



# 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° 1496

Bogotá, D. C., viernes, 22 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariasenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 061 DE 2025 CÁMARA

(PRIMERA VUELTA)

*por medio del cual se eliminan las contralorías territoriales.*

Bogotá, D. C., agosto de 2025

Honorable Representante

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo número 061 de 2025 Cámara**

Respetado Representante Sánchez,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional a través de la nota interna número C.P.C.P. 3.1 - 084 - 2025 del 20 de agosto de 2025, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 061 de 2025 Cámara, *por medio del cual se eliminan las contralorías territoriales.*

#### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de Acto Legislativo número 061 de 2025 Cámara, *por medio del cual se eliminan las contralorías territoriales*, fue radicado el 21 de julio de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por parte de los honorables Representantes, honorable Representante *Hernán Darío Cadavid Márquez*, honorable Representante *Jhon Jairo Berrío López*, honorable Representante *Juan Fernando Espinal Ramírez*, honorable Representante *Andrés Eduardo Forero Molina*, honorable Representante *Eduard Alexis Triana Rincón*, honorable Representante *José Jaime Uscátegui Pastrana*, honorable Representante *Hugo Danilo Lozano Pimiento*, honorable Representante *Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa*, honorable Representante *Yulieth Andrea Sánchez Carreño*, remitido por competencia para iniciar su trámite a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes. Finalmente, a través de la Nota Interna número C.P.C.P. 3.1 - 084 - 2025 del 20 de agosto de 2025, fui designado como ponente único para primer debate.

#### II. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El Proyecto de Acto Legislativo número 084 de 2025 Cámara, consta de 6 artículos incluida la vigencia.

#### III. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

El Proyecto de Acto Legislativo número 084 de 2025 Cámara, *por medio del cual se eliminan las*

*contralorías territoriales*, propone al Honorable Congreso, en virtud del principio de eficiencia y austeridad, la supresión de las contralorías territoriales.

**IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

La Corte Constitucional en Sentencia C-167 de 1995 expuso que “Agrega la Constitución, en su lógica distributiva de las funciones públicas que, además de los órganos que integran a aquellas Ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, (artículo 113 C.N.), denominados “órganos de control”, entre los que se encuentran, además del Ministerio Público, la Contraloría General de la República (artículo 117), a cuyo cargo está la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración. Esta lógica de separación, independencia y autonomía otorgada a la Contraloría General de la Nación, anuncia por sí misma, la concepción que se consagra en la nueva Constitución del control fiscal”.

Precisa además que “La función pública del control fiscal, fue atribuida a la Contraloría General de la República (artículo 267), y, en los departamentos, distritos y municipios se adelantará por sus contralorías, y en caso de que la ley no determine autonomía del orden municipal en el control fiscal, la vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales (artículo 272 C.N.).”.

Dicho control Fiscal se ha dividido en lo nacional y en lo regional, ostentando dicha facultad en lo regional las Contralorías territoriales.

Sin embargo, la elección de los Contralores regionales ha sido también otorgada a entidades locales, lo que facilita su captura por parte del clientelismo local, generándose un fenómeno de captura del regulador, entendido como “el proceso con el cual intereses privados afectan la intervención del Estado en cualquiera de sus formas”,<sup>1</sup> convirtiendo los reguladores locales en “una herramienta para favorecer la extracción de rentas, pues los grupos de interés utilizan a su favor el aparato regulatorio”.

<sup>1</sup> Corredor, F y Cortés Barros, V. (2018). ¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia. Universidad Externado de Colombia.

De allí, se considera pertinente entregar el Control Fiscal general al Contralor General de la República y, su control, a su vez, mantenerlo en la Auditoría General de la República.

Con ello, se pretende evitar tres fenómenos: uno, el ya descrito de captura del regulador; dos, que el control fiscal regional sea usado como instrumento de presión al opositor político y, tres, que el control fiscal dependa de la sofisticación que en dicho tema tenga cada contraloría regional, como quiera existe diferencias de presupuesto, tecnológicas, capacidad instalada entre otras, entre los diferentes entes territoriales, lo que genera disparidades técnicas entre los diferentes entes territoriales para enfrentar la corrupción<sup>2</sup>

Sin embargo, la finalidad de encontrar independencia en el organismo de control solo será realidad hasta tanto se promueva una verdadera meritocracia en las altas esferas estatales, por lo que el presente proyecto constituye un avance, pero no una tarea terminada hacia un control fiscal que en realidad fomente la transparencia en la administración de los recursos estatales.

Como lo presentan Corredor, F y Cortés Barros, V. (2018), en la investigación “¿por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia” “dieciocho de treinta y dos contralorías tienen un riesgo alto u muy alto de presentar corrupción y tan solo dos tienen un riesgo moderado. Por su parte, dieciséis gobernaciones tienen un riesgo alto o muy alto. Doce tienen un riesgo medio y solo cuatro presentan uno moderado. Estos datos ponen en evidencia un elemento central: tiene mayor riesgo de corrupción el supervisor que el supervisado. Las contralorías presentan un mayor riesgo frente a la corrupción que las mismas gobernaciones. Puntualmente, a excepción de cinco departamentos (San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Guajira, Huila y Guaviare), en el resto del país el riesgo de corrupción es mayor o igual para las contralorías que para las gobernaciones”.

<sup>2</sup> Ver Corredor, F y Cortés Barros, V. (2018). ¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia. Universidad Externado de Colombia, p.284.

Departamento	2013 - 2014		2015 - 2016		Tendencia	
	Gobernaciones	Contralorías	Gobernaciones	Contralorías	Gobernaciones	Contralorías
Amazonas	Alto	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto	Empeoró	Se mantuvo
Antioquia	Moderado	Medio	Moderado	Medio	Se mantuvo	Se mantuvo
Arauca	Alto	Alto	Medio	Alto	Mejóro	Se mantuvo
Atlántico	Alto	Alto	Medio	Alto	Mejóro	Se mantuvo
Bolívar	Alto	Alto	Alto	Alto	Se mantuvo	Se mantuvo
Boyacá	Medio	Alto	Medio	Medio	Se mantuvo	Mejóro
Caldas	Moderado	Medio	Medio	Medio	Empeoró	Se mantuvo
Caquetá	Muy alto	Alto	Alto	Alto	Mejóro	Se mantuvo
Casanare	Medio	Alto	Medio	Alto	Se mantuvo	Se mantuvo

Departamento	2013 - 2014		2015 - 2016		Tendencia	
	Gobernaciones	Contralorías	Gobernaciones	Contralorías	Gobernaciones	Contralorías
Cauca	Medio	Medio	Medio	Moderado	Se mantuvo	Mejóro
Cesar	Alto	Muy alto	Alto	Alto	Se mantuvo	Mejóro
Chocó	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Alto	Se mantuvo	Mejóro
Córdoba	Medio	Medio	Alto	Medio	Empeoró	Mejóro
Cundinamarca	Medio	Alto	Moderado	Moderado	Mejóro	Mejóro
Guainía	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Se mantuvo	Se mantuvo
Guaviare	Alto	Medio	Medio	Medio	Mejóro	Se mantuvo
Huila	Medio	Moderado	Medio	Moderado	Se mantuvo	Se mantuvo
La Guajira	Muy alto	Alto	Muy alto	Medio	Se mantuvo	Mejóro
Magdalena	Alto	Muy alto	Alto	Alto	Se mantuvo	Mejóro
Meta	Moderado	Moderado	Moderado	Medio	Se mantuvo	Empeoró
Nariño	Medio	Medio	Alto	Medio	Se mantuvo	Se mantuvo
Norte de Santander	Medio	Medio	Medio	Medio	Se mantuvo	Se mantuvo
Putumayo	Muy alto	Alto	Medio	Alto	mejoró	Se mantuvo
Quindío	Medio	Medio	Medio	Moderado	Se mantuvo	Mejóro
Risaralda	Medio	Medio	Moderado	Moderado	Mejóro	Mejóro
San Andrés y Providencia	Alto	Medio	Alto	Medio	Se mantuvo	Se mantuvo
Santander	Moderado	Alto	Moderado	Alto	Se mantuvo	Se mantuvo
Sucre	Alto	Muy alto	Alto	Alto	Se mantuvo	Mejóro
Tolima	Medio	Medio	Moderado	Alto	Mejóro	Empeoró
Valle del Cauca	Medio	Medio	Medio	Medio	Se mantuvo	Se mantuvo
Vaupés	Muy alto	Muy alto	Alto	Alto	Mejóro	Mejóro
Vichada	Alto	Muy alto	Medio	Muy alto	Mejóro	Se mantuvo

Indica el mismo texto que “De acuerdo con Iván Darío Gómez Lee auditor general de la República en el periodo 2009-2011, en este último año por cada mil pesos en procesos de responsabilidad fiscal se recuperaban ocho pesos, es decir, una tasa del 0.8%. En 2016, Felipe Córdoba, auditor general de la República, afirma que en enero la tasa de recuperación era del 0.07%, pero para agosto del mismo año, de cada mil pesos se recuperación cuarenta, es decir, una tasa del 4%”<sup>3</sup>.

Por esas razones, consideramos pertinente la eliminación de las contralorías territoriales en Colombia.

## V. COMPETENCIA DEL CONGRESO. CONSTITUCIONAL:

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

### LEGAL:

#### LEY 3ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

**Artículo 2º.** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

*Comisión Primera.*

*Compuesta por diecinueve (22) miembros en el Senado y treinta y cinco (38) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama*

<sup>3</sup> Corredor, F y Cortés Barros, V. (2018). ¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia. Universidad Externado de Colombia, p.297.

*legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.*

## VI. SITUACIONES QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTO DE INTERÉS.

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de acto legislativo no genera conflictos de interés al suscrito firmante, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

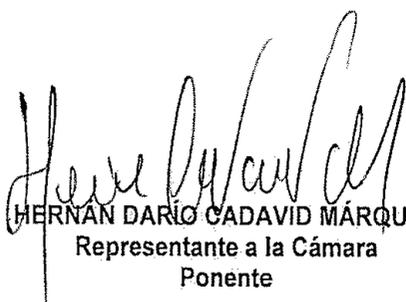
Dado que el objeto de la iniciativa pretende eliminar cargos públicos, podría generarse conflicto de intereses en caso de que algún cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, de algún congresista tenga contratación alguna con contralorías territoriales.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de acto legislativo no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

## VII. PROPOSICIÓN.

Haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, me permito rendir informe de PONENCIA POSITIVA y respetuosamente sugiero a los honorables Representantes de la Comisión Primera DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo número 061 de 2025 Cámara, por medio del cual se eliminan las contralorías territoriales. de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,



HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 061 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se eliminan las contralorías territoriales*

*El Congreso de Colombia*

### DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 272 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 272.** *La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios será ejercida por la Contraloría General de la República.*

**Parágrafo transitorio.** *Las Contralorías departamentales, distritales y municipales, hoy existentes, quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones, sin que pueda exceder un plazo de dos (2) años.*

**Artículo 2°.** Elimínese el numeral décimo cuarto del artículo 268 de la Constitución Política.

**Artículo 3°.** Elimínese el inciso cuarto del artículo 274 de la Constitución Política.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 291 de la Constitución Política el cual quedará así:

**ARTÍCULO 291.** *Los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura.*

*Los personeros sólo asistirán a las juntas directivas y consejos de administración que operen en las respectivas entidades territoriales, cuando sean expresamente invitados con fines específicos.*

**Artículo 5°.** Modifíquese el numeral 11 del artículo 300 de la Constitución Política el cual quedará así:

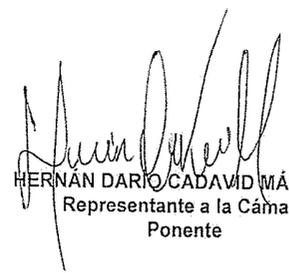
**ARTÍCULO 300.** *Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.*

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 300 de la Constitución Política el cual quedará así:

**ARTÍCULO 308.** *La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas.*

**Artículo 7°.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 035 DE 2025 CÁMARA**

*por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia.*

Bogotá, D. C., agosto 2025.

Honorable Representante

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 035 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia.**

Honorable Representante,

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y SS, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** para Primer Debate del Proyecto de Ley número 035 de 2025 Cámara, *por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia*, en los siguientes términos:

**I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES.**

El 21 de julio de 2025 fue radicado el Proyecto de Ley número 035 de 2025 Cámara, *por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injuria y Calumnia*, por el honorable Representante *Hernán Cadavid Márquez* y ha sido debidamente publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1226 de 2025.

Conforme a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para iniciar su trámite donde fuimos designados como ponentes mediante Radicado C.P.C.P. 3.1- 081- 2025 de fecha 20 de agosto de 2025.

**II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.**

1. Artículo 1°. Objeto
2. Artículo 2°. Adiciónese el artículo 36A a la Ley 599 de 2000
3. Artículo 3°. Modifíquese el artículo 225 del Código Penal sobre la retractación en los delitos de injuria y calumnia.
4. Artículo 4°. Vigencia.

**III. OBJETO.**

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el régimen de la figura de retractación en los delitos de injuria y calumnia, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos al buen nombre y a la honra, garantizando que, además de la retractación pública, exista una sanción económica para el autor o partícipe, derivada del riesgo producido frente a los derechos tutelados de la víctima.

**IV. JUSTIFICACIÓN.**

La presente iniciativa legislativa busca fortalecer la regulación de la retractación contemplada para los delitos de injuria y calumnia en el artículo 225 del Código Penal. La normativa actual otorga un trato preferente al victimario al permitirle retractarse, exonerándolo de responsabilidad penal, sin mayores consecuencias. Esta disposición deja en una situación de desventaja a la víctima, cuyos derechos fundamentales al buen nombre y a la honra ya han sido gravemente vulnerados por las afirmaciones injuriosas o calumniosas.

La retractación, tal como está regulada actualmente, beneficia de manera desproporcionada al autor del delito, ya que no impone sanciones suficientes para garantizar que dicha retractación sea completa, pública, oportuna y realizada en los mismos términos del agravio y además permite una perniciosa conducta consistente en injuriar o calumniar en un momento determinado teniendo presente que con la mera retractación, en el futuro, bastará, cuando en muchos casos el daño ya está hecho. Esto genera un desequilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de la víctima y el ejercicio del derecho a la libertad de expresión del agresor, pues el simple hecho de retractarse puede no ser suficiente para restituir plenamente la dignidad de quien ha sido agraviado.

En este sentido, se propone crear una sanción económica en el Código Penal: no será una pena ni principal (como la multa) ni accesoria, como quiera que el autor o partícipe encontraría inconveniente tener un antecedente penal por la mera retractación; ni tampoco implicará una retribución para la víctima, como quiera que esta cuenta con los procesos de responsabilidad civil para tasar adecuadamente el daño. En ese sentido, se propone crear una sanción económica que no es pena y que procede exclusivamente en los casos de retractación, que además es tasada directamente por una autoridad judicial y que está sometida a control mediante el recurso de apelación.

Además, se plantea una modificación del artículo 225 del Código Penal que incluya la imposición de la sanción económica para aquellos que se retracten, con lo que se persigue que las persona no incurran en los delitos de injuria y calumnia de forma ligera, por las exiguas consecuencias que esto trae. Esta sanción económica se plantea como una medida que no solo desincentive la calumnia y la injuria, sino que también garantice que la retractación no se convierta

en un mero trámite para eludir la responsabilidad penal, sino en un acto serio y reparador.

Finalmente, el espíritu de esta modificación es garantizar que el derecho de la víctima al buen nombre y a la honra sea restablecido de manera efectiva, y que la libertad de expresión no se use como un pretexto para eludir la justicia. La sanción económica también busca asegurar que la retractación sea realizada con la misma visibilidad y contundencia con que se cometió el agravio, ya que la restitución del daño debe ser proporcional al perjuicio causado. Esta propuesta es coherente con el principio de proporcionalidad en la limitación de derechos, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en diversas decisiones, al equilibrar el derecho a la libertad de expresión con la protección de los derechos fundamentales de terceros.

## V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

### 1. Marco Constitucional.

Como se mencionó, en la Constitución Política de Colombia existen diversos artículos que protegen los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra de las personas. Entre ellos, destacan los artículos 2°, 15 y 21 de la Carta Magna, los cuales se enfocan en la protección de estos derechos esenciales en una sociedad democrática.

El artículo 2° de la Constitución Política cita:

*“Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*” (Negrilla y subrayado por fuera del texto original)

El Artículo 15 de la Constitución Política cita:

*“Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

*En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.*

*La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.*

*Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley”.* (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

El Artículo 21 de la Constitución Política cita:

*“Artículo 21. Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección”.* (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

### 2. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

El artículo 15 de la Constitución Política de Colombia establece que todas las personas tienen derecho fundamental al buen nombre y a la honra, lo que implica que cualquier ataque o menoscabo a estos derechos puede generar una afectación grave en la esfera personal, social y profesional de una persona. El buen nombre se refiere a la reputación o concepto que los demás tienen de una persona, basado en su comportamiento, sus cualidades y su integridad. La honra, por su parte, hace referencia al valor personal que una persona se otorga a sí misma y que debe ser reconocido y respetado por los demás.

En los delitos de injuria y calumnia, se ataca directamente la honra y el buen nombre de la víctima al proferir afirmaciones falsas o lesivas que menoscaban su dignidad. La injuria se configura cuando se irroga a alguien una imputación deshonrosa, mientras que la calumnia ocurre cuando se imputa a una persona un delito falso. En ambos casos, la consecuencia inmediata es el deterioro del buen nombre de la víctima, ya que la sociedad empieza a percibirla de una manera distorsionada, afectando sus relaciones personales, laborales y sociales.

El artículo 20 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la libertad de expresión, permitiendo que todas las personas puedan expresar y difundir libremente sus pensamientos, ideas y opiniones. Sin embargo, la misma Constitución reconoce que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que su ejercicio debe estar limitado cuando entra en conflicto con otros derechos fundamentales, como el derecho al buen nombre y a la honra.

Por otro lado, la libertad de expresión, en su esencia, es un pilar de las sociedades democráticas. Permite el libre flujo de ideas, la crítica a las instituciones, y es una herramienta fundamental para el debate público. Sin embargo, esta libertad encuentra su límite cuando se utiliza para propagar afirmaciones falsas que lesionan gravemente la integridad moral y reputacional de otros individuos. La Corte Constitucional ha sido clara en que el abuso de la libertad de expresión para fines injuriosos o calumniosos no está protegido por la Constitución.

### 3. LEGISLACIÓN VIGENTE

Sobre la legislación aplicable al asunto, es importante destacar que, se refiere al Título V del

Código Penal colombiano, que aborda los delitos contra la integridad moral. En este contexto, se regulan específicamente los delitos de injuria y calumnia, así como lo relacionado con la retractación. A continuación, se detallan los aspectos clave de esta regulación:

“TÍTULO V

DELITOS CONTRA LA INTEGRIDAD MORAL

CAPÍTULO ÚNICO

*De la injuria y la calumnia*

**Artículo 220. Injuria.** *El que haga a otra persona imputaciones deshonrosas, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

**Artículo 221. Calumnia.** *El que impute falsamente a otro una conducta típica, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

(...)

**Artículo 225. Retracción.** *No habrá lugar a responsabilidad si el autor o participe de cualquiera de las conductas previstas en este título, se retractare voluntariamente antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, siempre que la publicación de la retractación se haga a costa del responsable, se cumpla en el mismo medio y con las mismas características en que se difundió la imputación o en el que señale el funcionario judicial, en los demás casos.*

*No se podrá iniciar acción penal, si la retractación o rectificación se hace pública antes de que el ofendido formule la respectiva denuncia”.*

#### 4. JURISPRUDENCIA.

El tema de la retractación en el contexto de la injuria y la calumnia ha sido objeto de un profundo análisis por parte de la Corte Constitucional de Colombia. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha abordado diversas facetas de este asunto, sentando precedentes importantes que reflejan la relación entre la protección de la honra y la libertad de expresión. A continuación, se presentan algunas sentencias clave que ilustran esta evolución jurídica.

- **Sentencia C-489 de 2002.** En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró constitucional el numeral 8 del artículo 82 del Código Penal, que establece como causal la extinción de la acción penal en caso de retractación. La Corte argumentó que esta disposición busca equilibrar el derecho a la libertad de expresión con la protección del buen nombre y la honra de las personas. Al permitir que la retractación extinga la acción penal, se promueve la posibilidad de reparación de los daños causados, enfatizando que el reconocimiento de un error puede ser un acto de responsabilidad que contribuye a la dignidad de la víctima.

- **Sentencia T-213 de 2004.** La Corte Constitucional ha establecido que la honra se ve afectada tanto por la difusión de información errónea como por opiniones tendenciosas que atacan la dignidad de una persona. En este sentido, la sentencia subraya que “(...) *la prevalencia prima facie de la libertad de expresión frente a estos derechos constitucionales, puede ser objeto de distinción. La primacía de la libertad de opinión en la tensión con el buen nombre será reforzada, de manera que solo opiniones insultantes o absolutamente irrazonables, serán objeto de reproche constitucional. Por su parte, tratándose de la honra, se demanda que la opinión guarde una estrecha relación con los hechos en los que se apoya. Así, no solo se trata de opiniones insultantes las que merecen reproche constitucional, sino también opiniones que, a la luz de los hechos, resultan excesivamente exageradas, siempre y cuando tengan como propósito directo cuestionar a la persona en sí misma (...)*”, enfatizando que solo las opiniones insultantes o irrazonables deben ser sancionadas.

Asimismo, se requiere que las opiniones guarden una relación estrecha con los hechos en que se fundamentan; así, no solo las expresiones claramente ofensivas son objeto de reproche, sino también aquellas que, aunque no sean despectivas, resultan excesivamente exageradas y buscan cuestionar a la persona en sí misma. Esto establece un equilibrio esencial entre la libertad de expresión y la protección del buen nombre, garantizando que el debate público no se convierta en un ataque personal injustificado.

- **Sentencia C-417 de 2009.** Esta sentencia es fundamental para entender la relación entre la libertad de expresión y los derechos al buen nombre y a la honra. La Corte declaró inexecutable el numeral primero del artículo 224 del Código Penal, que impedía aportar pruebas en casos de injuria y calumnia si el sujeto ya había obtenido una sentencia absolutoria sobre los hechos. La Corte sostuvo que esta restricción no solo limitaba el derecho a la defensa, sino que también afectaba el acceso a la justicia de las víctimas de injurias y calumnias. Este pronunciamiento refuerza la importancia de garantizar un equilibrio justo entre los derechos en conflicto y la posibilidad de que las víctimas busquen la reparación efectiva.

- **Sentencia C-635 de 2014.** En esta ocasión, la Corte Constitucional reafirmó pronunciamientos anteriores y subrayó que la retractación es un acto constitucional y legítimo. La Corte recordó que la retractación debe ser considerada en el marco de los derechos fundamentales, y su ejercicio puede contribuir a la restauración del buen nombre de la víctima. La Corte también señaló que, para que la retractación tenga efecto, debe cumplir con ciertos requisitos de completitud, publicidad y oportunidad. Este pronunciamiento destaca la importancia de regular adecuadamente la retractación para asegurar que cumpla su función reparadora, en lugar de convertirse en un mero formalismo.

Estos pronunciamientos de la Corte Constitucional subrayan la necesidad de una regulación efectiva de la retractación en los delitos de injuria y calumnia, reconociendo tanto el derecho a la libertad de expresión como la importancia de proteger el buen nombre y la honra de las personas. La jurisprudencia establece un marco claro en el que la retractación puede ser vista como un medio legítimo de reparación, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por la Corte para garantizar su efectividad y proporcionalidad.

#### **VI. LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: LA PROPORCIONALIDAD.**

El abuso de la libertad de expresión cuando se emplea para injuriar o calumniar a otro individuo puede generar consecuencias legales. En este contexto, la retractación se convierte en una oportunidad para corregir el error y restaurar el equilibrio entre los derechos en conflicto. Sin embargo, la retractación no debe ser vista como una vía para evadir la responsabilidad penal, especialmente si esta no cumple con los criterios mencionados anteriormente.

La Corte Constitucional ha establecido que la libertad de expresión no es una “carta blanca” para violar los derechos al buen nombre y a la honra de las personas. En la Sentencia C-417 de 2009, la Corte afirmó que, aunque el derecho a la libertad de expresión es fundamental, este debe ser ponderado cuando entra en conflicto con otros derechos, especialmente cuando se difunden falsedades que afectan de manera grave la dignidad de las personas. En este sentido, la imposición de sanciones adicionales a una retractación tardía o insuficiente no viola el principio de libertad de expresión, sino que actúa como un medio proporcional para proteger los derechos fundamentales de terceros.

#### **VII. PROPORCIONALIDAD EN LA LIMITACIÓN DE DERECHOS.**

El principio de proporcionalidad es esencial para garantizar que cualquier medida que limite un derecho constitucional, como la libertad de expresión, sea adecuada y necesaria para lograr un fin legítimo. En el caso de los delitos de injuria y calumnia, la limitación de la libertad de expresión mediante la imposición de una sanción económica por una retractación insuficiente responde a la necesidad de proteger derechos fundamentales, como el buen nombre y la honra.

La Corte Constitucional, en varias decisiones, ha reafirmado que las sanciones por el abuso de la libertad de expresión son válidas siempre que se justifiquen en la necesidad de proteger otros derechos y que se apliquen de manera proporcional. En este caso, sanción económica es una medida que busca equilibrar los derechos de ambas partes: la retractación protege el derecho a la libertad de expresión del agresor al permitirle enmendar el daño, pero la sanción adicional asegura que el derecho al buen nombre de la víctima sea restaurado de manera efectiva.

En conclusión, la adición de sanciones a la retractación en los delitos de injuria y calumnia está constitucionalmente justificada, ya que protege derechos fundamentales, se ajusta al principio de proporcionalidad, y previene la impunidad, asegurando que las víctimas obtengan una reparación adecuada. Esta medida refuerza el respeto por los derechos al buen nombre y la honra sin afectar indebidamente la libertad de expresión.

#### **VIII. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL.**

Este proyecto de ley no ordena gasto público, no tiene afectación y no tiene injerencia presupuestal alguna, en el entendido que, modifica el artículo 225 del Código Penal, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho al buen nombre y la honra, garantizando que la retractación en los delitos de injuria y calumnia no se convierta en una herramienta dilatoria o inefectiva.

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 9 de julio de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, que en su artículo 7° dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de 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.

#### **IX. CONFLICTO DE INTERESES.**

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, “*por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*”, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, modifica el artículo 225 del Código Penal, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho al buen nombre y la honra, garantizando que la retractación en los delitos de injuria y calumnia no se convierta en una herramienta dilatoria o inefectiva.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia

02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

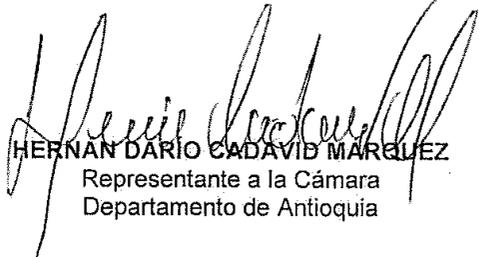
Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa parlamentaria.

## X. PROPOSICIÓN.

Por las anteriores consideraciones, presento a la Honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **PONENCIA POSITIVA** y se propone dar primer debate al Proyecto de Ley número 035 de 2025 Cámara, “por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de

la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injurias y Calumnias”

Cordialmente,



HERNÁN DARIO CADAVID MARGUEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injurias y Calumnias

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el régimen de la figura de retractación en los delitos de injuria y calumnia, buscando fortalecer el equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos al buen nombre y a la honra, garantizando que, además de la retractación pública, exista una sanción económica para el autor o partícipe, derivada del riesgo producido frente a los derechos tutelados de la víctima.

**Artículo 2º.** Adiciónese el artículo 36A a la Ley 599 de 2000 según el siguiente tenor:

**Artículo 36A. Sanción económica.** Habrá lugar a una sanción económica tasada por el Juez de conocimiento en los casos en que el autor o partícipe de los delitos de injuria o calumnia se retracte conforme a lo dispuesto en el artículo 225 de la presente ley.

La sanción económica no se considerará pena ni generará antecedentes ni derivará en la aplicación de ninguna de las penas privativas de otros derechos descritas en el artículo 43 de la presente ley.

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 225 del Código Penal sobre la retractación en los delitos de injuria y calumnia, el cual quedará así:

**Artículo 225. Retracción.** No habrá lugar a pena si el autor o partícipe de cualquiera de las conductas previstas en este título se retractare voluntariamente antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, siempre que la publicación de la retractación se haga a costa del responsable, se cumpla en el mismo medio y con las mismas características en que se difundió la imputación o en el que señale el funcionario judicial, en los demás casos.

No se podrá iniciar acción penal, si la retractación o rectificación se hace pública antes de que el ofendido formule la respectiva denuncia.

En los casos en que el autor o participe se retracte será obligatorio el pago de una sanción económica que oscilará entre los 2 y los 13 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tasada por el juez de conocimiento atendiendo a los criterios establecidos en el Libro I, Título IV, Capítulo Segundo de la presente ley en lo que sean aplicables.

Frente a la tasación de la sanción económica procederá el recurso de apelación que podrá ser interpuesto incluso por la víctima.

Los recursos obtenidos por concepto de sanciones económicas tendrán la destinación descrita en el artículo 42 de la presente ley.

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.



HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

\* \* \*

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

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

Bogotá, D. C., 20 de agosto de 2025.

Señor

**HONORABLE REPRESENTANTE ERICK VELASCO**

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.,

Señor

**CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN**

Secretario

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.,

**Referencia: Presentación informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 051 de 2025 Cámara, por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia**

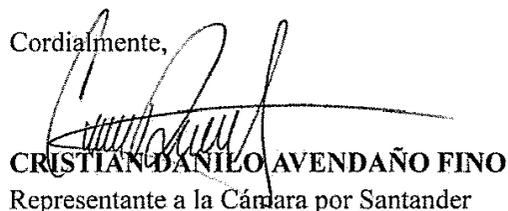
*ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

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

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

Cordialmente,



CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO  
Representante a la Cámara por Santander

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

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

#### 1. OBJETO DE LA INICIATIVA.

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

#### 2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El presente proyecto de ley fue radicado nuevamente ante la Cámara de Representantes el 22 de julio de 2025 bajo el número 051 de 2025 Cámara,

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

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

### 3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

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

a) **Prohibición de actividades económicas posteriores a incendios.**

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

c) **Prohibición de sustracción o recategorización de áreas protegidas.**

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

e) **Restauración ecológica obligatoria.**

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

g) **Creación del Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (RAAIF)**

h) Se establece un registro público, interoperable y de obligatorio uso, que consolide

información técnica y oficial sobre las áreas afectadas por incendios, sus características ecológicas, y su estado de recuperación.

i) **Participación comunitaria en restauración y monitoreo.**

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

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

### 4. CONSIDERACIONES.

El contexto actual de crisis climática ha venido agravando las condiciones de vida en el mundo. Dentro de la crisis climática uno de los mayores retos es el aumento de las temperaturas que pone en jaque la subsistencia humana. Se ha planteado desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible que de aumentar 2 grados la temperatura a 2023 la afectación a la salud sería crítica, en igual sentido lo ha señalado el Panel Intergubernamental de Cambio Climático.

El año 2023 fue catalogado el año más caluroso del mundo, y lo que va corrido de 2024 pronostica superar este récord. Colombia es uno de los países fuertemente impactados por este fenómeno climático, que ha generado el incremento y voracidad de los incendios forestales.

Pero el contexto se tiende a agravar al evidenciarse que existen prácticas antrópicas que provocan incendios forestales, con el propósito de adelantar sobre estas áreas afectadas diversas actividades económicas. La situación es de tal magnitud que a 30 de enero de 2024 28 mil hectáreas fueron afectadas por 477 incendios forestales. Parte de estos incendios han afectado áreas de especial importancia ecológica con distintas categorías de protección.

Producto de lo anterior, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 0037 del 27 de enero 2024, “por el cual se declara una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional”. Esta declaratoria es por el término de doce (12) meses, prorrogables hasta por un periodo igual, previo concepto, favorable del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Dentro de los considerandos del decreto se determina lo siguiente:

(...) *Que, de acuerdo con el Informe de Predicción Climática a Corto, Mediano y Largo Plazo en Colombia publicado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM el 19 de enero de 2024, el instituto señaló, la continuidad del fenómeno El Niño 2023-2024, bajo condiciones oceánicas y atmosféricas que determinan una*

*intensidad fuerte del fenómeno, estimando que el evento persista por lo menos hasta el mes de marzo de 2024.*

Que el IDEAM precisa una precipitación estimada para el trimestre, febrero a abril de 2024 bajo condiciones deficitarias en áreas de Magdalena, Bolívar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Santanderes, Altiplano Cundiboyacense, Huila, Valle, Cauca y Nariño, Ahora bien, en relación con la predicción de la temperatura para el mismo trimestre febrero a abril 1° de 2024, el IDEAM estimó que se superarán los promedios históricos; entre 0.5° y 3.0° C en gran parte del país. (...)

*(...) Que dé acuerdo con el mapa de alteraciones de la precipitación ante el fenómeno El Niño intensidad fuerte (IDEAM,2014), para el primer trimestre de 2024 son probables déficits de precipitación en amplios sectores de regiones Caribe, Andina y Pacífica, así como en algunas zonas de la Orinoquia.*

*Que al analizar el informe técnico diario de alertas del IDEAM para el 24 de enero de 2024, son 954 los municipios con algún nivel de alerta por incendios forestales, estando 582 de ellos en alerta roja, 259 en alerta naranja y 113 en alerta amarilla.*

Que con el reporte de seguimiento al Fenómeno El Niño elaborado por la UNGRD con fecha del 24 de enero de 2024: para el periodo comprendido entre el 3 de noviembre y el 24 de enero de 2024, se: han presentado afectaciones en 5 departamentos y 32 municipios, Los reportes dan cuenta de 323 incendios forestales, 6 sequías, 2 heladas, con una afectación de 6.723 hectáreas, 69 municipios con desabastecimiento de agua potable y 44.954 personas afectadas que conforman 16.233 familias”.

En lo corrido del año 2025, Colombia ha registrado 177 incendios forestales que han afectado aproximadamente 30.000 hectáreas, en 103 municipios de 24 departamentos. Los departamentos más afectados han sido Vichada, Santander, Cundinamarca, Boyacá y Tolima. Uno de los casos más graves ocurrió en el Parque Nacional Natural Chingaza, donde se perdieron más de 147 hectáreas de bosque altoandino. Las causas son predominantemente antrópicas, representando más del 90% de los casos, provocadas por quemas agrícolas, fogatas, quema de basuras y acciones intencionales para cambiar el uso del suelo. La crisis climática, agravada por el fenómeno de El Niño, ha intensificado la ocurrencia y magnitud de estos eventos, creando condiciones propicias para su propagación.

Si bien estos incendios se ven exacerbados precisamente por la crisis climática, según el Ministerio de Ambiente en Colombia los incendios han sido mayoritariamente provocados.

Lo anterior convoca precisamente a que iniciativas como estas para que de forma preventiva puedan desincentivar estas prácticas, y evitar que estos incendios forestales provocados intencionalmente puedan ser justificante para cambiar la vocación del

uso del suelo de las áreas de especial importancia ecológica afectadas o que puedan convertirse en un fundamento para facilitar procesos de sustracción.

Para tal efecto, se establece la prohibición de adelantar procesos de cambio de uso del suelo y de sustracción de áreas por el término de 60 años, teniendo en cuenta que investigaciones científicas han indicado que ese es el tiempo que podría tardar los procesos de restauración de determinados ecosistemas estratégicos, por lo cual se considera necesario implementar el término más garantista para el cumplimiento de los propósitos de la iniciativa.

Aunado a lo anterior, hay que mencionar que en Colombia no existe régimen legal que establezca la obligatoriedad específica de implementar planes de restauración ecológica participativa, con sus respectivos lineamientos, por lo que ha sido a través de reglamentación dispersa de las autoridades ambientales que se ha venido reglamentando. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa va en coherencia con el fortalecimiento y robustecimiento de estos planes de restauración ecológica participativa.

También la iniciativa legislativa en cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad establece el deber de poner a disposición de manera pública toda la información relacionada con los incendios forestales, y los planes, programas y proyectos que se están ejecutando para la restauración de los ecosistemas afectados. Lo anterior con el fin de complementar los sistemas de información existentes, siendo esto vital para los procesos que se quieran desarrollar por los tomadores de decisiones y grupos de interés.

## 5. ANTECEDENTES JURÍDICOS:

### 5.1. Antecedentes internacionales.

**Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.** El Objetivo 13 y 15 establece la necesidad Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países, así como de promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial.

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

**Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.** Establece que las Partes deberían tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para

hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.

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

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

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

**Resolución A/RES/73/2841 del 1º de marzo de 2019 de las Naciones Unidas.** Esta resolución principalmente insta a los Estados partes a incorporar la restauración de los ecosistemas en las políticas y los planes destinados a abordar las prioridades y desafíos en materia de desarrollo nacional que generan actualmente la degradación de los ecosistemas marinos y terrestres, la pérdida de diversidad biológica y la vulnerabilidad al cambio climático, creando así oportunidades para que los ecosistemas aumenten su capacidad de adaptación y para mantener y mejorar los medios de vida de todas las personas.

### 5.2. Antecedentes constitucionales.

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

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

**Artículo 79 de la Constitución Política:** Establece el derecho a gozar de un ambiente sano,

proteger la diversidad e integridad del ambiente, y conservar las áreas de especial importancia ecológica, así como el deber del Estado de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones ambientales que puedan afectarlos.

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

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

### 5.3. Antecedentes legales.

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

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

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

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

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

- **Ley 1523 de 2012, “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres**

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

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

#### 5.4. Antecedentes reglamentarios.

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

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

- **Decreto número 1655 de 10 de octubre de 2017, expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** “Por medio del cual se adiciona al Libro 2, parte 2, Título 8, Capítulo 9 del Decreto número 1076 de 2015, cinco nuevas secciones en el sentido de establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Forestal, el Inventario Forestal Nacional y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono que hacen parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia, y se dictan otras disposiciones”. El decreto crea el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el cual incluye información sobre los incendios forestales.

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

## 6. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS.

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

*“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.*

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

*“El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. [...] Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”.* (Subrayado Fuera del Texto).

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

## 7. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA.

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

*“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.*

El presente proyecto de ley en su articulado, no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales y tampoco otorga beneficios tributarios. En ese sentido, la presente iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis

de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se presentan modificaciones al articulado original del Proyecto de Ley número 051 de 2025 Cámara.

## 9. PROPOSICIÓN DE LA PONENCIA.

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

Del honorable representante,



**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara por Santander

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DEL 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 4º. 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 1º.** 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 2º.** La presente prohibición también aplica para las áreas afectadas por incendios forestales desde el 1º 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 3º.** 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 los 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 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, Personería Municipales, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales con el fin de hacer seguimiento a los compromisos asumidos por las entidades en los respectivos planes, programas y proyectos.

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

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

#### CAPÍTULO V

##### Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales

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

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

**Parágrafo 1°.** El Registro Nacional de áreas afectadas por incendios forestales (RAAIF) hará parte del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), que a su vez hace parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), razón

por la cual su funcionamiento estará de conformidad con lo dispuesto para el mismo.

**Parágrafo 2º.** 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**

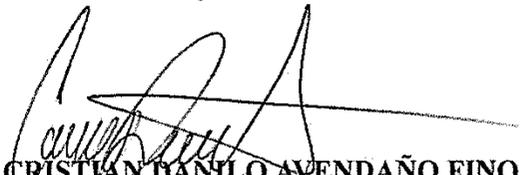
**Disposiciones Finales**

**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 qué tratan los artículos 7º,9º 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.

Del honorable Representante,



**CRISTIAN DANILLO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara por Santander

**CONTENIDO**

Gaceta número 1496 - viernes, 22 de agosto de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto en Cámara al proyecto de acto legislativo número 061 de 2025 Cámara, por medio del cual se eliminan las contralorías territoriales. ....	1	
Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 035 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea el artículo 36 A y se modifica el artículo 225 de la Ley 599 de 2000 sobre retractación en los delitos de Injurias y Calumnias.....	5	
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 051 de 2025 Cámara, por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones. ....	10	