



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1217

Bogotá, D. C., viernes, 25 de julio de 2025

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

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., 22 de julio de 2025

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Radicación proyecto de ley, 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.

Cordial saludo.

De manera respetuosa, y en consideración del artículo 139 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de Ley, 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.

Atentamente,

Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	ANDRÉS CANCEMANCE LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico -Colombia Humana

ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

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

ARTÍCULO 2º. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

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

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

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

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

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

5. Crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (RAAIF).

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

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

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

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

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

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

d) Sustracción de áreas de especial importancia ecológica: Es el levantamiento de la figura legal que recae sobre un área de especial

importancia ecológica, con el propósito de desarrollar actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta de la protección y conservación del área de especial importancia económica.

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

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

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

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

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

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

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

k) Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF): Conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para integrar y estandarizar la captura, almacenamiento, análisis, procesamiento, difusión, manejo, verificación y consulta de datos, bases de datos, estadísticas y material documental,

con el fin de garantizar el flujo eficiente, oportuno y de calidad de la información forestal.

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

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

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

CAPÍTULO II

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

ARTÍCULO 4°. PROHIBICIÓN DE MODIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO O DE ADELANTAR PROCESOS DE SUSTRACCIÓN SOBRE ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA AFECTADAS POR INCENDIOS FORESTALES. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no se podrá modificar la clasificación del uso del suelo o adelantar procesos de sustracción cuando fuere el caso, en áreas de especial importancia ecológica que han sido afectadas por incendios forestales, por un término de **sesenta (60) años**, contados a partir de la ocurrencia del incendio forestal. El incumplimiento de la presente prohibición acarreará las sanciones respectivas contempladas en la Ley 1333 de 2009.

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 6°. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROTECCIÓN A LAS ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA AFECTADAS POR INCENDIOS FORESTALES. Cualquier autoridad o persona que advierta 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, sobre las áreas afectadas por incendios forestales, que pueda ir en contravía de la prohibición de que trata el presente artículo, pondrá en conocimiento de las autoridades correspondientes, para que de acuerdo a sus competencias, los procesos sancionatorios ambientales, penales y disciplinarios a que haya lugar.

ARTÍCULO 7°. COMPENSACIONES A PROPIETARIOS O POSEEDORES. El Estado podrá otorgar incentivos económicos o compensaciones a los propietarios o poseedores de predios ubicados en áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, que se vean afectados por la prohibición de cambio en el uso del suelo establecida en este artículo. Estos

incentivos o compensaciones estarán dirigidos a mitigar el impacto económico derivado de la imposibilidad de explotación de dichos predios, y podrán incluir:

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

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

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

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

CAPÍTULO III

Restauración Ecológica Participativa

ARTÍCULO 9°. PLANES DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA PARTICIPATIVA. Las autoridades ambientales, dentro de su competencia, deberán elaborar e implementar el Plan de Restauración Ambiental Participativa en un término de veinticuatro (24) meses a partir de la reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en sus territorios de influencia, de que trata El artículo 6 de la presente ley.

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

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

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

a verificar la eficacia y sostenibilidad de las intervenciones ejecutadas.

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

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

ARTÍCULO 10. LINEAMIENTOS PARA LA RESTAURACIÓN PARTICIPATIVA DE LAS ÁREAS AFECTADAS POR INCENDIOS FORESTALES, Las autoridades ambientales en el desarrollo de los planes de restauración participativa establecidos en El artículo 47 de la presente ley, deben tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes lineamientos:

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

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

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

d) Propender por la restauración total del ecosistema.

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

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

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

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

CAPÍTULO IV

Mecanismos de articulación para la restauración participativa

ARTÍCULO 11. MECANISMOS DE ARTICULACIÓN PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA

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

ARTÍCULO 12. ACTORES DE LOS MECANISMOS DE ARTICULACIÓN. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible integrará a los mecanismos de articulación a los siguientes actores:

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

b) La Procuraduría General de la Nación, Personerías Municipales, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales con el fin de hacer seguimiento a los compromisos asumidos por las entidades en los respectivos planes, programas y proyectos.

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

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

CAPÍTULO V

Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales

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

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

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

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

ARTÍCULO 14. INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LAS AUTORIDADES AL RAAIF. La información suministrada por las autoridades ambientales mencionadas en El artículo XX deberá contener como mínimo:

a) La georreferenciación del área afectada con la identificación del respectivo municipio y departamento

b) La cantidad de hectáreas afectadas

c) La fecha de ocurrencia del incendio forestal

d) Los propietarios o poseedores de los predios del área afectada si los hubiere

e) El tipo de ecosistema afectado

f) La clasificación del uso del suelo junto con las determinantes ambientales y de ordenamiento territorial del área afectada.

ARTÍCULO 15. ACCESO Y USO DEL REGISTRO NACIONAL DE ÁREAS AFECTADAS POR INCENDIOS FORESTALES. La información suministrada por las autoridades ambientales deberá disponerse en una base de datos espaciales o capas geográficas del Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (RAAIF), por medio de las cuales se llevará un registro histórico que será actualizado de forma semestral, y que será accesible en línea, de consulta pública y de libre descarga.

CAPÍTULO VI

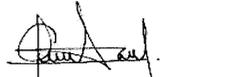
Disposiciones finales

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

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

Artículo 17. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

 <p>Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde</p>	 <p>ANDRÉS CANCELMANCE LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana</p>
 <p>ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico</p>	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes del proyecto de ley

Esta iniciativa fue anteriormente radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de febrero de 2024 bajo el número 352 de 2024 Cámara y cursó trámite posteriormente en el Senado de la República bajo el número 312 de 2024 Senado.

El anterior proyecto fue igualmente de iniciativa congresional, suscrito por los Representantes a la Cámara Cristian Danilo Avendaño Fino; Andrés Cancimance López; Duvalier Sánchez Arango; Erick Velasco Burbano; Gabriel Ernesto Parrado Durán y Álvaro Leonel Rueda Caballero; y los Senadores Ana Carolina Espitia Jerez; Angélica Lozano Correa; Ariel Fernando Ávila; y Fabián Díaz Plata.

Fue aprobado en primer debate en Comisión V de Cámara de Representantes el 19 de junio de 2024, en plenaria de Cámara de Representantes el 22 de octubre de 2024 y en tercer debate en Comisión V del Senado de la República el 20 de mayo de 2025. Sin embargo, fue archivado por no alcanzar su aprobación en cuatro debates dentro del término de 2 legislaturas, esto es, antes del 20 de junio de 2025.

2. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene como objeto proteger las áreas de especial importancia ecosistémica que han sido afectadas por incendios forestales, con el fin de evitar que dicha afectación pueda ser justificante para desarrollar procesos administrativos de modificación del uso del suelo o de procesos de sustracción de reserva forestal para el desarrollo de actividades económicas, ante la pérdida de las características, de la fauna, flora y servicios ecosistémicos del área.

De igual forma, este proyecto normativo tiene por objeto lograr la articulación institucional y ciudadana para el diseño e implementación de planes, programas y proyectos en torno a la restauración ecológica participativa de los ecosistemas afectados por incendios forestales.

En coherencia con lo anterior, se establece la obligación de diseñar e implementar los planes de restauración ecológica participativa por parte de las autoridades ambientales, bajo los lineamientos establecidos por la presente iniciativa legislativa.

Por último, bajo los principios de transparencia y publicidad, el proyecto tiene como objeto crear un Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales, con el propósito de contar con un sistema de información público y accesible a los grupos de interés para que puedan hacer seguimiento a las áreas afectadas, así como a los planes, programas y proyectos que se implementen para la restauración ecológica participativa de estos ecosistemas.

3. Medidas que se pretenden adoptar para solucionar la problemática

La intencionalidad del legislador en la presente iniciativa tiene como propósito principal evitar en un primer término que las áreas de especial importancia ecosistémica que fueron afectadas por incendios forestales, y en consecuencia, han sufrido impactos negativos en su funcionalidad ecosistémica, puedan ser objeto de procesos administrativos para habilitar su explotación económica, ya sea mediante procesos administrativos de modificación de su clasificación de uso del suelo, cambios de determinantes ambientales para la explotación económica, o procesos de sustracción de áreas de reserva forestal en función del desarrollo de actividades económicas.

Con esto se cierra la posibilidad de que incendios forestales que pueden ser ocasionados naturalmente o por actividades antrópicas, puedan servir como justificantes para cambiar la vocación del área afectada bajo el argumento de su pérdida de características y funcionalidades ecosistémicas.

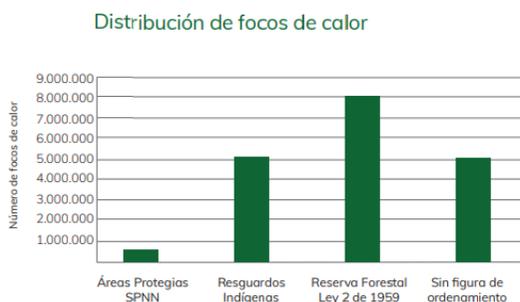
Estas medidas se tornan en la actualidad de gran relevancia, en la medida que se han venido presentando diversos incendios forestales en el país, especialmente en áreas de especial importancia ecológica, de los cuales según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹ han sido ocasionados en un 95% por actividades antrópicas y agravados por los efectos de la crisis climática.

Así mismo, se ha evidenciado que la deforestación ocasionada por incendios forestales ha sido una práctica utilizada en uno de los ecosistemas más importantes del mundo como es la Amazonía, siendo esto, uno de los problemas ambientales

¹ *Revista Cambio Colombia.* El 95 por ciento de incendios en Colombia son provocados, ya llevamos 19 capturas: ministra de Ambiente. 26 de enero de 2024. Link de Consulta: <https://cambio colombia.com/pais/el-95-por-ciento-de-incendios-en-colombia-son-provocados-ya-llevamos-19-capturas-ministra-de>.

de mayor preocupación. Aunque se ha logrado reducir la deforestación en más de 70 mil hectáreas durante abril de 2022 y marzo de 2023, en este periodo en la región de la Amazonía se perdieron 42.457 hectáreas de bosque. Calamar, Cartagena del Chairá y Mapiripán fueron los municipios más deforestados: Perdiendo en total 15.460 hectáreas de bosque. Sectores como el río Cuemaní, que limita con San Vicente del Caguán y Cartagena del Chaira, evidencian que un avance en la deforestación de zonas catalogadas como reserva forestal de Ley 2 de 1959, que se ha dinamizado por la presencia de infraestructura vial, ampliación de lotes, actividad ganadera y nuevos lotes de pequeño tamaño para cultivos de uso ilícito. Lo mismo ocurre en el PNN Tinigua, en la Reserva Forestal de Ley 2 en Calamar- Miraflores².

En este periodo de abril de 2022 y marzo de 2023, en la región de la Amazonía se registraron 18.802 incendios, que han desaparecido bosques, principalmente para la introducción de actividades agropecuarias. Estos incendios especialmente se han ocasionado en la zona sur de las sabanas del Yará, el norte del Parque Nacional Natural La Paya, el oriente del municipio de Mapiripán y el eje de la vía que conduce del municipio de Calamar a Miraflores. El 42,5 por ciento de los focos de calor se ubicaron al interior de la Reserva Forestal de la Amazonía de Ley 2^a de 1959; el 27,1 por ciento al interior de Resguardos Indígenas; el 26,9 por ciento en zonas sin figura de ordenamiento territorial; y el 3,35 por ciento al interior de áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales³.



Gráfica elaborada por: Real Embajada de Noruega. FCDS. Conservación y Desarrollo. Seguimiento a la deforestación en la Amazonía Colombiana. Abril 2022 a Marzo 2023 .Distribución de focos de calor. Figura de ordenamiento territorial. Pág. 10.

Ahora bien, también con la presente iniciativa se quiere avanzar en dar solución a la intervención desarticulada de las entidades del orden nacional, departamental y municipal para abordar las medidas de restauración ecológica que se deben iniciar posterior a las afectaciones ocasionadas por los incendios forestales. Se pretende entonces evitar la atomización de recursos, la duplicidad de actividades, logrando la coordinación, eficiencia de

la actuación administrativa e incluso la participación de la ciudadanía, la academia y el sector privado interesado en aportar en las acciones de restauración.

En los recientes incendios forestales del 2024 en los distintos departamentos de Colombia se pudo evidenciar el gran interés de la sociedad civil en apoyar las labores de restauración ecológica, por lo que varios sectores sociales y económicos han lanzado iniciativas de siembras y reforestaciones, las cuales necesitan el acompañamiento y articulación con las entidades públicas para que se puedan desarrollar bajo estándares técnicos.

Así mismo, se pretenden dictar los lineamientos para el diseño e implementación de los planes de restauración ecológica por parte de las autoridades competentes, y establecer el deber de crear dichos planes de restauración por parte de las autoridades ambientales.

Estos lineamientos van acordes a las guías técnicas y al protocolo para la restauración ecológica participativas elaboradas por Parques Nacionales Naturales, de conformidad con la Resolución número 0247 de 2007 de esta entidad. De igual forma, los lineamientos se basan en investigaciones científicas (The Society for Ecological Restoration (SER), 2019; McDonald *et al.* 2016) sobre los procesos de restauración, así como en los lineamientos declarados por la Organización de las Naciones Unidas al declarar la década para la restauración (2021-2030)⁴.

Por último, uno de los retos a superar es la falta de información pública para hacer seguimiento a los planes, programas, proyectos y contratos ejecutados para la restauración ecológica de las áreas que han sido afectadas por incendios forestales, de tal manera que se pueda desde la institucionalidad y grupos de interés, se puedan hacer los seguimientos y veedurías correspondientes, pero también para que se cuente con información de línea base que permita cualificar los procesos de restauración ecológica.

En ese sentido, para dar solución a lo anterior, el presente proyecto de ley propende por establecer las siguientes medidas:

1. Prohibir por sesenta (60) años que se adelanten procesos de modificación del uso del suelo o procesos de sustracción de reserva forestal sobre las áreas de especial importancia ecosistémica afectadas por incendios forestales. Con esto, se evita que, la pérdida de características y funciones ecosistémicas de estas áreas afectadas por los incendios sirva como un justificante técnico

² Real Embajada de Noruega. FCDS. Conservación y Desarrollo. Seguimiento a la deforestación en la Amazonía Colombiana. Abril 2022 a Marzo 2023. Pág. 2, 3, 4, 5, 9. Link de consulta: <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2023/12/boletin-deforestacion2023.pdf>.

³ *Ibidem*. Pág. 10.

⁴ (SER) Gann, G. D., McDonald, T., Walder, B., Aronson, J., Nelson, C.R., Jonson, J., Hallett, J.G., Eisenberg, C., Guariguata, M.R., Liu, J., Hua, F., Echeverría, C., Gonzales, E., Shaw, N., Decler, K. and Dixon, K.W. (2019), International principles and standards for the practice of ecological restoration. Second edition. *Restor Ecol*, 27: S1-S46. <https://doi.org/10.1111/rec.13035>.
McDonald, T., Jonson, J. and Dixon, K.W. (2016), National standards for the practice of ecological restoration in Australia. *Restor Ecol*, 24: S4-S32. <https://doi.org/10.1111/rec.12359>.

para desarrollar estos procesos administrativos para habilitar su explotación económica. Ahora bien, la presente medida no debe entenderse en el sentido de que después de culminado el término de prohibición establecido se pueda automáticamente iniciar modificaciones en el uso del suelo o procesos de sustracción. Por el contrario, para proteger las inversiones en restauración desarrolladas, el Estado debe proponer porque estas áreas mantengan sus estándares de protección ambiental. El término de 60 años⁵ se sustenta en que es el tiempo aproximado que puede durar un proceso de restauración ecológica, atendiendo al contexto y condiciones de cada ecosistema.

2. Otorgar facultad reglamentaria al Ministerio de Ambiente para que diseñe e implementen mecanismos de articulación institucional que permita la coordinación entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal con competencia sobre la materia, en aras de adelantar los planes, programas y proyectos de restauración sobre las áreas de especial importancia ecosistémica afectadas por incendios forestales.

De igual forma, se dictan lineamientos para que dentro de los mecanismos de articulación institucional se tenga en cuenta la participación ciudadana, de las universidades y del sector privado, para la construcción e implementación de restauraciones ecológicas participativas.

4. Establecer el deber de desarrollar y actualizar los planes de restauración ecológica participativa por parte de las autoridades ambientales.

5. Establecer lineamientos para el diseño e implementación de planes de restauración ecológica participativa.

6. Crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales como una herramienta tecnológica informativa de fácil acceso a los grupos de interés para que puedan conocer cuáles áreas han sido afectadas, las determinantes ambientales que las protegen, y los planes, programas, proyectos y contratos que se ejecutan o pretenden ejecutar para su restauración ecológica.

Con lo anterior, se logra fortalecer la participación y veeduría ciudadana, así mismo, se cumplen altos estándares de transparencia y publicidad en las actuaciones administrativas desplegadas para la restauración ecológica de estas áreas. Lo cual también sirve como línea base para los tomadores de decisiones, con miras a aplicar las medidas del presente proyecto de ley, pero también para

cualificar los procesos de restauración ecológica que se pretendan llevar a cabo.

3. FUNDAMENTOS INTERNACIONALES

a) Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles trazados por la ONU y acogidos por Colombia tienen como piedra angular la protección ambiental y de los ecosistemas ante la crisis climática. Dos objetivos en concreto se describen para la presente iniciativa, en tanto que por su especificidad sobre la materia sustentan en mayor medida el horizonte al que se pretende apuntar.

El Objetivo 13 referente a la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, trae a colación que uno de los efectos de la crisis climática es la devastación de los ecosistemas por el calentamiento global. Entre los fenómenos que se acrecentarán se pronostican los incendios forestales. Este objetivo refiere a que del 2010 a 2019 fue la década más calurosa que se haya registrado⁶. No obstante, si traemos este dato a la actualidad, se puede evidenciar que el 2023 superó este récord, en tanto que ha sido el año más caluroso registrado, y se proyecta que el 2024 será aún más caluroso que el año inmediatamente anterior⁷.

En ese sentido, en este objetivo se insta a los Estados Partes para que adopten, entre otras, las siguientes metas:

“13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas”⁸.

⁶ ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible: Acción por el clima. Link: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>.

⁷ CNN. 2024 probablemente será más caluroso que este año debido al El Niño, según científicos de la Nasa 20 de julio de 2023. Link: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/07/20/2024-mas-caluroso-el-nino-nasa-trax/>. *Portafolio*. 2024 superaría el récord como el año más caluroso de la historia: estas son las razones. 16 de enero de 2024: <https://www.portafolio.co/internacional/pronosticos-apuntan-a-un-aumento-en-la-temperatura-global-en-2024-596119>.

⁸ ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible: Acción

⁵ Pablo Souza Alonso. Gustavo Saiz. Rafael García. Aníbal Pauchard. Antonio Ferreira. Agustín Merino. Restauración ecológica post-incendios en ecosistemas forestales latinoamericanos: reflexiones y lecciones de las últimas dos décadas. 2023. Link de consulta: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378112722000779>.

Lourens Poorter. Dylan Craven. Bruno Hérault. Recuperación multidimensional de bosques tropicales. 2021. Link de consulta: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abh3629>.

Por su parte, el Objetivo número 15 referente a gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de la biodiversidad, señala que más de 100 millones de hectáreas de tierras sanas y productivas se degradan anualmente entre 2015 y 2019, lo que afectó la vida de 1.300 millones de personas⁹.

De igual forma, en este Objetivo se señala que los bosques cubren casi el 31% de la superficie de nuestro planeta y albergan más del 80% de todas las especies terrestres de animales, plantas e insectos. Otro dato señalado por la ONU en este objetivo indica que una quinta parte de la superficie terrestre del planeta está degradada, un área casi del tamaño de la India y Rusia juntas¹⁰.

En coherencia con lo anterior, este objetivo traza como metas a los Estados Partes lo siguiente:

“Para 2020, 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.

Para 2030, 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.

Para 2030, velar por la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible.

Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción.

Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.

Movilizar y aumentar de manera significativa los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas.

Movilizar un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación”. (Subrayado fuera de texto).

por el clima. Link: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>.

⁹ ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible: Vida de Ecosistemas Terrestres.

¹⁰ *Ibidem.*

b) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Esta Convención fue adoptada el 9 de mayo de 1992 en Nueva York, entrando en vigor el 21 de marzo de 1994. Colombia ratificó dicho convenio mediante la Ley 164 de 1994. Con esta convención, Colombia se obliga, entre otras cosas, a lo siguiente:

“Las Partes deberían tomar medidas de precaución para 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.

Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos;

Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones”.

c) Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo y el PROGRAMA 21 de las Naciones Unidas

La presente declaración fue aprobada durante la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, en reuniones suscitadas del 3 al 14 de junio de 1992. Principalmente se basó en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972. Dentro de los 17 principios establecidos en la declaración se resaltan los siguientes:

“PRINCIPIO 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

PRINCIPIO 8. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo

insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

PRINCIPIO 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

PRINCIPIO 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

PRINCIPIO 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, 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”.

d) Convenio de Diversidad Biológica de las Naciones Unidas

El Convenio de la Diversidad Biológica de la ONU entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Colombia ratificó dicho convenio mediante la Ley 165 de 1994, entrando en vigor en el orden jurídico interno el 26 de febrero de 1995.

Este convenio tiene tres objetivos, a saber: 1) La conservación de la biodiversidad, 2) El uso sostenible de la biodiversidad, y 3) La participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la biodiversidad.

En su inciso f) del artículo 8° sobre conservación *in situ*, 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.

e) Acuerdo de París

El Acuerdo de París tiene como hito ser el primer instrumento universal con compromiso jurídico con fuerza vinculante para los Estados Partes, con miras a enfrentar los retos del cambio climático. Este acuerdo fue adoptado el 12 de diciembre de 2015

en 21 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21). Colombia ha sido uno de los países que adoptó dicho acuerdo, comprometiéndose a reducir en un 20% sus emisiones GEI a 2030, entre otras medidas, para la adaptación al cambio climática.

Respecto del objeto del presente proyecto de ley se pueden traer a colación los siguientes artículos en específico del Acuerdo de París:

“Artículo 5°. Se alienta a las Partes a que adopten medidas para aplicar y apoyar; también mediante los pagos basados en los resultados, el marco establecido en las orientaciones y decisiones pertinentes ya adoptadas en el ámbito de la Convención respecto de los enfoques de política y los incentivos positivos para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques, y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo, así como de los enfoques de política alternativos, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques, reafirmando al mismo tiempo la importancia de incentivar, cuando proceda, los beneficios no relacionados con el carbono que se derivan de esos enfoques.

Artículo 7 I. Por el presente, las Partes establecen el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en El artículo 2°.

Artículo 8°. Las Partes reconocen 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.

f) Resolución A/RES/73/2841 del 1 de marzo de 2019 de las Naciones Unidas

Con esta Resolución se proclamó el periodo 2021-2030 como el “Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas”, con el propósito de apoyar y ampliar los esfuerzos encaminados a prevenir, detener e invertir la degradación de los ecosistemas en todo el mundo y concienciar sobre la importancia del éxito de la restauración de los ecosistemas.

Para tal fin se contemplaron las siguientes orientaciones a los Estados Partes para que:

“a) Fomenten la voluntad política, la movilización de recursos, la creación de capacidad, la investigación científica y la cooperación y el impulso para la restauración de los ecosistemas

a nivel mundial, regional, nacional y local, según proceda;

b) *Incorporen 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;*

c) *Formulen y apliquen políticas y planes para prevenir la degradación de los ecosistemas, en consonancia con las leyes y prioridades nacionales, según proceda;*

d) *Aprovechen y refuercen las iniciativas de restauración existentes a fin de ampliar la aplicación de las buenas prácticas;*

e) *Faciliten las sinergias y una visión integral sobre la forma de cumplir los compromisos internacionales y las prioridades nacionales mediante la restauración de los ecosistemas;*

f) *Promuevan el intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre la conservación y restauración de los ecosistemas”.*

4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Colombia es destacada a nivel latinoamericano por tener una Constitución Ecológica como así lo ha reseñado la Corte Constitucional en diversas decisiones judiciales¹¹, resaltando que en la Carta Magna del país más de 33 artículos mandatan y protegen el ambiente bajo la tesis del principio de desarrollo sostenible.

Para la presente iniciativa es menester traer a colación El artículo 8° superior que establece el deber del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación, como son las áreas de especial protección ecológica.

Por su parte, El artículo 58 constitucional establece como limitante al derecho fundamental de propiedad privada la función social y ecológica de la propiedad, en el entendido que, la garantía de este derecho fundamental debe darse desde una visión de proteger el ambiente, y en caso de requerirse la toma de decisiones administrativas para proteger ambientalmente determinadas áreas así estén en predios de propiedad privada, por primacía del interés general se podrá hacer, sin que esto se entienda como una vulneración del núcleo esencial del derecho de propiedad privada. Cuando se hace nugatorio dicho derecho, se procederá a garantizar la respectiva indemnización como puede ocurrir en los casos de expropiación administrativa o judicial, adelantadas por el Estado en desarrollo de sus

funciones constitucionales y legales de proteger las áreas de especial importancia ecológica.

De igual forma, El artículo 79 constitucional establece el derecho a gozar de un ambiente sano, reitera el principio-derecho de participación de la comunidad en las decisiones ambientales que puedan afectarlos. Así mismo, determina que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

En igual sentido, El 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.

Instituye igualmente la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de daños causados.

También se trae a colación el postulado constitucional desarrollado en El artículo 333 constitucional que determina 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.

El máximo tribunal Constitucional, en Sentencias C-703 de 2010, y T-622 de 2016, determinó como principios que deben guiar la labor de las entidades del Estado en la protección ambiental, esto es, el de prevención y precaución, así:

[...] Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-760 de 2007, T-622 de 2016, y C-148 de 2022.

alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos". (Subrayado fuera de texto).

Por último, en el estudio judicial constitucional del caso concreto relacionado con la protección y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, la Corte Suprema de Justicia¹² declara como sujeto de derechos este ecosistema, reiterando el deber en cabeza del Estado de restaurar los daños ocasionados al ambiente. Dentro de este estudio se pudo determinar cómo se han ocasionado incendios forestales al interior del parque nacional para ampliar principalmente las actividades agropecuarias en áreas de especial importancia ecológica como son la Cuenca Alta del Río Combeima, Cuenca Alta del Río Quindío, y la Cuenca Alta del Río Otún. Es por eso que, la Corte Suprema de Justicia decide ordenar al Estado el diseño del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados.

5. MARCO LEGAL COMPLEMENTARIO A LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA

a) **Ley 2ª de 1959**, por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

En esta normatividad se determina en su artículo 1º que, para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", las siguientes zonas de reserva forestal, comprendidas dentro de los límites que para cada bosque nacional se fijan a continuación:

"a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Por el Sur, la línea de frontera con la República del Ecuador; por el Occidente, el Océano Pacífico y la línea divisoria con la República de Panamá; por el Norte, el Océano Atlántico (Golfo de Urabá), y por el Oriente, una línea que arrancando 15 kilómetros al este del divorcio de aguas de la Cordillera Occidental, en los límites con el Ecuador, siga hasta el Volcán de Chiles, el Nevado de Cumbal y la Quebrada de San Pedro, y de allí, a través del Río Patía, hasta Chita, continuando 15 kilómetros al Este por el divorcio de aguas del Cerro de Rivas al Cerro de Munchique y siguiendo la cima de la Cordillera Occidental hasta el Cerro de Caramanta; de allí al Cerro Paramillo y luego al Cerro Murrucucú, y de allí una línea recta, con rumbo 45 grados noreste, hasta el Océano Atlántico;

b) Zona de Reserva Forestal Central, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Una zona de 15 kilómetros hacia el lado Oeste, y otra, 15 kilómetros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde el Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kilómetros

al Este de Pasto, hasta el Cerro de Los Prados al Norte de Sonsón;

c) Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Partiendo de la confluencia del Río Negro con el Río Magdalena, aguas abajo de este último, hasta su confluencia con el Río Caño Regla, y siguiendo este río y su subsidiario el Río La Honda hasta encontrar el divorcio de aguas de este río con el Río Nechí; de allí hacia el Norte, hasta encontrar el divorcio de aguas del Río Nechí con los afluentes del Río Magdalena, y por allí hasta la cabecera de la Quebrada Juncal, siguiendo esta quebrada hasta su confluencia con el Río Magdalena, y bajando por ésta hasta Gamarra; de allí al Este hasta la carretera Ocaña-Pueblonuevo; se sigue luego por el divorcio de aguas de la Cordillera de Las Jurisdicciones, hasta el Páramo de Cachua y la cabecera del Río Pescado; por este río abajo hasta su confluencia con el Río Lebrija, y de allí, en una línea recta hacia el Sur, hasta la carretera entre Vélez y Puerto Olaya, y de allí una línea recta hasta la confluencia del Río Negro con el Río Magdalena, punto de partida;

d) Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Del Mar Caribe hacia el Sur, siguiendo la longitud 74°, hasta la latitud Norte 10° 15', de allí hacia el Este, hasta la longitud 73° 30'; de allí hacia el Norte hasta la latitud Norte 10° 30'; de allí hacia el Este, hasta la longitud 73° 15'; de allí hacia el Norte, hasta el Mar Caribe, y de allí por la costa, hasta el punto de partida;

e) Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Por el Oriente, la línea de frontera con la República de Venezuela; por el Norte, partiendo de la frontera con Venezuela, se sigue una distancia de 20 kilómetros por el límite del Departamento del Magdalena con la Intendencia de La Guajira, por el Occidente, una línea paralela a 20 kilómetros al Oeste de la frontera entre Colombia y Venezuela, desde el límite Norte descrito arriba, hasta la intersección de esta paralela con la longitud 73° 30', y de allí continúa hacia el Sur, hasta su intersección con latitud Norte 8° 30', y por el Sur, siguiendo este paralelo hasta encontrar la frontera con Venezuela;

f) Zona de Reserva Forestal del Cocuy, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Desde un punto en el límite entre Colombia y Venezuela en la longitud Occidental 71° 46'; hacia el Sur, hasta la latitud Norte 6° 16', de allí hacia el Oeste hasta la longitud Occidental 72° 30' y de allí hacia el Norte hasta la latitud Norte 7° 30'; de allí hacia el Este, siguiendo la frontera de Colombia y Venezuela hasta el punto de partida;

g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Partiendo de Santa Rosa de Sucumbios, en la frontera con el Ecuador, rumbo Noreste, hasta

¹² Corte Suprema de Justicia. CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO Magistrada ponente STL10716-2020 Radicación No. 90309. veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020). Bogotá, D. C.

el cerro más alto de los Picos de la Fragua; de allí siguiendo una línea, 20 kilómetros al Oeste de la Cordillera Oriental hasta el Alto de Las Oseras; de allí en línea recta, por su distancia más corta, al Río Ariari, y por éste hasta su confluencia con el Río Guayabero o el Guaviare, por el cual se sigue aguas abajo hasta su desembocadura en el Orinoco; luego se sigue la frontera con Venezuela y el Brasil, hasta encontrar el Río Amazonas, siguiendo la frontera Sur del país, hasta el punto de partida”.

Estas zonas de reserva por mandato legal deben ser objeto de planes de ordenamiento forestal, así como también deberán definirse sus usos del suelo, de conformidad con El artículo 3° y 4° de dicha normatividad. Estas zonas tienen una protección jurídica por ser áreas de especial importancia ecológica, y en consecuencia, si se quiere desarrollar actividades económicas debe iniciarse procesos de sustracción para este propósito.

b) Decreto número 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

El Decreto número 2811 de 1974, actual Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente instituyó el ambiente como patrimonio común de la humanidad, principio necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos. Esto, entre otras cosas, con el fin de:

“1°. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

2°. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3°. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente”.

Así mismo, el Código en su artículo 7° también estableció que toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Es decir, a pesar de que esta normatividad es anterior a la Constitución Política de 1992, va en coherencia con establecer el derecho a gozar de un ambiente sano tal como El artículo 79 superior.

Dentro de los factores que deterioran el ambiente, El artículo 8° determina, entre otras, los siguientes, especialmente:

“a) La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;

b) La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras.

g) La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos;

j) La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales”.

En El artículo 9° de esta normatividad se reseña que, el uso de elementos ambientales y recursos naturales renovables debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios, a saber:

“a) Los recursos naturales y demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente, para lograr su máximo aprovechamiento con arreglo al interés general de la comunidad y de acuerdo con los principios y objetos que orientan este Código;

b) Los recursos naturales y demás elementos ambientales, son interdependientes. Su utilización se hará de manera que, en cuanto sea posible, no interfieran entre sí;

c) La utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que lesione el interés general de la comunidad o el derecho de terceros;

d) Los diversos usos que pueda tener un recurso natural estarán sujetos a las prioridades que se determinen y deben ser realizados coordinadamente para que se puedan cumplir los principios enunciados en los ordinales precedentes;

e) Los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles que, al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público;

f) La planeación del manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales debe hacerse en forma integral, de tal modo que contribuya al desarrollo equilibrado urbano y rural. Para bienestar de la comunidad, se establecerán y conservarán en los centros urbanos y sus alrededores espacios cubiertos de vegetación”.

El artículo 182 *ibidem* igualmente determina que estarán sujetos a adecuación y restauración de los

suelos que se encuentren en algunas de las siguientes circunstancias:

“a) Inexplotación si, en especiales condiciones de manejo, se pueden poner en utilización económica.

b) Aplicación inadecuada que interfiera la estabilidad del ambiente;

c) Sujeción a limitaciones físico-químicas o biológicas que afecten la productividad del suelo.

d) Explotación inadecuada”.

En complemento de lo anterior, El artículo 183 determina que todos los *“proyectos de adecuación o restauración de suelos deberán fundamentarse en estudios técnicos de los cuales se induzca que no hay deterioro para los ecosistemas. Dichos proyectos requerirán aprobación”.*

c) 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”.

Esta norma conocida como la Ley Ambiental de Colombia, contiene una serie de principios y lineamientos de gran importancia que obligan al Estado a proteger y conservar el ambiente, así como a desarrollar programas y proyectos para la restauración de ecosistemas degradados.

Dentro de los principios contemplados en El artículo 1° de esta ley, se pueden resaltar los siguientes:

“1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y

restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física”.

Con la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible esta normatividad le asigna, entre otras, las siguientes funciones que se resaltan para la presente iniciativa legislativa:

“Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;

Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;

Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional;

Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial; Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1729 de 2002:

Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas;

Contratar, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, la elaboración de estudios de investigación y de seguimiento de procesos ecológicos y ambientales y la evaluación de estudios de impacto ambiental;

Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento¹³.

Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, establecer el Sistema de Información Ambiental, y organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; promover la investigación de modelos alternativos de desarrollo sostenible; ejercer la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo del Programa Nacional de Ciencias y del Medio Ambiente y el Hábitat.

Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos;

Administrar el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y el Fondo Ambiental de la Amazonía;

Promover en coordinación con el Ministerio de Gobierno, la realización de programas y proyectos de gestión ambiental para la prevención de desastres, de manera que se realicen coordinadamente las actividades de las entidades del Sistema Nacional

Ambiental y las del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, creado por la Ley 46 de 1988 y reglamentado mediante el Decreto Ley 919 de 1989”.

Por su parte, la Ley asigna las siguientes funciones a las Corporaciones Autónomas Regionales, cuya naturaleza es pública, y se encargarán por ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente:

“Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;

Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en

¹³ Texto subrayado declarado CONDICIONALMENTE INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-649 de 1997.

materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;

Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil;

*Reservar, alinderar, administrar o **sustraer**, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción;*

Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;

Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, SINA, y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente”.

Por otra parte, El artículo 96 de esta norma determina una restricción del destino de los Recursos del Fondo Ambiental de la Amazonía y del FONAM, así:

“En ningún caso se podrán destinar los recursos de estos fondos para cubrir los costos que deban

asumir los usuarios públicos o privados en la restauración, restitución o reparación de daños ambientales ocasionados por ellos, ni en la ejecución de obras o medidas que deban adelantar tales usuarios por orden la de entidad responsable del control”.

d) 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 ley en su artículo 1° define la gestión del riesgo como 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.

Igualmente se establece que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

Esta gestión del riesgo incorpora la prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos.

Para tal efecto, la ley en su artículo dos establece como responsables de la gestión del riesgo a todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano, determinando la obligación de desarrollar y ejecutar los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

También instituye que los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.

Dentro de los principios generales de la ley se resaltan los siguientes:

“Principio de protección: *Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.*

Principio de solidaridad social: Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.

Principio de autoconservación: Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social.

Principio participativo: Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

Principio de precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.

Principio de sostenibilidad ambiental: El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.

Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.

12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar

la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior; si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior; cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.

15. Principio de oportuna información: Para todos los efectos de esta ley, es obligación de las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mantener debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: Posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción, así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas”.

Dentro de los objetivos específicos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo se traen a colación los siguientes:

“Identificación de los factores del riesgo, entendiéndose: amenaza, exposición y vulnerabilidad, así como los factores subyacentes, sus orígenes, causas y transformación en el tiempo.

Análisis y evaluación del riesgo incluyendo la estimación y dimensionamiento de sus posibles consecuencias.

Monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes.

Desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo mediante acciones como:

Intervención prospectiva mediante acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo.

Intervención correctiva mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente.

Protección financiera mediante instrumentos de retención y transferencia del riesgo.

Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres mediante acciones como:

Preparación para la respuesta frente a desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros.

Preparación para la recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción.

Respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población afectada y restituir los servicios esenciales afectados.

Recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida”.

e) Ley 1931 de 2018, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.

Esta ley surge con el propósito de cumplir los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de gestión y adaptación del cambio climático. Para ello se establecen las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, la concurrencia de la Nación, Departamentos, Municipios, Distritos, Áreas Metropolitanas y Autoridades Ambientales, principalmente en las acciones de adaptación al cambio climático, así como en mitigación de gases efecto invernadero, con miras de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.

En El artículo 2° de esta ley se adoptaron, entre otros, los siguientes principios:

“Autogestión. *Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, desarrollarán acciones propias para contribuir a la gestión del cambio climático con arreglo a lo dispuesto en esta Ley y en armonía con las acciones desplegadas por las entidades públicas.*

Coordinación: *La Nación y las entidades territoriales ejercerán sus competencias en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.*

Corresponsabilidad: *Todas las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas, tienen la responsabilidad de participar en la gestión del cambio climático según lo establecido en la presente ley.*

Integración: *Los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas, proyectos y normas nacionales y territoriales, así como el diseño y planeación de presupuestos nacionales y territoriales deben integrar consideraciones sobre la gestión del cambio climático.*

Prevención: *Las entidades públicas y privadas, en el ámbito de sus competencias, deberán adoptar las medidas necesarias para prevenir los posibles riesgos y reducir la vulnerabilidad frente a las amenazas del cambio climático.*

Responsabilidad: *Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, contribuirán al cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en términos de cambio climático, así como a adelantar acciones en el ámbito de sus competencias que garanticen la sostenibilidad de las generaciones futuras.*

Subsidiariedad: *Corresponde a la Nación y a los departamentos apoyar a los municipios, según sea requerido por éstos dada su menor capacidad institucional, técnica y/o financiera, para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la gestión del cambio climático”.*

Ahora bien, esta ley articula la gestión del riesgo de desastres y la adaptación del cambio climático, en El artículo 11, así:

“La articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático. Esto aplicará para su incorporación tanto en los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales como en los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, y demás instrumentos de planeación definidos en el Capítulo III de la Ley 1523 de 2012”.

En ese sentido, se determina que la adaptación al cambio climático debe estar también contenido en los planes de gestión del riesgo, en El artículo 25 de esta ley:

“Los planes de gestión del riesgo de los niveles de Gobierno nacional y territorial, a que se refiere El artículo 32 de la Ley 1523 de 2012, incorporarán acciones orientadas al conocimiento y reducción del riesgo disminuyendo la vulnerabilidad ante eventos de tipo hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático. En concordancia con lo definido en la presente ley, las entidades territoriales tendrán como base para la formulación de sus planes de gestión del riesgo a los PIGCCT de su jurisdicción y los PIGCCS, en lo relacionado a la adaptación al cambio climático”.

La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, o quien haga sus veces, definirá los lineamientos para que los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres incorporen estas acciones.

En coherencia con lo anterior, El artículo 25 incluyó la adaptación del cambio climático como parte de la gestión del cambio climático en articulación con la gestión del riesgo de desastres, así:

“En concordancia con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, o la norma que la modifique, derogue o sustituya, la adaptación al cambio climático como parte de la gestión del cambio climático se articulará, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con el propósito de armonizar la adopción e implementación de políticas, planes y programas orientados a la adaptación al cambio climático”.

f) Ley 2173 de 2021, por medio de la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.

La presente ley tiene como objeto establecer la creación de Áreas de Vida y creación de bosques en cada uno de los municipios del país, con participación activa de toda la población en la restauración y conservación ecológica del territorio, a través de la siembra de árboles para la creación de bosques y el aumento de la cobertura vegetal, con el trabajo conjunto de las empresas y las entidades competentes.

La restauración ecológica es entendida como el proceso de asistencia al restablecimiento de la estructura y función de un ecosistema, sus recursos bióticos y abióticos y los servicios ecosistémicos asociados, a un estado lo más cercano a las condiciones previas a su alteración o degradación.

Las áreas de vida se definen como zonas definida y destinada por los municipios para los programas de restauración por medio de la siembra de árboles, previstos en la presente ley. Esta área comprenderá, preferiblemente, los nacimientos de agua, rondas hídricas, humedales, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la reserva de Biosfera del Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, OMEC, demás áreas que comprenden la estructura ecológica principal de los municipios y demás áreas de importancia ambiental, la cual deberá estar incluida en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas ambientales (REAA).

Para establecer las áreas de vida, la autoridad ambiental correspondiente según su respectiva jurisdicción, en conjunto con las alcaldías municipales o distritales, deberán articular las Áreas de Vida a lo establecido en los instrumentos de

planificación del territorio y con ello, levantar censos forestales con el fin de conocer la cobertura vegetal del territorio y su respectivo estado de conservación, previa aplicación de lo establecido en la presente ley. Adicionalmente, estos censos deberán hacerse cada cinco años, con el propósito de monitorear las Áreas de Vida de que trata la presente ley.

Se establece la obligatoriedad de sembrar especies nativas en los programas de restauración ecológica a través de siembra de árboles, que estimulen la recuperación y conservación de los ecosistemas de forma diferenciada, de acuerdo con las condiciones ambientales y ecológicas del territorio, manejadas bajo el principio de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

Serán las Secretarías de Planeación, o quien haga sus veces, acogándose a los conceptos técnicos expedidos por la autoridad ambiental competente según su jurisdicción, las que establezcan zonas de siembras en procura de potenciar y restaurar zonas de importancia ecológica para el municipio, las cuales, de acuerdo a la viabilidad técnica y social, se podrán establecer como zonas de protección dentro de la estructura ecológica principal del municipio, dentro de su Plan de Ordenamiento Territorial.

Por último, El artículo 17 establece que la restauración que se realiza en el cumplimiento de esta ley no será para aprovechamiento maderable comercial. Todo aprovechamiento se regirá por las estrategias de gobernanza forestal definidas en El artículo de la presente ley.

6. REGLAMENTACIÓN RELACIONADA CON EL OBJETO DE LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA

a) Decreto número 2340 de 1997, por el cual se dictan unas medidas para la organización en materia de prevención y mitigación de incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

Mediante este Decreto se crea la Comisión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales adscrita al Ministerio del Medio Ambiente y cuyo objeto será el de servir de órgano asesor en materia de incendios forestales al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y al Sistema Nacional Ambiental, SINA.

Esta Comisión Nacional tiene las siguientes funciones, de acuerdo al artículo 5 del Decreto:

“1. Asesorar al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y al Sistema Nacional Ambiental, SINA, en la formulación y desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos en materia de prevención y mitigación de incendios forestales.

2. Formular recomendaciones para analizar y evaluar la problemática de incendios forestales del país.

3. Recomendar la ejecución de proyectos específicos de investigación científica en materia de incendios forestales.

4. *Asesorar sobre la realización de programas educativos y de divulgación a la comunidad en todos los aspectos relacionados con incendios forestales.*

5. *Formular recomendaciones acerca de la evaluación del cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos en materia de prevención y mitigación de incendios forestales, proponer nuevas iniciativas y sugerir correctivos.*

6. *Sugerir las metodologías para la elaboración de mapas de amenaza y riesgo de incendios forestales y demás instrumentos requeridos en el marco del programa nacional para la prevención y mitigación de incendios forestales.*

7. *Recomendar la reglamentación y modificación de la normatividad existente en materia de incendios forestales.*

8. *Dictarse su propio reglamento.*

9. *Cumplir las demás funciones que, no estando expresamente señaladas en este decreto, sean consideradas como complementarias o indispensables para el desarrollo de su objeto”.*

El Decreto también establece que los departamentos y los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón (1.000.000) de habitantes, deberán crear comisiones para la prevención y mitigación de incendios forestales, cuyo objeto será el de servir de órgano asesor en materia de incendios forestales.

Estas Comisiones de las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones, de conformidad con El artículo 13:

“1. Asesorar a las entidades integrantes del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y del Sistema Nacional Ambiental, SINA, del orden departamental, distrital y municipal, en la formulación y desarrollo de planes, programas, proyectos y actividades en materia de prevención y mitigación de incendios forestales.

2. Analizar y evaluar la problemática de incendios forestales del departamento, distrito, municipio o área metropolitana.

3. Proponer programas educativos y de divulgación a la comunidad en todos los aspectos relacionados con incendios forestales.

4. Evaluar el cumplimiento de planes, programas, proyectos y actividades en materia de prevención y mitigación de incendios forestales, proponer nuevas iniciativas y sugerir correctivos.

5. Dictarse su propio reglamento.

6. Cumplir las demás funciones que, no estando expresamente señaladas en este decreto, sean consideradas como complementarias o indispensables para el desarrollo de su objeto.

b) Resolución número 0247 de 2007, expedida por Parques Nacionales de Colombia, por la cual se establece el Protocolo para el desarrollo de la estrategia de Restauración Ecológica Participativa (REP) al interior de las áreas que integran el

Sistema de Parques Nacionales Naturales y se toman otras determinaciones.

Mediante esta Resolución, se estableció los siguientes elementos del protocolo para el desarrollo de la estrategia de Restauración Ecológica Participativa al interior de las áreas que integran Parques Nacionales Naturales:

a) Conformación de los equipos técnicos para las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y elaboración del Plan de Trabajo. Lo anterior teniendo en cuenta la guía técnica de restauración ecológica participativa construida por la entidad.

b) Capacitación como parque del Aprestamiento y fortalecimiento Institucional.

c) Diligenciamiento de la ficha ERRE. Esta ficha está contenida en la Guía Técnica de Restauración Ecológica Participativa de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

d) Formulación del proyecto de restauración ecológica participativa.

e) Elaboración de los borradores de los acuerdos por parte de las direcciones territoriales y contenido mínimo de los mismos. Este acuerdo se suscribe con los campesinos involucrados de la zona de recuperación natural.

La resolución también conforma un Equipo Nacional Operación de Restauración Ecológica Participativa integrado por el Subdirector Técnico, el (la) Coordinador(a) del Grupo Jurídico, y el Asesor de Participación de la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, este equipo se encargará de orientar y generar las directrices jurídicas, técnicas y sociales, para la implementación de la estrategia de Restauración Ecológica Participativa y tendrá las siguientes funciones:

1. Conocer el plan de trabajo de Restauración Ecológica Participativa elaborado por los equipos técnicos de las áreas protegidas y realizar las recomendaciones a que haya lugar.

2. Brindar las capacitaciones que sean necesarias a los equipos técnicos de Restauración Ecológica Participativa de las Direcciones Territoriales, y de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. También revisará los lineamientos técnicos, metodológicos, jurídicos y sociales, que deben ser incorporados en estas capacitaciones.

3. Emitir concepto de viabilidad por escrito para la ejecución de los proyectos formulados de Restauración Ecológica Participativa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de los mismos.

4. Conocer sobre los incumplimientos a los acuerdos de Restauración Ecológica Participativa por parte de los campesinos y tomar las medidas a que haya lugar.

5. Hacer el seguimiento a la estrategia de Restauración Ecológica Participativa y realizar recomendaciones sobre su implementación a la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

6. Cumplir con las demás funciones que le encargue la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

c) Decreto número 1655 de 10 de octubre de 2017, expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por medio del cual se adiciona al Libro 2, parte 2, Título 8, Capítulo 9 del Decreto número 1076 de 2015, cinco nuevas secciones en el sentido de establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Forestal, el Inventario Forestal Nacional y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono que hacen parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia, y se dictan otras disposiciones.

Este Decreto tiene como objeto establecer la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el Inventario Forestal Nacional (IFN) y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), que harán parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), los cuales son instrumentos para la generación de información oficial que permita tomar decisiones, formular políticas y normas para la planificación y gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano.

Para ello, el Decreto crea el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el cual fue inicialmente contemplado en la Ley 1021 de 2006 que fue declarada inexecutable por la Sentencia 030 de 2008. Este sistema se define como el 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.

El artículo 2.2.8.9.3.7. define como objetivos del SNIF los siguientes:

“1. Desarrollar los instrumentos y mecanismos necesarios para la gestión de la información forestal garantizando su integración con el SIAC e interoperabilidad con otros sistemas de información que por su naturaleza contengan o gestionen información relevante para los objetivos del SNIF.

2. Adoptar y desarrollar estándares, protocolos, procesos y soluciones tecnológicas para la captura, generación, procesamiento, flujo, divulgación y administración de la información generada por el sector forestal y que integre la información que produzcan el IIFN y el SMBYC.

3. Facilitar el acceso y la disponibilidad de la información forestal como estrategia de respuesta a

las demandas de información en los entornos local, regional, nacional e internacional.

4. Generar la información que permita establecer el estado y aprovechamiento de los recursos forestales, así como apoyar la formulación y seguimiento de políticas, planes, estrategias y toma de decisiones sectoriales”.

Así mismo, se determina que la información forestal que hará parte del SNIF, está relacionada con:

“1. Caracterización del estado, dinámica y presión sobre los ecosistemas forestales, con base en los datos generados por IIFN, el SMBYC y la información reportada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las autoridades ambientales regionales o urbanas y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otras.

2. Caracterización de la oferta y demanda de productos forestales maderables y no maderables.

3. Ordenación y zonificación forestal disponible.

4. Política, normatividad, metodologías y procedimientos asociados con la gestión forestal.

5. Información de los modos de vida asociados a los bosques”.

El artículo 2.2.8.9.3.9. establece la obligación de suministro de información al SNIF, así

“Las autoridades ambientales regionales, urbanas, la ANLA y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reportarán al SNIF de manera trimestral la información sobre aprovechamiento forestal, movilización de productos de la flora silvestre, decomisos, plantaciones protectoras e incendios de la cobertura vegetal generada en el marco de la gestión del recurso forestal. Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo la coordinación de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y con el apoyo del IDEAM generará espacios de articulación con entidades del orden nacional, regional o local que posean información, datos o registros relacionados con el SNIF.

Por último, El artículo 2.2.8.9.3.10 establece la periodicidad de los informes y boletines de la siguiente manera:

“Anualmente se publicará un boletín estadístico e informativo consolidado, con la información disponible, sobre los distintos aspectos comprendidos dentro de las áreas temáticas del SNIF y de acuerdo con el alcance definido para este”.

Como se puede evidenciar, el presente Decreto establece un Sistema de Información Forestal, en el cual las autoridades deben reportar información respecto de los incendios forestales. No obstante, no se determina qué información debe allegarse, por lo cual, mediante la presente iniciativa, se robustecerá la información pública creando el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios, el cual funcionará

en el mismo Sistema de Información Forestal para que no exista duplicidad de herramientas, sino una complementariedad legal.

7. GUÍASYPLANESDERESTAURACIÓN ECOLÓGICA EN COLOMBIA

En el país existen múltiples conceptualizaciones, guías y planes de restauración ecológica, dentro de las cuales están las restauraciones participativas. Para tal efecto se van a describir las principales, especificando especialmente las conceptualizaciones y las fases que se deben desarrollar para diseñar e implementar los planes de restauración ecológica.

a) Guía metodológica para la restauración ecológica del bosque altoandino

Esta guía metodológica fue elaborada por la Facultad de Ciencias, Departamento de Biología de la Universidad Nacional de Colombia, en el año 2007, mediante un convenio interinstitucional con el Acueducto, Agua y Alcantarillado de Bogotá, y la Alcaldía Mayor de Bogotá- Jardín Botánico - Secretaría Distrital de Ambiente.

En esta guía acogen la definición de restauración ecológica establecida por la Sociedad Internacional para la Restauración Ecológica, la cual es explicada en la guía metodológica, así:

“Es el esfuerzo práctico por recuperar de forma asistida las dinámicas naturales tendientes a restablecer algunas trayectorias posibles de los ecosistemas históricos o nativos de una región. Se entiende que las dinámicas naturales deben estar dirigidas a la recuperación, no de la totalidad sino de los componentes básicos de la estructura, función y composición de especies, de acuerdo a las condiciones actuales en que se encuentra el ecosistema que se va a restaurar. De lo anterior podemos destacar y concluir lo siguiente:

a) Es factible que con ayuda humana se puedan recuperar los mecanismos de regeneración del ecosistema.

b. El ecosistema puede volver a una o varias de sus trayectorias posibles, pero difícilmente puede llegar a su estado original.

c) Estas trayectorias van a depender del conocimiento que se tenga del ecosistema de referencia (ecosistema predisturbio) y del estado actual del ecosistema (ecosistemas posdisturbio).

d) Las condiciones actuales del ecosistema dependen de la relación histórica entre naturaleza y sociedad.

e) El objetivo de la restauración ecológica es iniciar o acelerar procesos que conduzcan a la recuperación de un ecosistema. La visión ecosistémica implica que lo que debe retornar a un estado predisturbio son las condiciones ecológicas que garantizan la recuperación de la composición estructura y función del ecosistema y que recuperan servicios ambientales.

Desde este punto de vista la restauración es un proceso integral de visión ecosistémica tanto local, como regional y del paisaje, que tiene en cuenta las necesidades humanas y la sostenibilidad de los ecosistemas naturales, seminaturales y antrópicos.

El valor de usar la palabra restauración desde el punto de vista ecosistémico es que nos ayuda a pensar en todos los procesos fundamentales de funcionamiento de un ecosistema, especialmente en los procesos ligados a las sucesiones naturales, sus interacciones y las consecuencias de las actividades humanas sobre estos procesos. Muchas áreas en el mundo están tan alteradas que ya es difícil hablar de restauración y se pueden emprender otras acciones como la rehabilitación, la reclamación o reemplazo y la revegetalización. En general el concepto de restauración abarca o incluye actividades como la rehabilitación o reemplazo¹⁴”.

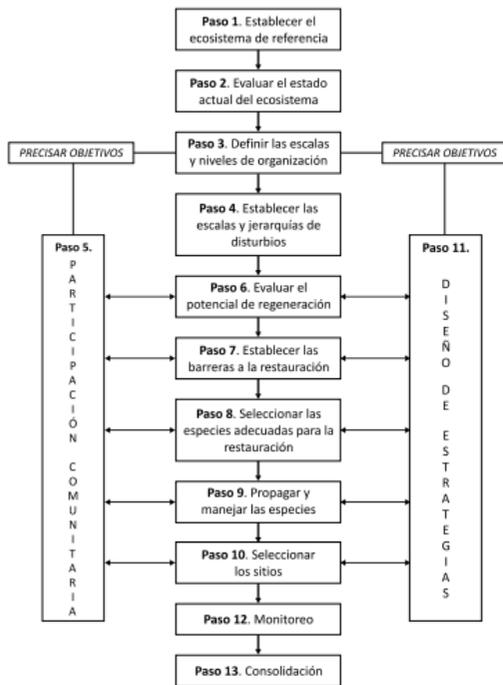
En la guía metodológica se proponen 13 pasos para el desarrollo de un proceso de restauración ecológica, los cuales no deben ser comprendidos como una receta, sino como una forma de pensar la complejidad y particularidad de cada área a restaurar. En ese sentido, determinan los siguientes pasos:

1. Definir el ecosistema o comunidad de referencia.
2. Evaluar el estado actual del ecosistema o comunidad.
3. Definir las escalas y niveles de organización.
4. Establecer las escalas y jerarquías de disturbio.
5. Lograr la participación comunitaria.
6. Evaluar el potencial de regeneración del ecosistema.
7. Establecer las barreras a la restauración a diferentes escalas.
8. Seleccionar las especies adecuadas para la restauración.
9. Propagar y manejar las especies.
10. Seleccionar los sitios.
11. Diseñar estrategias para superar las barreras a la restauración.
12. Monitorear el proceso de restauración.
13. Consolidar el proceso de restauración¹⁵.

El organigrama propuesto por la guía metodológica es el siguiente:

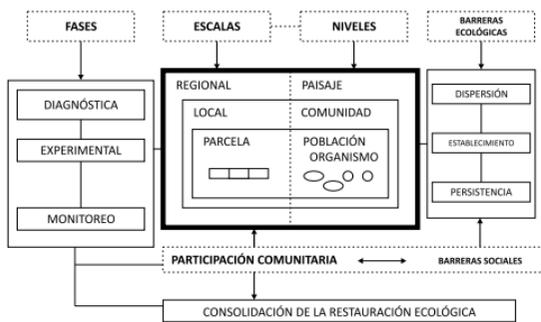
¹⁴ Universidad Nacional de Colombia. Orlando Vargas. Guía Metodológica para la Restauración Ecológica del Bosque Alto Andino. 2007. Bogotá. Pág. 18. Link de consulta: <https://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2016/06/guia-metodologica-restauracion-ecologica.pdf>.

¹⁵ Ibidem. Pág. 21.



Estos pasos se desarrollarían en fases, escalas, niveles y barreras ecológicas, creando un esquema completo de la siguiente manera:

Gráfica elaborada por: Universidad Nacional. Guía Metodológica para la Restauración Ecológica del Bosque Alto Andino. 2007. Figura 1. Secuencia y relaciones de los 13 pasos fundamentales en la restauración ecológica. Pág. 21.



Gráfica elaborada por: Universidad Nacional. Guía Metodológica para la Restauración Ecológica del Bosque Alto Andino. 2007. Figura 2. Relación entre las cuatro grandes categorías y sus divisiones. Pág. 22.

b) Plan Nacional de Restauración Ecológica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Este es el actual plan que tiene el país, el cual se desarrolló en el 2015, es elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco del cumplimiento de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “ Prosperidad para Todos”, que en su Capítulo VI instituyó que con “el objetivo de fortalecer la preservación y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, se deberá: a) Adoptar e implementar el Plan Nacional de Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistemas”.

El Plan Nacional de Restauración reúne tres enfoques de implementación: la restauración ecológica, la rehabilitación y la recuperación, que

dependen del tipo de intervención, del nivel de degradación del área y del objetivo de restauración. Para su cumplimiento se propone un marco lógico de 20 años con períodos a corto plazo de 3 años, a mediano de 8 años y a largo plazo de 20, que contienen acciones prioritarias y esenciales para su cumplimiento, metas e indicadores, responsables, posibles fuentes de financiación y una aproximación económica para la gestión del Plan Nacional de Restauración¹⁶.

En este plan nacional se define la restauración “como una estrategia práctica de manejo que restablece los procesos ecológicos para mantener la composición, estructura y función del ecosistema en diferentes unidades de paisaje y a distintas escalas, mediante el desarrollo de estrategias participativas (Apfelbaum y Chapman, 1997). La restauración es un proceso complejo, integral y cuyos objetivos se logran a mediano y largo plazo y su propósito va más allá de la simple revegetación o reforestación de áreas mediante plantaciones de especies arbóreas¹⁷.”

En el plan se indica que a la fecha (2015) se ha venido implementando la estrategia de restauración ecológica participativa en cerca de 9.054 hectáreas que están en proceso de restauración en ecosistemas principalmente de bosque andino, bosque altoandino y páramo¹⁸.

Por otra parte, en el Plan Nacional de Restauración se indica que los incendios pueden ser provocados por causas naturales o antrópicas, dentro de las cuales se encuentran las quemadas agrícolas que están arraigadas culturalmente en algunas zonas del país como en los páramos y en las sabanas del Vichada y Casanare. En estas zonas se utiliza la quema para la renovación de rebrotes con fines de pastoreo de ganado vacuno. En zonas cañeras de Cundinamarca se realizan como parte de la preparación de sus tierras. En la Costa Atlántica, el Chocó y los Llanos Orientales se utilizan para la caza.

Sobre la gravedad de los impactos de los incendios, el Plan Nacional de Restauración indica que:

“Aunque los incendios naturales pueden ser parte de la dinámica del sistema en algunos bosques, los incendios causados por el hombre pueden causar pérdidas dramáticas en ecosistemas susceptibles como los bosques húmedos tropicales. Los incendios aumentan su frecuencia e intensidad por las altas temperaturas en épocas de verano y con mayor intensidad cuando hay presencia del fenómeno de El Niño (Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas, 2002)”.

Para el periodo comprendido entre el 2001 y 2005, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

¹⁶ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Plan Nacional de Restauración. Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas .2015. Bogotá, D. C. Pág. 9.

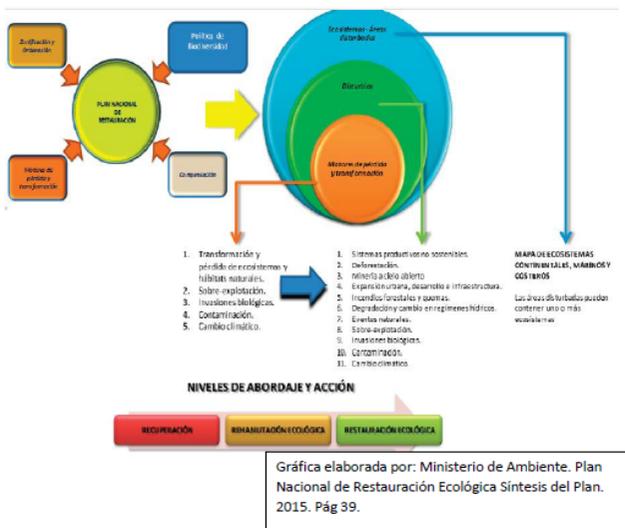
¹⁷ Ibidem. Pág. 15.

¹⁸ Ibid. Pág. 13.

en este Plan Nacional se señaló la afectación por incendios forestales así:

Durante el período comprendido entre 2001 y 2005 fueron afectados los Parques Nacionales Naturales de la Macarena, Nevados, Sumapaz, Galeras, Chingaza, Pisba y en el Santuario de Fauna y Flora Iguaque. La Dirección de Gestión del Riesgo y el IDEAM reportaron que de 2002 a 2007 se presentaron 6.193 eventos, que afectaron un total de 273.437,5 hectáreas, entre diferentes tipos de coberturas; y para el primer semestre de 2010 se afectaron 65.744 hectáreas, principalmente en los departamentos de Arauca (22.056 hectáreas), Casanare (12.278 hectáreas) y Cundinamarca (6.927 hectáreas)¹⁹.

Por último, el Plan Nacional propone una síntesis del enfoque conceptual para la ejecución del plan de acción, con una orientación, fases, responsables, fuentes, metas e indicadores, así:



8. DERECHO COMPARADO

a) Argentina

En Argentina, la Ley 26.815, sancionada en noviembre 28 de 2012, promulgada el 10 de enero de 2013, conocida como Ley de Manejo del Fuego, tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional.

Esta norma no solo crea un Sistema Institucional para el manejo del fuego, en su artículo 22 bis determina lo siguiente:

“En caso de incendios, sean estos provocados o accidentales, que quemen vegetación viva o muerta, en bosques nativos o implantados, así como en áreas naturales protegidas debidamente reconocidas y humedales, a fin de garantizar las condiciones para la restauración de las superficies incendiadas, se prohíbe por el término de sesenta (60) años desde su extinción:

a) Realizar modificaciones en el uso y destino que dichas superficies poseían con anterioridad al incendio;

b) La división o subdivisión, excepto que resulte de una partición hereditaria; el loteo, fraccionamiento o parcelamiento, sea parcial o total, o cualquier emprendimiento inmobiliario, distinto al arrendamiento y venta, de tierras particulares.

c) La venta, concesión, división, subdivisión, loteo, fraccionamiento o parcelamiento, total o parcial, o cualquier otro emprendimiento inmobiliario, distinto al arrendamiento, de tierras fiscales; y,

d) Cualquier actividad agropecuaria que sea distinta al uso y destino que la superficie tuviera al momento del incendio.

Sin perjuicio de la protección especial que tales ecosistemas afectados particularmente obtengan de las leyes nacionales y locales, como de los tratados internacionales aprobados y ratificados por la Nación en la materia, que aplicarán complementariamente en cuanto sus normas resulten más extensas o amplias en sus beneficios para con los mismos”.

Como se puede observar, esta normatividad tiene una prohibición de cambio de uso del suelo por 60 años cuando los incendios son provocados o accidentales. Así mismo, trata de evitar la urbanización o parcelación de dichas áreas afectadas por incendios forestales. Esta prohibición aplica para áreas naturales protegidas y humedales.

b) México

En este país federal, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión expidió la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2018. Esta ley tiene por objeto regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos; así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en El artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable.

En el artículo 97 de dicha norma se prohíbe la autorización de cambio de uso del suelo en terrenos forestales afectados por incendios forestales, así:

“Artículo 97. No se podrá otorgar autorización de cambio de uso del suelo en terrenos forestales donde la pérdida de cubierta forestal fue ocasionada por incendio, tala o desmonte sin que hayan pasado 20 años y que se acredite a la Secretaría que la vegetación forestal afectada se ha regenerado, mediante los mecanismos que, para tal efecto, se establezcan en el Reglamento de esta ley”.

En esta ley la prohibición de cambio de uso del suelo se circunscribe a 20 años, y solamente

¹⁹ Ibid. Pág. 22.

aplicará en terrenos forestales. La habilitación para adelantar los usos del suelo después de 20 años se ven condicionados a acreditaciones por parte de la Secretaría, quienes deberán verificar que la vegetación afectada ha sido regenerada.

9. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece lo siguiente sobre el análisis de impacto fiscal de las normas:

“Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Para el caso concreto, la presente iniciativa legislativa no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios, por lo cual no contiene un impacto fiscal que amerite el respectivo análisis establecido en El artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Atentamente,

 Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 ANDRÉS CANCEMANCE LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico -Colombia Humana
--	--

 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	
---	--

22 Julio 2025

051

13/19