REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1640 Bogotá, D. C., lunes, 26 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 41 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se reconoce a la Laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 octubre de 2026

Honorable Representante

JULIO ROBERTO SALAZAR

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Asunto. Presentación **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 189 de 2026 Cámara,** *por medio del cual se reconoce a la Laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones*.

Honorable Presidente y respetado Secretario, reciban un cordial saludo.

En atención a la designación mediante oficio CQCP 3.5 / 062 / 2026-2027, de la suscrita Representante Flora Perdomo Andrade, como coordinadora ponente para Primer Debate del Proyecto de Ley número 189 de 2026, *por medio del cual se reconoce a la Laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones*, nos permitimos rendir informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate.

Cordialmente,

FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se reconoce a la Laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.

A continuación, se presenta Informe de Ponencia correspondiente al Primer Debate del Proyecto de Ley número 189 de 2026 Cámara, *por medio del cual se reconoce a la Laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones*.

La presente Ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Objeto del proyecto
2. Trámite de la iniciativa
3. Contenido de la iniciativa
4. Marco Constitucional, jurisprudencial y normativo

5. Consideraciones de la Ponente
6. Pliego de modificaciones
7. Conflictos de interés
8. Impacto Fiscal
9. Proposición
10. Texto propuesto para primer debate

1. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley número 189 de 2026 Cámara tiene por objeto, según lo dispone su artículo 1°, reconocer a la Laguna de Guarinocito, también conocida como Charca Guarinocito, ubicada en el municipio de La Dorada, departamento de Caldas, como sujeto de derechos, con el propósito de garantizar su protección, preservación, conservación, mantenimiento, rescate y recuperación ecológica, mediante la actuación articulada del Estado, las autoridades ambientales y territoriales, y las comunidades étnicas y campesinas asentadas en su zona de influencia.

La iniciativa parte del reconocimiento de la importancia ecológica de este humedal para el Magdalena Medio y de la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales y comunitarios dirigidos a enfrentar su deterioro ambiental. En particular, la propuesta busca contribuir a la recuperación del ecosistema frente a problemáticas como la contaminación por vertimientos, la proliferación del buchón de agua, la sedimentación y las presiones sobre los recursos pesqueros, promoviendo la conservación de la biodiversidad, la sostenibilidad ambiental y la recuperación de los servicios ecosistémicos asociados a la laguna.

En términos normativos, el proyecto establece un régimen de diez artículos que: (i) reconoce a la Laguna de Guarinocito como sujeto de derechos (artículos 1° y 2°); (ii) establece un esquema de representación legal integrado por Representantes del Estado, el municipio de La Dorada y las comunidades étnicas y campesinas de la zona de influencia (artículo 3°); (iii) crea la Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito, como instancia de articulación, seguimiento y coordinación de acciones para la protección del ecosistema, con participación de entidades públicas, organizaciones sociales y actores económicos y comunitarios (artículos 4° y 5°); (iv) dispone la elaboración de un Plan de Protección con medidas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a la descontaminación, restauración ecológica y prevención de nuevos daños ambientales (artículo 6°); (v) ordena a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) diseñar una estrategia de repoblamiento del espejo de agua mediante la introducción de alevinos, con el propósito de favorecer la recuperación de los recursos pesqueros y contribuir a la subsistencia de las comunidades locales (artículo 7°); y (vi) establece el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, así como disposiciones de autorización presupuestal, vigencia y derogatorias (artículos 8° a 10).

La población y los actores institucionales a los que se dirige la iniciativa comprenden al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación de Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas), la Alcaldía de La Dorada, la Aunap, las comunidades étnicas y campesinas, las organizaciones de pescadores artesanales, las organizaciones ambientales y los gremios económicos y turísticos de la región. En conjunto, la propuesta pretende establecer un marco de protección jurídica y gobernanza ambiental para la Laguna de Guarinocito, que permita articular las responsabilidades públicas y la participación comunitaria en la conservación y recuperación de este ecosistema, así como en la protección de los medios de subsistencia vinculados a sus recursos naturales.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de Ley puesto a consideración de la honorable Comisión Quinta de la Cámara tiene por título, *por medio del cual se reconoce a la Laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones*, *por medio del cual se reconoce a la Laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones*, es de autoría del honorable Representante Octavio Cardona León, y la honorable Senadora María Eugenia Lopera.

El Proyecto de Ley número 189 de 2026 fue radicado el día 11 de agosto de 2026 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, y la suscrita Representante fue designada Coordinadora Ponente mediante oficio CQCP 3.5 / 015 / 2025-2026, la cual se permite rendir Informe de Ponencia en los términos de la Ley 5ª de 1992, y, por tanto, podrá el señor Presidente ordenar que se incluya en el orden del día para efectos de su discusión y votación.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley consta de diez (10) artículos, estructurados en un componente de reconocimiento y protección jurídica de la Laguna de Guarinocito como sujeto de derechos; un componente institucional de representación legal, gobernanza y participación comunitaria; un componente de planeación y recuperación ambiental; y un componente de acompañamiento, financiación y disposiciones finales. A continuación, se presenta la descripción de su contenido artículo por artículo.

Artículo 1°. ***Objeto de la ley*****:** establece como objeto reconocer a la Laguna de Guarinocito, también conocida como Charca Guarinocito, ubicada en el municipio de La Dorada, Caldas, como entidad sujeta de derechos, con el propósito de garantizar su protección, preservación, conservación, mantenimiento, rescate y recuperación. Asigna esta responsabilidad al Estado, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación de Caldas, Corpocaldas y el

municipio de La Dorada, así como a las comunidades étnicas y campesinas asentadas en su zona de influencia.

Artículo 2°. *Reconocimiento*: formaliza el reconocimiento de la Laguna de Guarinocito como sujeto de derechos y orienta su protección hacia la sostenibilidad ambiental, la preservación de la biodiversidad y la recuperación del ecosistema. Asimismo, contempla el desarrollo de actividades de investigación, educación y monitoreo del área que comprende la laguna, como herramientas para contribuir a su conservación.

Artículo 3°. *Representación legal*: establece un esquema de representación legal integrado por tres (3) Representantes: uno del Estado, a través del municipio de La Dorada; uno de las comunidades étnicas; y uno de las comunidades campesinas de la zona de influencia. Estos Representantes ejercerán conjuntamente la tutela, el cuidado y la garantía de los derechos reconocidos a la laguna. El artículo dispone que su elección se realice dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, por períodos de cuatro (4) años, con posibilidad de una reelección. Además, asigna al alcalde municipal la designación del Representante de la administración local y prevé que el Gobierno nacional reglamente, en concertación con las comunidades, el procedimiento para elegir a sus Representantes.

Artículo 4°. *Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito*: crea la Comisión de Guardianes dentro de los dos (2) meses siguientes a la elección y designación de los Representantes legales. La instancia estará integrada por doce (12) delegaciones o representaciones del sector público, las comunidades y los actores sociales y económicos de la región: los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural; la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap); el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; la Gobernación de Caldas; Corpocaldas; la Alcaldía de La Dorada; las comunidades étnicas y campesinas; las organizaciones ambientales del municipio; los gremios económicos y turísticos del Magdalena Medio; y las organizaciones de pescadores artesanales de La Dorada.

Artículo 5°. *Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de Guardianes*: dispone que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Comisión de Guardianes establezcan el reglamento para su funcionamiento y la adopción democrática y participativa de decisiones, con el propósito de proteger los derechos de la laguna y orientar las actuaciones conforme al Plan de Protección. Adicionalmente, ordena la presentación de un informe anual a la comunidad sobre las actividades realizadas, los beneficios obtenidos, los avances en la recuperación ambiental, los recursos invertidos y los ajustes requeridos para la implementación del Plan. La presentación del informe deberá contar con una convocatoria amplia a entidades públicas, gremios turísticos, asociaciones de pescadores, universidades, comunidades campesinas y étnicas, instituciones educativas y demás actores pertinentes.

Artículo 6°. *Plan de Protección*: ordena a la Comisión de Guardianes, con el acompañamiento del equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Corpocaldas, elaborar un Plan de Protección para la Laguna de Guarinocito. Este instrumento deberá incorporar medidas de corto, mediano y largo plazo para la descontaminación, protección, preservación, conservación, mantenimiento, rescate y recuperación de las aguas y los territorios de la zona de influencia, así como para la restauración de los ecosistemas y la prevención de nuevos daños ambientales. El Plan deberá incluir indicadores claros de responsabilidad y resultados esperados, elaborarse en un plazo máximo de doce (12) meses contados desde la conformación de la Comisión y articularse con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pomca) correspondiente.

Asimismo, autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Fondo para la Vida y la Biodiversidad, al departamento de Caldas y a Corpocaldas para financiar su elaboración y ejecución, con sujeción al marco fiscal y a las normas de planeación fiscal aplicables.

Artículo 7°. *Siembra de alevinos*: asigna a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) la responsabilidad de diseñar una estrategia de repoblamiento del espejo de agua mediante la introducción de alevinos con posibilidades de desarrollo en la laguna. La medida busca contribuir a la recuperación de los recursos pesqueros y favorecer que las comunidades campesinas y étnicas, así como las asociaciones de pescadores, puedan desarrollar actividades de pesca artesanal destinadas a garantizar su subsistencia o, al menos, obtener alimentos para consumo propio.

Artículo 8°. *Acompañamiento permanente*: establece que la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, acompañen y vigilen el cumplimiento de las disposiciones previstas en la ley. Con ello, la iniciativa incorpora mecanismos de seguimiento institucional a la ejecución de las medidas de protección y recuperación del ecosistema.

Artículo 9°. *Autorizaciones presupuestales*: autoriza a las entidades responsables a incluir en sus respectivos presupuestos las apropiaciones necesarias para cumplir el objeto de la ley. Esta disposición busca habilitar la financiación de las acciones previstas en la iniciativa, sin perjuicio de las reglas presupuestales y fiscales aplicables.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias*: establece que la ley entrará en vigor a partir de su promulgación y publicación en el ***Diario Oficial***, y dispone la derogatoria de las normas que le sean contrarias o incompatibles.

4. MARCO CONSTITUCIONAL

4.1. Fundamentos constitucionales

Artículo 2°. *Fines esenciales del Estado*. Impone a las autoridades el deber de "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución" y de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Sustenta la arquitectura

participativa del proyecto (representación legal comunitaria y Comisión de Guardianes).

Artículo 7°. *Diversidad étnica y cultural.* El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación fundamenta la participación de las comunidades étnicas en la representación legal de la laguna y en la Comisión de Guardianes, así como la dimensión biocultural del reconocimiento.

Artículo 8°. *Protección del patrimonio natural.* "Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación". Norma que sustenta de manera directa el objeto del proyecto y la corresponsabilidad entre el Estado y las comunidades en la protección del humedal.

Artículo 79. *Derecho a un ambiente sano.* "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano (...) Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines". La Laguna de Guarinocito es un área protegida y, por tanto, un área de especial importancia ecológica en los términos de esta disposición.

Artículo 80. *Planificación del manejo ambiental.* Impone al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y exigir la reparación de los daños causados. Fundamenta el Plan de Protección y la estrategia de repoblamiento íctico (artículos 6° y 7° del proyecto).

Artículo 88. *Acciones populares.* Consagra las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre ellos el ambiente. Al amparo de esta disposición se profirió el fallo del Consejo de Estado que ordenó medidas para la descontaminación de la Madrevieja de Guarinocito, cuyo seguimiento asume la Comisión de Guardianes.

Artículo 95, numeral 8. *Deberes de la persona y del ciudadano.* establece el deber de "proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano", que el proyecto materializa al vincular a las comunidades en la tutela y cuidado de la laguna.

4.2. Bloque de Constitucionalidad

La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar, 1971), aprobada por Colombia mediante la Ley 357 de 1997, obliga a las Partes a favorecer la conservación de los humedales y a promover su uso racional, aun cuando no estén incluidos en la Lista de Importancia Internacional. El Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado mediante la Ley 165 de 1994, impone la conservación *in situ* y la rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados. El Convenio 169 de la OIT, aprobado mediante la Ley 21 de 1991, fundamenta la participación de las comunidades étnicas en las decisiones que afectan sus territorios y recursos. Finalmente, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), aprobado mediante la Ley 2273 de 2022, respalda el modelo de gobernanza participativa, los informes públicos anuales y el acceso a la justicia ambiental previstos en el proyecto.

4.3. Fundamentos Legales

Norma	Materia	Relación con el proyecto
Decreto Ley 2811 de 1974	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables	Establece el régimen general de las aguas no marítimas y de los recursos hidrobiológicos, en el que se inscribe la protección de la laguna.
Ley 13 de 1990	Estatuto General de Pesca	Sustenta el ordenamiento pesquero y el repoblamiento íctico previstos en el artículo 7° del proyecto.
Ley 99 de 1993	Creación del Ministerio de Ambiente y del SINA	Define las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (artículo 31), base de las competencias que el proyecto asigna a Corpocaldas.
Ley 357 de 1997	Aprueba la Convención Ramsar	Fundamenta la obligación de conservar y usar racionalmente los humedales del territorio nacional.
Ley 1333 de 2009, mod. Ley 2387 de 2024	Procedimiento sancionatorio ambiental	Régimen aplicable a las infracciones que la Comisión ponga en conocimiento de la autoridad ambiental.
Decreto 4181 de 2011	Creación de la Aunap	Sustenta la competencia de la Aunap para el repoblamiento íctico y su participación en la Comisión.
Ley 1753 de 2015, artículo 172	Protección de humedales	Faculta a las autoridades ambientales para restringir actividades de alto impacto en humedales.
Decreto número 1076 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente	Compila el régimen del SINAP, los Distritos Regionales de Manejo Integrado y los Pomca, instrumentos con los que se articula el Plan de Protección.
Ley 1819 de 2016, artículo 223, mod. Ley 2277 de 2022, artículo 49	Fondo para la Vida y la Biodiversidad	Fuente de financiación autorizada para el Plan de Protección (artículo 6° del Proyecto).
Ley 2111 de 2021	Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente	Régimen penal aplicable a los hechos que la Comisión ponga en conocimiento de las autoridades.
Ley 2273 de 2022	Aprueba el Acuerdo de Escazú	Sustenta la participación pública, el acceso a la información y la rendición de cuentas del proyecto.

4.4. Jurisprudencia

Sentencia T-411 de 1992 (Corte Constitucional, M.P. Alejandro Martínez Caballero). Es el primer pronunciamiento que perfila la "Constitución ecológica" y advierte que la protección ambiental no es un "amor platónico hacia la madre naturaleza", sino la respuesta a un problema que compromete a las generaciones presentes y futuras.

Sentencia C-449 de 2015 (Corte Constitucional, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio). Reconoce la triple dimensión del ambiente sano como principio que irradia todo el ordenamiento, como derecho constitucional y como obligación de las autoridades, la sociedad y los particulares, y avanza hacia una visión que reconoce el valor intrínseco de la naturaleza.

Sentencia T-622 de 2016 (Corte Constitucional, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio). Reconoce al río Atrato, su cuenca y sus afluentes como entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración; ordena una representación legal conjunta entre el Gobierno nacional y las comunidades étnicas, la conformación de una comisión de guardianes y la formulación de planes de acción. Es el modelo que sigue el proyecto.

Sentencia STC4360-2018 (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil). Reconoce a la Amazonía colombiana como entidad sujeto de derechos y ordena planes de acción de corto, mediano y largo plazo con participación de las comunidades.

5. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

5.1. Contexto general

Los humedales están entre los ecosistemas más amenazados del planeta. La Convención Ramsar los reconoce como ecosistemas prioritarios por sus funciones de regulación hídrica, almacenamiento de carbono, soporte de la biodiversidad y provisión de alimentos a las comunidades ribereñas. En el valle del río Magdalena, las ciénagas y madreviejas cumplen además una función esencial en el ciclo reproductivo de especies ícticas como el bocachico, que ingresan a estas aguas quietas para alimentarse y reproducirse lejos de las corrientes del río.

La Laguna de Guarinocito, ubicada a unos 13 kilómetros de la cabecera municipal de La Dorada, sobre la vía que conduce a Honda (Tolima), en la margen izquierda del río Magdalena, es un complejo hidrológico de tipo madrevieja que reúne en un espacio reducido dos de los ecosistemas más amenazados del país: el bosque seco tropical y los humedales lénticos del Magdalena Medio. Desde 1988 está declarada como Distrito de Manejo Integrado, categoría que hoy figura en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap) como Distrito Regional de Manejo Integrado a cargo de Corpocaldas.



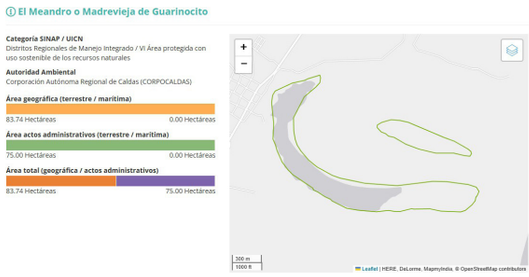
Laguna de Guarinocito. Fuente: Alcaldía de La Dorada, Caldas (imagen incluida en la exposición de motivos).

5.2. Diagnóstico

Según los inventarios biológicos de Corpocaldas citados en la exposición de motivos, el humedal sirve de refugio a 164 especies de aves, 135 especies de flora nativa, 45 especies de mamíferos y 21 especies de reptiles, además de anfibios. Entre las aves registradas se encuentran la garza blanca, la garza morena, el toche de pantano y el carpintero de corona roja, lo que convierte a la laguna en un destino reconocido para el avistamiento de aves y el turismo de naturaleza. El bosque seco tropical que rodea el espejo de agua es particularmente valioso: de los cerca de nueve millones de hectáreas originales de este ecosistema en Colombia, hoy subsiste menos del 8%, en parches aislados, según el Instituto Humboldt.

Pese a su estatus de área protegida, el ecosistema presenta un deterioro acelerado, cuyas causas documenta la exposición de motivos: (i) vertimientos de aguas residuales domésticas sin tratamiento óptimo y conexiones erradas de aguas lluvias del corregimiento; (ii) vertimiento de residuos líquidos y sólidos de establecimientos productivos; (iii) proliferación descontrolada del buchón de agua (*Eichhornia crassipes*), que reduce el oxígeno disuelto y el espejo de agua; (iv) sedimentación asociada a la expansión agropecuaria y a la minería informal en áreas limítrofes; (v) presión sobre los recursos pesqueros por faenas inadecuadas de pesca y caza; y (vi) los efectos del cambio climático sobre el régimen hídrico. Como consecuencia, las comunidades de pescadores han perdido una fuente histórica de sustento y el municipio ha visto disminuir el ingreso derivado del turismo.

En cuanto a la extensión del área, esta ponencia advierte una inconsistencia que debe corregirse. El artículo 4° del proyecto alude a "176 hectáreas" y la exposición de motivos a "167 hectáreas", mientras que la ficha del Runap, reproducida en la propia exposición de motivos, registra para el área protegida "Meandro o Madrevieja de Guarinocito" un área geográfica de 83,74 hectáreas y un área por acto administrativo de 75 hectáreas. Por esta razón, el pliego de modificaciones suprime las cifras del articulado y defiere a Corpocaldas la delimitación técnica de la zona de influencia.



Ficha del área protegida "El Meandro o Madrevieja de Guarinocito". Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia, Runap (imagen incluida en la exposición de motivos).

5.3. Limitaciones del régimen vigente

La trayectoria normativa de la laguna revela una brecha profunda entre el marco jurídico y la realidad del territorio. El Acuerdo número 0068 de 1988 del Inderena declaró el Distrito de Manejo Integrado sobre el cuerpo principal y los humedales periféricos de La Rica, La Esperanza, La Charquita y La Caimanera, así como el canal conector con el río Magdalena. Sin embargo, la ausencia histórica de una zonificación y un ordenamiento actualizados ha limitado la efectividad de esta figura. Posteriormente, el fallo de acción popular del Consejo de Estado ordenó medidas concretas para corregir los vertimientos, pero los incidentes de desacato evidenciaron tensiones presupuestales y administrativas para la construcción de una solución de tratamiento de aguas residuales.

En síntesis, el régimen vigente presenta las siguientes limitaciones: (i) es un esquema de conservación pasiva, que declara el área protegida pero no garantiza su restauración; (ii) carece de una instancia permanente de participación comunitaria con capacidad de seguimiento e incidencia; (iii) no cuenta con un instrumento de planeación integral y vinculante que articule a las entidades de los distintos niveles de gobierno; y (iv) no dispone de mecanismos de representación que permitan exigir directamente la protección del ecosistema ante las autoridades y los jueces.

5.4. Alternativa propuesta

Frente a este diagnóstico, el proyecto propone migrar hacia un modelo de gobernanza que reconoce a la laguna como sujeto de derechos y le asigna Representantes legales y guardianes, siguiendo el modelo de la Sentencia T-622 de 2016 y de la Ley 2415 de 2024. La representación legal tripartita entrega el cuidado del ecosistema a quienes habitan y conocen el territorio, junto con la administración municipal, de manera que su defensa no dependa exclusivamente de las prioridades de los gobiernos de turno. La Comisión de Guardianes articula el conocimiento científico (Instituto Humboldt, academia), la institucionalidad pública (Ministerios, Aunap, Gobernación, Corpocaldas y Alcaldía) y la realidad comunitaria (comunidades étnicas, campesinas, pescadores artesanales, organizaciones ambientales y gremios).

Los ponentes consideran que esta alternativa es adecuada y proporcionada, con los ajustes que se proponen en el pliego de modificaciones, orientados a: precisar el alcance de los derechos reconocidos, armonizar el reconocimiento con la categoría de área protegida vigente, definir con claridad la composición de la representación legal, fijar los componentes mínimos del Plan de Protección y asegurar que el repoblamiento íctico se haga con especies nativas.

5.5. Análisis costo-beneficio

El proyecto no crea nuevas entidades ni plantas de personal: la representación legal y la Comisión de Guardianes, con los ajustes propuestos, operan ad honorem y a través de competencias ya existentes en el Ministerio de Ambiente, la Aunap, Corpocaldas, la Gobernación de Caldas y la Alcaldía de La Dorada. Los costos identificables se concentran en la formulación y ejecución del Plan de Protección y en la estrategia de repoblamiento íctico, cuya financiación se autoriza, pero no se ordena, con sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Del lado de los beneficios, la recuperación del humedal permitiría restablecer servicios ecosistémicos de alto valor para la región: la regulación hídrica y la amortiguación de crecientes del río Magdalena, la recuperación de la pesca artesanal como fuente de alimento e ingresos, la reactivación del turismo de naturaleza y del avistamiento de aves, y la conservación de uno de los últimos relictos de bosque seco tropical del Magdalena Medio caldense. A ello se suma el cumplimiento efectivo de las órdenes judiciales vigentes, cuyo desacato genera costos institucionales adicionales.

5.6. Antecedentes y derecho comparado

En Colombia, el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos ha sido principalmente de origen judicial, a partir de la Sentencia T-622 de 2016. Como lo advirtió el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en concepto jurídico de 2024, no existía hasta entonces una disposición de carácter general que declarara a la naturaleza como sujeto de derechos, y los efectos de cada declaratoria judicial dependen de lo ordenado en cada fallo. La Ley 2415 de 2024, que reconoció al río Ranchería como sujeto de derechos y creó su Comisión de Guardianes y un plan de acción, inauguró la vía legislativa, que ofrece mayor estabilidad y certeza jurídica que la vía judicial.

En el ámbito comparado, la Constitución de Ecuador de 2008 (artículos 71 a 74) reconoce a la naturaleza como titular de derechos; Nueva Zelanda reconoció personalidad jurídica al río Whanganui mediante la *Te Awa Tupua* (Whanganui River Claims Settlement) *Act* de 2017, con Representantes designados conjuntamente por el Estado y el pueblo maorí; y España otorgó personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca mediante la Ley 19 de 2022, con un esquema de representación compuesto por un comité de Representantes, una comisión de seguimiento y un comité científico. Este último caso resulta especialmente cercano al que se propone para la Laguna de Guarinocito, por tratarse de una laguna con representación tripartita y apoyo técnico-científico. Esta ponencia valora estas experiencias como referentes de diseño institucional, sin que puedan calificarse aún como casos de resultados ambientales plenamente verificados.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Proyecto de Ley 189 de 2026 Cámara	Texto Propuesto Primer Debate	Justificación
Por medio del cual se reconoce a la laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.	***Por medio del cual se reconoce a la laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.***	Sin modificaciones.
Artículo 1°. ***Objeto de la Ley.*** La presente ley tiene por objeto y propósito reconocer a la Laguna de Guarinocito, también conocida como Charca Guarinocito, ubicada en el municipio de La Dorada, departamento de Caldas, como una entidad sujeto de derechos, con lo cual ha de garantizarse su protección, preservación, conservación, mantenimiento, rescate y recuperación, a cargo del Estado, representado en el Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, la Gobernación de Caldas, la Corporación Regional Autónoma de Caldas Corpocaldas, el municipio de La Dorada, y las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.	**Artículo 1°.** ***Objeto de la ley.*** La presente ley tiene por objeto ~~y propósito~~ reconocer a la Laguna de Guarinocito, también conocida como Charca Guarinocito, ubicada en el municipio de La Dorada, departamento de Caldas, como una entidad sujeto de derechos, con lo cual ha de garantizarse su protección, preservación, conservación, mantenimiento, ~~rescate~~ **restauración** y recuperación, a cargo del Estado, representado en el Ministerio de ~~ambiente y desarrollo sostenible~~ **Ambiente y Desarrollo Sostenible**, la Gobernación de Caldas, la Corporación ~~Regional Autónoma~~ **Autónoma Regional** de Caldas **(**Corpocaldas**)**, **y** el municipio de La Dorada, ~~y~~ **con la participación efectiva de** las comunidades étnicas ~~y~~**,** campesinas **y de pescadores artesanales** que habitan en la zona de influencia.	Se armoniza el objeto con el título del proyecto, que se refiere al complejo hidrológico y a la zona de influencia, y se incorpora la denominación oficial del área protegida en el Runap ("Meandro o Madrevieja de Guarinocito"). Se corrige el nombre de la Corporación Autónoma Regional de Caldas y se precisa que las comunidades participan en la protección, cuya garantía es un deber del Estado. Se incluye a los pescadores artesanales, actores principales del territorio.
Artículo 2°. ***Reconocimiento.*** Reconózcase a la Laguna de Guarinocito, también conocida como Charca Guarinocito, ubicada en el municipio de La Dorada, departamento de Caldas como entidad sujeto de derechos para su protección, protección, preservación, conservación, mantenimiento, rescate y recuperación, con el propósito de lograr la sostenibilidad ambiental y la preservación de la biodiversidad, procurando desarrollar actividades de investigación, educación y monitoreo del área que compone la laguna o charca de Guarinocito.	**Artículo 2°.** ***Reconocimiento.*** Reconózcase a la Laguna de Guarinocito, también conocida como Charca Guarinocito, ubicada en el municipio de La Dorada, departamento de Caldas**,** como entidad sujeto de derechos ~~para su protección, protección,~~ **a la protección,** preservación, conservación, mantenimiento, ~~rescate~~ **restauración** y recuperación, con el propósito de lograr la sostenibilidad ambiental y la preservación de la biodiversidad, procurando desarrollar actividades de investigación, educación y monitoreo del área que compone la laguna o charca de Guarinocito.	Se suprime la repetición de la palabra "protección" y se armoniza con el título.
Sin texto en el proyecto radicado.	**Artículo 3°.** ***Alcance De Los Derechos.*** **En virtud del reconocimiento previsto en la presente ley, la Laguna de Guarinocito, y su zona de influencia son titulares de los derechos a:** **1. Existir, mantener su integridad ecológica y desarrollar sus ciclos y procesos naturales.** **2. Conservar su régimen hídrico y su conectividad hidrológica con el río Magdalena.** **3. No ser contaminada y a la recuperación de la calidad de sus aguas, suelos y sedimentos.** **4. La restauración y recuperación de sus ecosistemas, incluidos los relictos de bosque seco tropical asociados.** **5. La conservación de su biodiversidad nativa y de las especies que la habitan o dependen de ella.** **6. Ser representada legalmente y a que las comunidades de su zona de influencia participen en su defensa y cuidado.**	Artículo Nuevo. El proyecto radicado reconoce a la laguna como sujeto de derechos pero no determina el contenido de tales derechos. Siguiendo la Sentencia T-622 de 2016 y el precedente legislativo de la Ley 2415 de 2024, se precisa su alcance para dotar de seguridad jurídica a los Representantes legales, a la Comisión de Guardianes y a los jueces. El parágrafo armoniza el reconocimiento con la categoría de área protegida vigente y con las competencias de las autoridades ambientales.

Artículo 3°. ***Representación legal.*** El Estado Colombiano, a través del municipio de La Dorada, y las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, designarán de manera independiente un (1) Representante por cada entidad, para un total de 3 Representantes, para que en conjunto ejerzan la representación legal de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, asumiendo la tutela, cuidado y garantía de sus derechos.	**Artículo ~~3°.~~ 4°.** ***Representación Legal.*** ~~El Estado Colombiano, a través del municipio de La Dorada, y las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, designarán de manera independiente un (1) Representante por cada entidad, para un total de 3 Representantes, para que en conjunto ejerzan la~~ **La** representación legal de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito **será ejercida de manera conjunta por tres (3) Representantes, quienes asumirán** ~~asumiendo~~ la tutela, cuidado y garantía de sus derechos**, así:** **1. Un (1) Representante del municipio de La Dorada.** **2. Un (1) Representante de las comunidades étnicas que habitan en la zona de influencia.** **3. Un (1) Representante de las comunidades campesinas que habitan en la zona de influencia.**	Se precisa la composición de la representación legal tripartita, cuya redacción original (“un Representante por cada entidad”) resultaba ambigua. Se vincula al Ministerio del Interior en el reglamento de elección, por su competencia en asuntos étnicos. El parágrafo cuarto evita que la representación quede incompleta si no existen comunidades étnicas certificadas en la zona, y el parágrafo quinto garantiza la neutralidad fiscal de la figura.
Parágrafo Primero. Los Representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por un (1) periodo igual al periodo inicial.	**Parágrafo Primero.** Los Representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ~~L~~**l**ey, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por un (1) periodo igual al periodo inicial.	
Parágrafo Segundo. El Representante Legal del municipio de la Dorada, será designado por el señor alcalde municipal, pudiéndose designar un servidor público adscrito a la administración municipal.	**Parágrafo Segundo.** El ~~R~~**representante** ~~L~~**l**egal del municipio de ~~la~~ **La** Dorada~~,~~ será designado por el ~~señor~~ alcalde municipal, pudiéndose designar un servidor público adscrito a la administración municipal.	
Parágrafo Tercero. El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional, en concertación con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito para tal fin dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente Ley.	**Parágrafo Tercero.** El procedimiento de elección de los ~~R~~**r**epresentantes ~~L~~**l**egales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional, **a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio del Interior,** en concertación con ~~las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito para tal fin~~ **dichas comunidades,** dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ~~L~~**l**ey. **Parágrafo cuarto. En caso de que en la zona de influencia no se encuentren comunidades étnicas registradas o certificadas por la autoridad competente, el Representante de que trata el numeral 2 del presente artículo será elegido por las organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituidas en el municipio de La Dorada.** **Parágrafo Quinto. La representación legal se ejercerá ad honorem y no generará vínculo laboral, contractual ni remuneración alguna con cargo al Estado.**	

Artículo 4°. ***Comisión de guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito.*** Dentro de los dos (2) meses siguientes a la elección y designación de los Representantes legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito se creará la Comisión de Guardianes de la Laguna o Charca, la cual estará conformada por:	**Artículo ~~4°.~~ 5°.** ***Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito.*** Dentro de los dos (2) meses siguientes a la elección y designación de los Representantes legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito se creará la Comisión de Guardianes de la Laguna ~~o Charca~~ **de Guarinocito**, la cual estará conformada por:	Se ajusta la numeración y la redacción de los integrantes. Se unifica la denominación "Comisión" (el parágrafo primero aludía a un "Comité"). Se corrige la numeración de los parágrafos, pues el texto radicado pasa del cuarto al sexto. Se precisa que la Comisión actúa por medio de los Representantes legales y que las acciones penales y disciplinarias corresponden a las autoridades competentes (artículos 250 y 277 de la Constitución), por lo que su papel es poner los hechos en su conocimiento. Se suprime la referencia a "176 hectáreas", que no coincide con el área registrada en el Runap. El parágrafo sexto aclara que la Comisión no crea estructura administrativa ni gasto de personal.
1) Un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;	1. Un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible~~;~~**.**	
2) Un delegado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;	2. Un delegado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural~~;~~**.**	
3) Un delegado de la autoridad nacional de acuicultura y pesca Aunap;	3. Un delegado de la ~~a~~**A**utoridad ~~n~~**N**acional de ~~a~~**A**cuicultura y ~~p~~**P**esca **(**Aunap**)**~~:~~**.**	
4) Un delegado del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt;	4. Un delegado del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt~~;~~**.**	
5) Un delegado de la Gobernación de Caldas; del nivel directivo de la gobernación.	5. Un delegado **del nivel directivo** de la Gobernación de Caldas~~; del nivel directivo de la gobernación~~.	
6) Un delegado de la Corporación autónoma regional de Caldas (Corpocaldas); del nivel directivo de la corporación.	6. Un delegado **del nivel directivo** de la Corporación ~~a~~**A**utónoma ~~r~~**R**egional de Caldas (~~Corpocaldas~~**Corpocaldas**~~); del nivel directivo de la corporación~~.	
7) Un delegado de la Alcaldía de La Dorada; del nivel directivo de la alcaldía.	7. Un delegado **del nivel directivo** de la Alcaldía de La Dorada~~; del nivel directivo de la alcaldía~~.	
8) Un Representante de las comunidades étnicas asentadas en la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito;	8. Un Representante de las comunidades étnicas asentadas en la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito~~;~~**.**	
9) Un Representante de las comunidades campesinas asentadas en la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito;	9. Un Representante de las comunidades campesinas asentadas en la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito~~;~~**.**	
10) Un Representante de las organizaciones ambientales de La Dorada - Caldas;	10. Un Representante de las organizaciones ambientales de La Dorada ~~-~~**,** Caldas~~;~~**.**	
11) Un Representante de los gremios económicos y turísticos de la región del Magdalena medio colombiano.	11. Un Representante de los gremios económicos y turísticos de la región del Magdalena ~~m~~**M**edio colombiano.	
12) Un Representante de las organizaciones de pescadores artesanales de La Dorada – Caldas	12. Un Representante de las organizaciones de pescadores artesanales de La Dorada ~~-~~**,** Caldas**.**	
Parágrafo Primero. La Comisión podrá contar con la presencia de delegados o Representantes de las universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), y organizaciones de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, quienes contarán con voz dentro del Comité, pero no con voto.	**Parágrafo Primero.** La Comisión podrá contar con la presencia de delegados o Representantes de las universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), y organizaciones de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, quienes contarán con voz ~~dentro del Comité~~ **en la Comisión**, pero no con voto.	

Parágrafo Segundo. Los Representantes Legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Corporación Autónoma Regional de Caldas Corpocaldas, definirán el reglamento para el funcionamiento y operatividad de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los tres (3) meses siguientes a su designación como Representantes Legales. **Parágrafo Tercero.** La Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito realizará el seguimiento y evaluación al cumplimiento de sentencias, medidas legislativas y administrativas de cualquier orden que propendan por la protección y recuperación de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito. Así mismo, definirá y coordinará las acciones de cooperación con entidades territoriales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes para la ejecución de las referidas medidas. **Parágrafo Cuarto.** La comisión de guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, debidamente representados por Los Representantes Legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, propiciará todos los espacios de dialogo posibles con entidades encargadas de la protección, preservación, conservación, mantenimiento, rescate y recuperación de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, especialmente en lo referido a los daños que pueda ocasionar el buchón de agua y la disposición inadecuada de aguas contaminadas, así como faenas inadecuadas e indiscriminadas de pesca y caza, entre otras. Agotados los espacios de dialogo, será deber y obligación de la comisión, proponer e impulsar acciones legales y constitucionales, así como acciones penales y disciplinarias, que procuren resolver la problemática que afecta una zona de 176 hectáreas que componen la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito.	**Parágrafo Segundo.** Los Representantes Legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible~~,~~ y la Corporación Autónoma Regional de Caldas **(**Corpocaldas**)**, definirán el reglamento para el funcionamiento y operatividad de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los tres (3) meses siguientes a su designación como Representantes Legales. **Parágrafo Tercero.** La Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito realizará el seguimiento y evaluación al cumplimiento de sentencias, medidas legislativas y administrativas de cualquier orden que propendan por la protección y recuperación de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito. Así mismo, definirá y coordinará las acciones de cooperación con entidades territoriales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes para la ejecución de las referidas medidas. **Parágrafo Cuarto.** La ~~c~~**C**omisión de ~~g~~**G**uardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, ~~debidamente representados por Los~~ **a través de los** Representantes Legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, propiciará todos los espacios de dia**á**logo posibles con **las** entidades encargadas de la protección, preservación, conservación, mantenimiento, ~~rescate~~ **restauración** y recuperación de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, especialmente en lo referido a los daños que pueda ocasionar el buchón de agua **(*Eichhornia crassipes*)** y la disposición inadecuada de aguas contaminadas, así como **las** faenas inadecuadas e indiscriminadas de pesca y caza, entre otras. Agotados los espacios de dia**á**logo, ~~será deber y obligación de la comisión, proponer e impulsar acciones legales y constitucionales, así como acciones penales y disciplinarias, que procuren resolver la problemática que afecta una zona de 176 hectáreas que componen la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito~~ **los Representantes Legales deberán promover las acciones constitucionales y legales a que haya lugar y poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que puedan constituir infracciones ambientales, delitos o faltas disciplinarias, con el fin de resolver la problemática que afecta a la Laguna de Guarinocito, su complejo hidrológico y su zona de influencia**.	

Parágrafo sexto: Teniendo en cuenta que La Alcaldía de La Dorada, además de ser parte de la comisión de guardianes, es uno de los tres Representantes legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, deberá en consecuencia realizar la coordinación inicial de la comisión de guardianes, para lo cual será su deber realizar las convocatorias y citaciones que permitan el funcionamiento y aplicación de esta ley, por lo que el delegado de la alcaldía, ejercerá las funciones de coordinación y dispondrá de igual manera el ejercicio de las tareas secretariales al interior de la comisión.	**Parágrafo ~~sexto:~~ Quinto.** Teniendo en cuenta que ~~l~~**L**la Alcaldía de La Dorada, además de ser parte de la ~~c~~**C**omisión de ~~g~~**G**uardianes, es uno de los tres Representantes legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, deberá en consecuencia realizar la coordinación inicial de la ~~c~~**C**omisión ~~de guardianes~~, para lo cual será su deber realizar las convocatorias y citaciones que permitan el funcionamiento y aplicación de esta ley~~,~~ **;** ~~por lo que~~ **para tal efecto,** el delegado de la ~~a~~**A**lcaldía~~,~~ ejercerá las funciones de coordinación y ~~dispondrá de igual manera el ejercicio de las tareas secretariales~~ **la secretaría técnica** al interior de la ~~c~~**C**omisión. **Parágrafo sexto. La Comisión de Guardianes es una instancia de coordinación, seguimiento y participación. Su conformación no implica la creación de una nueva entidad ni de cargos o plantas de personal, y la participación de sus integrantes será ad honorem.**	
Artículo 5°. ***Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, presidida por los Representantes legales del mismo, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger a la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito; tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección elaborado. **Parágrafo.** La Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito presentará un informe anual a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, los beneficios obtenidos, las tareas de recuperación logradas, los recursos invertidos, de la misma manera en que informarán sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado. La presentación del informe deberá estar prevalida de una amplia convocatoria que deberá ser adelantada a instancias de la Alcaldía de La Dorada, con citación e invitación a entidades públicas, gremios turísticos, asociaciones de pescadores, universidades, campesinos, comunidades étnicas, colegios de la Dorada, cámara de comercio de La Dorada y demás entidades que estimen pertinente.	**Artículo ~~5°.~~ 6°.** ***Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la comisión de ~~los~~ guardianes de la laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible~~,~~ y la Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, presidida por los ~~R~~**representante**s legales d~~el mismo~~ **la laguna**, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger a la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito~~;~~**,** **y** tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección ~~elaborado~~ **adoptado**. **Parágrafo.** La Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito presentará un informe anual a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, los beneficios obtenidos, las tareas de recuperación logradas **y** los recursos invertidos, ~~de la misma manera en que informarán~~ **así como** sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección ~~elaborado~~ **adoptado**. La presentación del informe deberá estar ~~prevalida~~ **precedida** de una amplia convocatoria que deberá ser adelantada a instancias de la Alcaldía de La Dorada, con citación e invitación a entidades públicas, gremios turísticos, asociaciones de pescadores, universidades, campesinos, comunidades étnicas, colegios de ~~la~~ **La** Dorada, ~~c~~**C**ámara de ~~c~~**C**omercio de La Dorada y demás entidades que ~~estimen~~ **se estime** pertinente**s**.	Se ajusta la numeración y se realizan correcciones gramaticales y de concordancia, sin modificar el contenido sustancial del artículo.

Artículo 6°. *Plan de protección*. La Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Caldas Corpocaldas, elaborará un Plan de Protección de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, que incluirá medidas para la descontaminación, protección, preservación, conservación, mantenimiento, rescate y recuperación de las aguas y los territorios en su zona de influencia, la recuperación de los ecosistemas, así como la prevención de daños adicionales. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo, con indicadores claros de responsabilidad y de resultados esperados. **Parágrafo Primero.** El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes y deberá estar articulado con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pomca) de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito. **Parágrafo Segundo.** Autorícese al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Al FONDO PARA LA VIDA Y LA BIODIVERSIDAD adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al departamento de Caldas, y a la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas), para la financiación de la elaboración y ejecución del Plan de Protección de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, respetando en todo caso el respectivo Marco Fiscal de Mediano Plazo de las respectivas entidades y la normatividad en materia de planeación fiscal.	**Artículo ~~6°~~ 7°. *Plan de protección*.** La Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito~~,~~ y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente ~~de~~ **y** Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Caldas **(**Corpocaldas**)**, elaborará**n** un Plan de Protección de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, que incluirá medidas para la descontaminación, protección, preservación, conservación, mantenimiento, ~~rescate~~ **restauración** y recuperación de las aguas y los territorios en su zona de influencia, la recuperación de los ecosistemas, así como la prevención de daños adicionales. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo, con indicadores claros de responsabilidad y de resultados esperados**, e incluirá como mínimo los siguientes componentes:** ~~.~~ **1. Saneamiento y control de vertimientos de aguas residuales domésticas, industriales y agropecuarias.** **2. Control y manejo integral del buchón de agua (*Eichhornia crassipes*) y demás especies invasoras.** **3. Manejo de sedimentos y recuperación de la conectividad hidrológica con el río Magdalena.** **4. Restauración ecológica del bosque seco tropical y de las rondas hídricas.** **5. Ordenamiento y sostenibilidad de la pesca artesanal.** **6. Turismo de naturaleza sostenible y educación ambiental.** **7. Monitoreo de la calidad del agua, de la biodiversidad y del cumplimiento de las metas del Plan.** **Parágrafo Primero.** El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes~~,~~ y deberá estar articulado con **el Plan de** ~~Ordenamiento~~ **Ordenación** y Manejo de **la** Cuencas Hidrográficas (Pomca) **en la que se localiza** ~~de~~ la Laguna de Guarinocito ~~o Charca Guarinocito~~**, el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de La Dorada y las órdenes judiciales vigentes relacionadas con su protección**. **Parágrafo Segundo.** Autorícese al **Gobierno nacional, a través del** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible~~,~~ al Fondo para la Vida y la Biodiversidad administrado por el mismo ramo, al departamento de Caldas, **al municipio de La Dorada** ; y a la Corporación Autónoma Regional de Caldas (~~Corpocaldas~~**Corpocaldas**), para **concurrir en** la financiación de la elaboración y ejecución del Plan de Protección de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, respetando en todo caso el ~~respectivo~~ Marco Fiscal de Mediano Plazo de las respectivas entidades y la normatividad en materia de planeación fiscal.	Se precisan los componentes mínimos del Plan de Protección a partir de las causas de deterioro documentadas en la exposición de motivos (vertimientos, buchón de agua, sedimentación, presión pesquera y pérdida de bosque seco). Se corrige la denominación del Pomca y se ordena la articulación con el Plan de Manejo del DMI, el POT y las órdenes judiciales vigentes, en particular el fallo de acción popular del Consejo de Estado. Se precisa la naturaleza jurídica del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, que es un patrimonio autónomo y no una entidad adscrita, y se incluye al municipio de La Dorada entre las entidades autorizadas para cofinanciar.

Parágrafo Tercero. El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia. La entidad definirá la vigencia del plan. **Parágrafo Cuarto.** El Plan de protección que trata el presente artículo deberá ser ampliamente difundido por las entidades involucradas, permitiendo que se conozca y sea apropiado por parte de las comunidades que conforman la zona de influencia de la de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito	**Parágrafo Tercero.** El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Caldas (~~Corpocaldas~~ **Corpocaldas**) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia. La **Corporación** ~~entidad~~ definirá la vigencia del ~~plan~~ **Plan**. **Parágrafo Cuarto.** El Plan de p**P**rotección **de** que trata el presente artículo deberá ser ampliamente difundido por las entidades involucradas, permitiendo que se conozca y sea apropiado por parte de las comunidades que conforman la zona de influencia ~~de la~~ de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito**.**	
Artículo 7°. *Siembra de alevinos*. La autoridad nacional de acuicultura y pesca Aunap deberá diseñar una estrategia de repoblamiento del espejo de agua, mediante la introducción de alevinos que tengan posibilidades de desarrollo en la laguna y que permita a los campesinos, comunidades étnicas y asociaciones de pescadores desarrollar tareas de pesca artesanal con la cual puedan garantizar su subsistencia o cuando menos obtener alimentos para consumo propio.	**Artículo ~~7º~~ 8°. *Siembra de alevinos*.** La a**A**utoridad n**N**acional de a**A**cuicultura y p**P**esca **(**Aunap**),** deberá diseñar **e implementar** una estrategia de repoblamiento del espejo de agua, mediante la ~~introducción~~ **siembra** de alevinos **de especies nativas de la cuenca del río Magdalena** que tengan posibilidades de desarrollo en la laguna y que permita**n** a los campesinos, comunidades étnicas y asociaciones de pescadores desarrollar tareas de pesca artesanal con la**s** cual**es** puedan garantizar su subsistencia o cuando menos obtener alimentos para consumo propio. **Parágrafo. La estrategia se sustentará en estudios técnicos sobre la calidad del agua y la capacidad de carga del cuerpo de agua, se articulará con el Plan de Protección y se acompañará de medidas de ordenamiento pesquero. En ningún caso podrán introducirse especies exóticas o invasoras.**	Se precisa que el repoblamiento debe hacerse exclusivamente con especies nativas, en aplicación del principio de precaución: la introducción de especies exóticas puede agravar el deterioro del ecosistema que la ley busca proteger. Se vincula a Corpocaldas como autoridad ambiental del área protegida y se exige sustento técnico previo.
Artículo 8°. *Acompañamiento permanente*. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, acompañarán y vigilarán el cumplimiento de lo ordenado en la presente ley.	**Artículo ~~8º~~ 9°. *Acompañamiento permanente*.** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, acompañarán y vigilarán el cumplimiento de lo ordenado en la presente ley.	Se ajusta la numeración.
Artículo 9°. *Autorizaciones presupuestales*. Se autoriza a las entidades responsables a incluir en sus presupuestos las apropiaciones necesarias para cumplir con el objeto de la presente Ley.	**Artículo ~~9º~~ 10. *Autorizaciones presupuestales*.** Se autoriza ~~a las entidades responsables~~ **al Gobierno nacional, a las entidades territoriales y a las autoridades ambientales responsables** a incluir en sus presupuestos las apropiaciones necesarias para cumplir con el objeto de la presente ~~L~~ley**, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo**.	Se ajusta la numeración, se identifican las entidades autorizadas y se reafirma el carácter de autorización de gasto sujeta al Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme a la jurisprudencia constitucional sobre leyes de autorización.
Artículo 10. *Vigencia y derogatorias*. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación en el ***Diario Oficial***. Se derogan todas aquellas disposiciones que sean contrarias o incompatibles.	**Artículo ~~10~~ 11. *Vigencia y derogatorias*.** La presente ~~L~~ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación en el ***Diario Oficial***. Se derogan todas aquellas disposiciones que sean contrarias o incompatibles.	Se ajusta la numeración.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el conflicto de interés se configura cuando la discusión o votación de un proyecto de ley pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Por tratarse de una norma de carácter general, impersonal y abstracto, que reconoce derechos a un ecosistema y crea instancias públicas de representación, coordinación y seguimiento, sin conceder beneficios individualizables a personas, empresas o gremios identificables, esta ponencia no advierte, en principio, situaciones concretas que configuren un conflicto de interés respecto de congresista determinado.

Se advierte, en todo caso, que la identificación general de estas hipótesis no sustituye el deber individual e indelegable de cada congresista de valorar y declarar las situaciones particulares en las que pueda encontrarse frente al articulado del proyecto, en los términos del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019.

8. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se presenta el siguiente análisis del impacto fiscal del proyecto, complementando el capítulo que sobre la materia desarrolla la exposición de motivos, el cual se acoge en lo pertinente.

Conforme a la doctrina fijada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-502 de 2007 y C-490 de 2011, los incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen parámetros de racionalidad de la actividad legislativa y no un poder de veto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la carga de demostrar la incompatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre dicho Ministerio, una vez el Congreso ha valorado, con la información disponible, las incidencias fiscales del proyecto.

El proyecto no ordena la creación de nuevas entidades ni de plantas de personal. Con los ajustes propuestos en el pliego de modificaciones, la representación legal de la laguna y la Comisión de Guardianes se ejercen ad honorem y operan mediante la articulación de competencias y capacidades ya existentes en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Aunap, el Instituto Humboldt, la Gobernación de Caldas, Corpocaldas y la Alcaldía de La Dorada.

Los costos identificables se asocian a la formulación y ejecución del Plan de Protección (artículo 7° del texto propuesto) y a la estrategia de repoblamiento íctico a cargo de la Aunap (artículo 8° del texto propuesto). Respecto del primero, el proyecto se limita a *autorizar* al Gobierno nacional, al Fondo para la Vida y la Biodiversidad, al departamento de Caldas, al municipio de La Dorada y a Corpocaldas para concurrir en su financiación, con sujeción a sus respectivos Marcos Fiscales de Mediano Plazo. Respecto del segundo, se trata de una función que la Aunap ya ejerce en el marco de sus competencias y presupuesto ordinario. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que las leyes que autorizan gasto, sin ordenar apropiaciones específicas, respetan la competencia del Gobierno en la elaboración del presupuesto.

En consecuencia, se concluye que el proyecto genera un costo fiscal moderado y de ejecución diferida, sujeto a la disponibilidad presupuestal de las entidades responsables, sin que implique una orden de apropiación presupuestal inmediata ni comprometa por sí solo el Marco Fiscal de Mediano Plazo, correspondiendo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público pronunciarse sobre su compatibilidad definitiva.

9. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, y dando cumplimiento a los requisitos señalados por la Ley 5ª de 1992, se presenta **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, se solicita a los miembros de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley número 189 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se reconoce a la Laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones*, con las modificaciones propuestas en el pliego de modificaciones.

De la honorable Representante,

FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce a la Laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto de la ley.*** La presente ley tiene por objeto reconocer a la Laguna de Guarinocito, también conocida como Charca Guarinocito, ubicada en el municipio de La Dorada, departamento de Caldas, como una entidad sujeto de derechos, con lo cual ha de garantizarse su protección, preservación, conservación, mantenimiento, restauración y

recuperación, a cargo del Estado, representado en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación de Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas), y el municipio de La Dorada, con la participación efectiva de las comunidades étnicas, campesinas y de pescadores artesanales que habitan en la zona de influencia.

Artículo 2°. *Reconocimiento*. Reconózcase a la Laguna de Guarinocito, también conocida como Charca Guarinocito, ubicada en el municipio de La Dorada, departamento de Caldas, como entidad sujeto de derechos a la protección, preservación, conservación, mantenimiento, restauración y recuperación, con el propósito de lograr la sostenibilidad ambiental y la preservación de la biodiversidad, procurando desarrollar actividades de investigación, educación y monitoreo del área que compone la laguna o charca de Guarinocito.

Artículo 3°. *Alcance de los derechos*. En virtud del reconocimiento previsto en la presente ley, la Laguna de Guarinocito, y su zona de influencia son titulares de los derechos a:

1. Existir, mantener su integridad ecológica y desarrollar sus ciclos y procesos naturales.

2. Conservar su régimen hídrico y su conectividad hidrológica con el río Magdalena.

3. No ser contaminada y a la recuperación de la calidad de sus aguas, suelos y sedimentos.

4. La restauración y recuperación de sus ecosistemas, incluidos los relictos de bosque seco tropical asociados.

5. La conservación de su biodiversidad nativa y de las especies que la habitan o dependen de ella.

6. Ser representada legalmente y a que las comunidades de su zona de influencia participen en su defensa y cuidado.

Artículo 4°. *Representación Legal*. La representación legal de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito será ejercida de manera conjunta por tres (3) Representantes, quienes asumirán la tutela, cuidado y garantía de sus derechos, así:

1. Un (1) Representante del municipio de La Dorada.

2. Un (1) Representante de las comunidades étnicas que habitan en la zona de influencia.

3. Un (1) Representante de las comunidades campesinas que habitan en la zona de influencia.

Parágrafo Primero. Los Representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por un (1) periodo igual al periodo inicial.

Parágrafo Segundo. El Representante Legal del municipio de La Dorada será designado por el alcalde municipal, pudiéndose designar un servidor público adscrito a la administración municipal.

Parágrafo Tercero. El procedimiento de elección de los Representantes legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio del Interior, en concertación con dichas comunidades, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Parágrafo Cuarto. En caso de que en la zona de influencia no se encuentren comunidades étnicas registradas o certificadas por la autoridad competente, el Representante de que trata el numeral 2 del presente artículo será elegido por las organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituidas en el municipio de La Dorada.

Parágrafo Quinto. La representación legal se ejercerá ad honorem y no generará vínculo laboral, contractual ni remuneración alguna con cargo al Estado.

Artículo 5°. *Comisión de guardianes de la laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito*. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la elección y designación de los Representantes legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito se creará la Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito, la cual estará conformada por:

1. Un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2. Un delegado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

3. Un delegado de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap).

4. Un delegado del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

5. Un delegado del nivel directivo de la Gobernación de Caldas.

6. Un delegado del nivel directivo de la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas).

7. Un delegado del nivel directivo de la Alcaldía de La Dorada.

8. Un Representante de las comunidades étnicas asentadas en la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito.

9. Un Representante de las comunidades campesinas asentadas en la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito.

10. Un Representante de las organizaciones ambientales de La Dorada, Caldas.

11. Un Representante de los gremios económicos y turísticos de la región del Magdalena Medio colombiano.

12. Un Representante de las organizaciones de pescadores artesanales de La Dorada, Caldas.

Parágrafo Primero. La Comisión podrá contar con la presencia de delegados o Representantes de las universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), y organizaciones de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, quienes contarán con voz en la Comisión, pero no con voto.

Parágrafo Segundo. Los Representantes Legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas), definirán el reglamento para el funcionamiento y operatividad de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los tres (3) meses siguientes a su designación como Representantes Legales.

Parágrafo Tercero. La Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito realizará el seguimiento y evaluación al cumplimiento de sentencias, medidas legislativas y administrativas de cualquier orden que propendan por la protección y recuperación de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito. Así mismo, definirá y coordinará las acciones de cooperación con entidades territoriales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes para la ejecución de las referidas medidas.

Parágrafo Cuarto. La Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, a través de los Representantes Legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, propiciará todos los espacios de diálogo posibles con las entidades encargadas de la protección, preservación, conservación, mantenimiento, restauración y recuperación de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, especialmente en lo referido a los daños que pueda ocasionar el buchón de agua (*Eichhornia crassipes*) y la disposición inadecuada de aguas contaminadas, así como las faenas inadecuadas e indiscriminadas de pesca y caza, entre otras.

Agotados los espacios de diálogo, los Representantes Legales deberán promover las acciones constitucionales y legales a que haya lugar y poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que puedan constituir infracciones ambientales, delitos o faltas disciplinarias, con el fin de resolver la problemática que afecta a la Laguna de Guarinocito, su complejo hidrológico y su zona de influencia.

Parágrafo Quinto. Teniendo en cuenta que la Alcaldía de La Dorada, además de ser parte de la Comisión de Guardianes, es uno de los tres Representantes legales de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, deberá en consecuencia realizar la coordinación inicial de la Comisión, para lo cual será su deber realizar las convocatorias y citaciones que permitan el funcionamiento y aplicación de esta ley; para tal efecto, el delegado de la Alcaldía ejercerá las funciones de coordinación y la secretaría técnica al interior de la Comisión.

Parágrafo Sexto. La Comisión de Guardianes es una instancia de coordinación, seguimiento y participación. Su conformación no implica la creación de una nueva entidad ni de cargos o plantas de personal, y la participación de sus integrantes será *ad honorem*.

Artículo 6°. *Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la comisión de guardianes de la laguna de guarinocito o Charca Guarinocito*. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, presidida por los Representantes legales de la laguna, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger a la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, y tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección adoptado.

Parágrafo. La Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito presentará un informe anual a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, los beneficios obtenidos, las tareas de recuperación logradas y los recursos invertidos, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección adoptado.

La presentación del informe deberá estar precedida de una amplia convocatoria que deberá ser adelantada a instancias de la Alcaldía de La Dorada, con citación e invitación a entidades públicas, gremios turísticos, asociaciones de pescadores, universidades, campesinos, comunidades étnicas, colegios de La Dorada, Cámara de Comercio de La Dorada y demás entidades que se estime pertinentes.

Artículo 7°. *Plan de Protección*. La Comisión de Guardianes de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas), elaborarán un Plan de Protección de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, que incluirá medidas para la descontaminación, protección, preservación, conservación, mantenimiento, restauración y recuperación de las aguas y los territorios en su zona de influencia, la recuperación de los ecosistemas, así como la prevención de daños adicionales.

Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo, con indicadores claros de responsabilidad y de resultados esperados, e incluirá como mínimo los siguientes componentes:

1. Saneamiento y control de vertimientos de aguas residuales domésticas, industriales y agropecuarias.

2. Control y manejo integral del buchón de agua (*Eichhornia crassipes*) y demás especies invasoras.

3. Manejo de sedimentos y recuperación de la conectividad hidrológica con el río Magdalena.

4. Restauración ecológica del bosque seco tropical y de las rondas hídricas.

5. Ordenamiento y sostenibilidad de la pesca artesanal.

6. Turismo de naturaleza sostenible y educación ambiental.

7. Monitoreo de la calidad del agua, de la biodiversidad y del cumplimiento de las metas del Plan.

Parágrafo Primero. El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes y deberá estar articulado con el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (Pomca) en la que se localiza la Laguna de Guarinocito, el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de La Dorada y las órdenes judiciales vigentes relacionadas con su protección.

Parágrafo Segundo. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Fondo para la Vida y la Biodiversidad administrado por el mismo ramo, al departamento de Caldas, al municipio de La Dorada y a la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas), para concurrir en la financiación de la elaboración y ejecución del Plan de Protección de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito, respetando en todo caso el Marco Fiscal de Mediano Plazo de las respectivas entidades y la normatividad en materia de planeación fiscal.

Parágrafo Tercero. El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia. La Corporación definirá la vigencia del Plan.

Parágrafo Cuarto. El Plan de Protección de que trata el presente artículo deberá ser ampliamente difundido por las entidades involucradas, permitiendo que se conozca y sea apropiado por parte de las comunidades que conforman la zona de influencia de la Laguna de Guarinocito o Charca Guarinocito.

Artículo 8°. *Siembra de alevinos.* La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), deberá diseñar e implementar una estrategia de repoblamiento del espejo de agua, mediante la siembra de alevinos de especies nativas de la cuenca del río Magdalena que tengan posibilidades de desarrollo en la laguna y que permitan a los campesinos, comunidades étnicas y asociaciones de pescadores desarrollar tareas de pesca artesanal con las cuales puedan garantizar su subsistencia o cuando menos obtener alimentos para consumo propio.

Parágrafo. La estrategia se sustentará en estudios técnicos sobre la calidad del agua y la capacidad de carga del cuerpo de agua, se articulará con el Plan de Protección y se acompañará de medidas de ordenamiento pesquero. En ningún caso podrán introducirse especies exóticas o invasoras.

Artículo 9°. *Acompañamiento permanente.* La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, acompañarán y vigilarán el cumplimiento de lo ordenado en la presente ley.

Artículo 10. *Autorizaciones presupuestales.* Se autoriza al Gobierno nacional, a las entidades territoriales y a las autoridades ambientales responsables a incluir en sus presupuestos las apropiaciones necesarias para cumplir con el objeto de la presente ley, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Artículo 11. *VIGENCIA Y DEROGATORIAS.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación en el ***Diario Oficial***. Se derogan todas aquellas disposiciones que sean contrarias o incompatibles.

Cordialmente,



FLORA PERDOMO ANDRADE

Representante a la Cámara

Ponente

* * *

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.

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2026.

Señor

Honorable Representante

Julio Roberto Salazar Perdomo

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Señor

José Vicente Carreño Castro

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 dieciséis (16) 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 en los en los Instrumento de ordenamiento territorial 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 a 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,



ALEJANDRO DE LA OSSA LACAYO
Representante a la Cámara por Sucre

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 número 352 de 2024 Cámara y 312 de 2024 Senado. El anterior proyecto fue aprobado en primer debate en Comisión V 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 a 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 las Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 , 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 discutirlas como proposiciones en el marco de este segundo debate que deberá surtirse en la plenaria de la Cámara de Representantes.

3.

4. 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, 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.

4.1. Sobre la prohibición contenida en el artículo 4° 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 (seraustralasia.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 pre-incendio. 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 Tíntales (Boyacá)**: En la microcuenca Tíntales, 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 post-incendios 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 %) (probiodiversabrasil.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 (probiodiversabrasil.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 referenciaprobiodiversabrasil.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 (probiodiversabrasil.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 051/2025. 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 "nicho 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 post-incendio; 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.

5. 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.comelespectador.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 **s**egunda 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.

6. ANTECEDENTES JURÍDICOS:

6.1. 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 1° 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.

6.2. Antecedentes constitucionales

Artículo 8° 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.

6.3. 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,** *por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*, establece las responsabilidades para 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.

- **Decreto número 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible,** en sus artículos 2.2.5.1.3.12, y 2.2.5.1.2.2, establece la prohibición de la quema de bosque natural y de vegetación protectora y establece la prioridad en la atención y control por parte de las autoridades ambientales a las quemas de bosques naturales y de vegetación protectora y demás quemas abiertas. Y en su artículo 2.2.2.1.3.8. establece los Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial.

- **LEY 2969 DE 2021**, *por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono Neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones*, en su artículo 6°, en su disposición sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, numeral 9, establece como meta reducir para el 2030 en un 30% las áreas afectadas por incendio forestal frente a 2019, de manera articulada e interinstitucional.

- **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.

6.4. Antecedentes reglamentarios

- **Resolución 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 1527 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mads)**. *Señala las actividades de bajo impacto y que además generen beneficio social, de manera que se puedan desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción del área,* y en su artículo 4° estipula que deberán implementar medidas de manejo para las actividades permitidas y una de las medidas es el literal E. "*Implementar medidas tendientes a evitar incendios forestales"*.

- **Decreto número 1655 de 10 de octubre de 2017, expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mads),** *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.

- **Evaluación de Daños y Necesidades Ambientales (Edana) -C:** La Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades Ambientales pos desastre pos desastre Continental (Edana) C, es un instrumento técnico desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mads), que aporta los lineamientos para una evaluación rápida ambiental, que incluye: una evaluación inicial de daños, identificación y estimación de pérdidas y de necesidades ambientales, como información para los tomadores de decisiones en las fases de atención y recuperación del evento; diseñado para integrar de manera sistemática y robusta la dimensión ambiental en la gestión del riesgo de desastres en el territorio continental colombiano, específicamente en el proceso del manejo de desastre en la fase de recuperación, con la cual se pueda implementar evaluaciones rápidas, estandarizadas y técnicas tras la ocurrencia de un desastre. Su aplicación proporciona insumos críticos para la toma de decisiones informadas durante la fase de recuperación, facilitando la priorización de áreas de intervención y la movilización de recursos para la recuperación de los servicios ecosistémicos afectados. (Primera edición | Bogotá, D. C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025. 82 páginas).

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.

7. 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 a 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 siniestradas. 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. 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.	**Texto propuesto:** **Artículo 2°. *Objeticos específicos*.** Con el fin de proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por los incendios forestales, los objetivos especificados de esta ley son: 1. Prohibir el desarrollo de procesos de cambio en la clasificación del suelo <u>en los Instrumento de ordenamiento territorial</u> o procesos administrativos de sustracción en las áreas de especial importancia ecológica, <u>en cualquiera de sus categorías, producto de incendios forestales</u>. 2. Evitar que se habiliten las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, para explotación económica. 3. Establecer en <u>el Plan Nacional de Restauración 2015-2030</u> los lineamientos para el diseño, implementación y actualización de los planes de restauración ecológica por parte de las autoridades competentes. 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.	La clasificación del uso del suelo está estipulada en el artículo 30 de la Ley 388 de 1997. Las áreas de especial importancia ecológica comprenden todas las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y estas están clasificadas por categorías. Existe el Plan Nacional de Restauración que "*En 2025 se cumplió una década desde la puesta en marcha del Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas 2015-2035, PNR (Minambiente, 2015), principal instrumento formulado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente) para orientar, a lo largo de 20 años, las acciones de restauración en Colombia, enmarcándose a su vez en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal- PNDF (Minambiente, 2000) y la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos- PNGIBSE (Minambiente, 2012)".* (Fondo Patrimonio Natural, 2026. Plan Nacional de Restauración 2015 - 2035: Una década de aprendizajes para escalar la restauración en Colombia. Bogotá*, 14 de abril de 2026).* Con esto se busca que se introduzca en la política que tiene un enfoque en el tiempo y de esta manera no crear una nueva política si no fortalezarla de conformidad con lo que se establece en el presente proyecto de Ley.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
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.	**Texto propuesto:** **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 ecosistemas estratégicos como lo son 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.	*"Humedales: áreas de especial importancia ecológica. Naturaleza jurídica. Definición de su área.* *29. Los humedales son, desde un punto de vista estrictamente normativo,* áreas de especial importancia ecológica*. Dicha calidad se deriva del hecho de que Colombia se adhirió a la Convención de Ramsar, relativa a la protección de este tipo de ecosistemas, así como de las sentencias dictadas por esta Corporación y el Consejo de Estado8, que ha reconocido la especial importancia de los humedales." (Expediente T-577130, SENTENCIA T-666 de 2002, Corte Constitucional, MP Dr. Eduardo Montealegre Lynett, 15 de agosto de 2002).* **Decreto número 1076 de 205. "ÁRTÍCULO** ***2.2.2.1.3.8.*** *Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto".* La clasificación del Uso del Suelo, es establecida por la autoridad territorial correspondiente (Ley 388 de 1997).

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
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.	**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.	**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.	**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.	**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.	**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.	**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.	**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.	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
	Texto propuesto:	La clasificación del uso del suelo está estipulada en el artículo 30 de la Ley 388 de 1997. La Ley 2387 de 2024, trajo consigo, la competencia para adelantar procesos sancionatorios ambientales, por el incumplimiento al ordenamiento territorial. De conformidad con en plan de Restauración propuesto, se podrá realizar actividades de restauración.
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.	**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, se prohíbe la modificación de la clasificación del uso del suelo en los instrumentos de ordenamiento territorial, de las áreas de especial importancia ecológica que han sido modificadas producto de incendios forestales y la sustracción de áreas de especial importancia ecológica en cualquiera de sus categorías, derivados de incendios forestales. Por un término 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 modificada por la Ley 2387 de 2024.	
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.	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, restauración, 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 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.	**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 en los instrumentos de ordenamiento territorial 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.	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, - Resolución número 1070 de 2026 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
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.	**Parágrafo 3°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), 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.	**Texto propuesto:** **Artículo 5°. *GARANTÍAS DE PUBLICIDAD EN LOS PROCESOS DE SUSTRACCIÓN.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y 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.	La sustracción de las áreas de Ley 2ª de 1959, son competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).
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.	**Texto propuesto:** **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 especial importancia ecológica, 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.	Es lo que se prohíbe en el artículo 4° del presente proyecto de Ley, sobre áreas de especial importancia ecológica no áreas de reserva forestal.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
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, 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.~~	*(Se propone eliminar este artículo)* *Esta es la Función Ecológica de la Constitución, eso no debe generar incentivos, toda vez que constitucionalmente la propiedad tiene una función social.* ***Constitución Política Artículo 58.*** *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.* *La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*
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.	**Texto propuesto:** **Artículo 9°. *PLANES DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA PARTICIPATIVA***. Las autoridades ambientales, dentro de su competencia, deberán <u>adoptar</u> 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 <u>inclusión de este en el Plan Nacional de Restauración</u> por parte del 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 (MADS) 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 (MADS), con el fin de ser socializado con la ciudadanía.	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 se circunscriben solamente a las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. Existe el Plan Nacional de Restauración que "*En 2025 se cumplió una década desde la puesta en marcha del Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas 2015-2035, PNR (Minambiente, 2015), principal instrumento formulado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente) para orientar, a lo largo de 20 años, las acciones de restauración en Colombia, enmarcándose a su vez en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal- PNDF (Minambiente, 2000) y la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos - PNGIBSE (Minambiente, 2012).*" (Fondo Patrimonio Natural, 2026. Plan Nacional de Restauración 2015 - 2035: Una década de aprendizajes para escalar la restauración en Colombia. Bogotá*, 14 de abril de 2026).*

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
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.	**Parágrafo 2°.** Los lineamientos 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 las comunidades étnicas de las áreas de influencia participarán en la implementación de los lineamientos 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 LOS 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.	**Sin cambios (informe presentado)** **Texto propuesto:** **Artículo 10.** ***LINEAMIENTOS PARA LA RESTAURACIÓN PARTICIPATIVA DE LOS ÁREAS AFECTADAS POR INCENDIOS FORESTALES.*** Las autoridades ambientales en el desarrollo de los planes de restauración participativa establecidos en el artículo 9° de la presente ley, deben tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes lineamientos: a) Desarrollar un diagnóstico posterior a cada incendio forestal de conformidad con la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades Ambientales pos desastre continentales EDANA -C. 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.	Está dado en el artículo 9. La Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades Ambientales pos desastre - EDANA, aporta los lineamientos para una evaluación rápida ambiental, que incluye: una evaluación inicial de daños, identificación y estimación de pérdidas y de necesidades ambientales, como información para los tomadores de decisiones en las fases de atención y recuperación del evento.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
	Sin cambios (informe presentado) **Texto propuesto:**	
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	**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, las de Desarrollo Sostenible, dentro de los tres (3) meses	
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.	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 9 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. Está dado en el artículo 9°.
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 (MADS) 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.	Extender la articulación de los mecanismos con entidades del orden distrital y departamental.

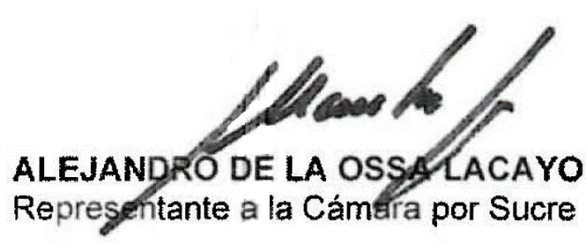
Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
Artículo 13. ***REGISTRO NACIONAL DE ÁREAS AFECTADAS POR INCENDIOS FORESTAL.*** Créase el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (Raaif) como una herramienta tecnológica informativa, administrada 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.	**Sin cambios**	
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.	**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 qué 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,



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 Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. ***OBJETO.*** **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 en los Instrumento de ordenamiento territorial o procesos administrativos de sustracción en las áreas de especial importancia ecológica, en cualquiera de sus categorías, producto de incendios forestales.

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

3. Establecer en el Plan Nacional de Restauración 2015-2030 los lineamientos para el diseño, implementación y actualización de los planes de restauración ecológica por parte de las autoridades competentes.

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 ecosistemas estratégicos como lo son 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 III

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, se prohíbe la modificación de la clasificación del uso del suelo en los instrumentos de ordenamiento territorial, de las áreas de especial importancia ecológica que han sido modificadas producto de incendios forestales y la sustracción de áreas de especial importancia ecológica en cualquiera de sus categorías, derivados de incendios forestales. Por un término 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 modificada por la Ley 2387 de 2024.

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, restauración, 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 en los instrumentos de ordenamiento territorial 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 1527 del 3 de septiembre de 2012,- Resolución número 1070 de 2026 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), 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.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y 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 especial importancia ecológica, 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°. ***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 IV

Restauración ecológica participativa

Artículo 8°. ***PLANES DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA PARTICIPATIVA***. Las autoridades ambientales, dentro de su competencia, deberán adoptar 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 inclusión de este en el Plan Nacional de Restauración por parte del 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 (MADS) 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 (MADS), con el fin de ser socializado con la ciudadanía.

Parágrafo 2°. Los lineamientos 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 las comunidades étnicas de las áreas de influencia participarán en la implementación de los lineamientos 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 9°. ***LINEAMIENTOS PARA LA RESTAURACIÓN PARTICIPATIVA DE LOS 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 de conformidad con la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades Ambientales pos desastre continentales EDANA -C.

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 V

Mecanismos de articulación para la restauración participativa

Artículo 10. ***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, las de 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.

Artículo 11. ***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 VI

Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales

Artículo 12. ***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 13. ***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 14. ***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 VII

Disposiciones finales

Artículo 15. ***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 qué 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 16. ***VIGENCIA***. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Representante,



ALEJANDRO DE LA OSSA LACAYO
Representante a la Cámara por Sucre

CONTENIDO

Gaceta número 1640 - Lunes, 26 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva para primer debate , y texto propuesto del Proyecto de Ley número 189 de 2026 Cámara, por medio del cual se reconoce a la Laguna de Guarinocito (Charca Guarinocito), su complejo hidrológico y zona de influencia como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia para segundo debate, y texto propuesto 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. 17

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026