



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1297

Bogotá, D. C., miércoles, 16 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

NÚMERO 212 DE 2026 CÁMARA

por el cual se adiciona un párrafo al artículo 356 de la Constitución Política, con el fin de establecer un término perentorio para la activación del régimen de transición del Sistema General de Participaciones.

Bogotá, D. C., agosto de 2026

Señor

SECRETARIO GENERAL

HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES

Ciudad de Bogotá, D. C.

REF: Radicación proyecto de acto legislativo, “*por el cual se adiciona un párrafo al artículo 356 de la Constitución Política, con el fin de establecer un término perentorio para la activación del régimen de transición del Sistema General de Participaciones*”.

Cordial saludo,

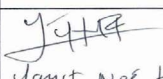
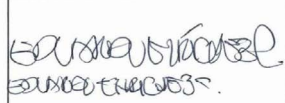
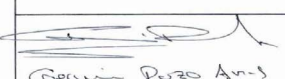
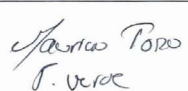
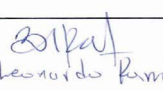
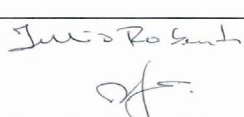
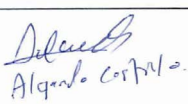
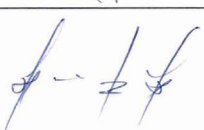
En nuestra condición de congresistas y en cumplimiento de los artículos 154, 155 y 375 de la Constitución Política, así como de los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992, nos disponemos a radicar ante la honorable Cámara de Representantes el presente proyecto de Acto Legislativo, que tiene por propósito subsanar una falla de diseño institucional identificada en el régimen de transición del Sistema General de Participaciones (SGP), tras la aprobación del Acto Legislativo 03 de 2024. Este vacío legal, lejos de consolidar la descentralización, expone la meta constitucional de fortalecimiento de las finanzas territoriales a un escenario de indefinición temporal y de incertidumbre jurídica.

El riesgo que motiva esta iniciativa radica en la configuración del hecho condicionante para la transición hacia la meta del 39,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). De acuerdo con el texto vigente, el inicio de esta senda de doce (12) años depende exclusivamente de la expedición de una ley orgánica de distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias del SGP. Dado que este tipo de leyes son de iniciativa reservada del Gobierno nacional (arts. 154 y 356 C.P.), la autonomía de los departamentos, distritos y municipios ha quedado supeditada a una condición suspensiva sin término fijo. Este riesgo dejó de ser teórico tras el archivo, por tránsito de legislatura, del Proyecto de Ley Orgánica número 502 de 2025 Cámara, lo que demuestra que la transición corre el peligro de postergarse indefinidamente si el Ejecutivo no prioriza nuevamente su trámite.

Para mitigar esta problemática y respetando rigurosamente el espíritu de equilibrio fiscal que el Congreso pactó en el Acto Legislativo 03 de 2024, el presente proyecto propone adicionar un párrafo al artículo 356 de la Carta Política, mediante el cual se establece que el Gobierno nacional deberá tramitar el proyecto de ley orgánica de competencias para que sea aprobado por el Congreso de la República a más tardar el 16 de diciembre de 2028. Si a esa fecha no se ha expedido dicha ley, el período de transición hacia la meta del 39,5% de que trata el artículo 357 de la Constitución Política iniciará, de pleno derecho, el 1º de enero de 2029, garantizando la predictibilidad de los ingresos regionales sin menoscabo del deber constitucional continuo del Gobierno nacional de tramitar dicha ley.

En consecuencia, presentamos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto para iniciar el trámite constitucional correspondiente

De los Congresistas,

 DIEGO GARCÍA ALFONSO Representante a la Cámara Departamento de Casanare	
 Juan Noé Hurtado	 GERMÁN PORRO ARIZA
 Germán Porro Ariza P. Liberal Arizaca	 Germán Porro Ariza P. Verde
 Leonardo Rumbón	 Germán Porro Ariza
 Germán Porro Ariza	

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto y antecedentes

Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas, tensión que atravesó buena parte del siglo XIX en la disputa entre centralistas y federalistas y que solo encontró un cauce institucional estable con la fórmula del Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, adoptada por el Constituyente de 1991 en el artículo 1° de la Carta Política. Dicha fórmula no es meramente descriptiva: constituye, según la doctrina constitucional, un principio estructural que informa la interpretación de todo el Título XII de la Constitución, dentro del cual se inscribe el Sistema General de Participaciones (SGP), regulado en los artículos 356 y 357 C.P.

La Corte Constitucional ha distinguido con rigor dogmático la descentralización –que supone el ejercicio de funciones administrativas en un marco de autonomía política, fiscal y administrativa de las entidades territoriales– de la simple desconcentración o delegación de funciones, que no despoja al nivel central del control político y administrativo sobre su ejercicio¹. En la práctica institucional colombiana, la persistente dependencia fiscal de los entes territoriales frente a las transferencias nacionales ha hecho que el proceso real de descentralización se asemeje, con frecuencia, más a la segunda figura que a la primera, lo que explica por qué el diseño normativo del SGP –y, en particular, la certeza sobre los términos de su transición– no es una cuestión de detalle técnico-presupuestal, sino un asunto que compromete directamente la vigencia material del principio de autonomía territorial.

El artículo 357 C.P., que fija la fórmula de cálculo de los recursos del SGP, ha sido objeto de cuatro reformas desde 1991: los Actos Legislativos 01 de 1995, 01 de 2002, 04 de 2007 y, más recientemente, 03 de 2024². Esta última reforma modificó de manera conjunta los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. En su artículo 2°, fijó la meta de que el SGP llegue a representar el 39,5 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), mediante un período de transición de doce (12) años que, en todo caso, no puede iniciar antes de 2027. En su artículo 1°, modificó el artículo 356 C.P. y ordenó, en su Parágrafo Transitorio 1°, que el Gobierno nacional presentará ante el Congreso de la República, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, el proyecto de ley orgánica de distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias del SGP.

El Gobierno nacional cumplió ese primer mandato al radicar, el 15 de diciembre de 2025, el Proyecto de Ley Orgánica número 502 de 2025 Cámara, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones. Sin embargo, dicho proyecto fue archivado al no completar sus cuatro debates reglamentarios dentro de la misma legislatura, por tránsito de legislatura, en aplicación del artículo 162 C.P. En consecuencia, la ley orgánica de competencias deberá ser radicada nuevamente ante el Congreso que se instala el 20 de julio de 2026, sin que exista hoy certeza jurídica ni política sobre cuándo se retomará su trámite ni sobre el contenido definitivo que finalmente adopte. Este antecedente, verificable y no hipotético, es el hecho institucional que motiva y legitima el presente proyecto.

II. Naturaleza jurídica de la reforma y competencia del constituyente derivado

El presente proyecto se tramita como acto legislativo, en ejercicio del poder de reforma constitucional que los artículos 374 y 375 de la Carta atribuyen al Congreso de la República. Corresponde, entonces, examinar si la iniciativa se ajusta a los límites competenciales que la jurisprudencia constitucional ha decantado para el ejercicio del poder de reforma, así como su compatibilidad con el llamado juicio o test de sustitución, desarrollado por la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-551 de 2003 y reiterado en pronunciamientos posteriores³.

Conforme a esa doctrina, el poder de reforma -a diferencia del poder constituyente originario- no puede reemplazar, sustituir o subvertir un elemento definitorio de la identidad de la Constitución de

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

² Actos Legislativos 01 de 1995, 01 de 2002, 04 de 2007 y 03 de 2024, todos reformatorios del artículo 357 de la Constitución Política.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, que sistematizó por primera vez el juicio de sustitución de la Constitución, doctrina reiterada, entre otras, en la Sentencia C-1200 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

1991, aunque formalmente se ejerza mediante el procedimiento previsto para su modificación. La aplicación de esta metodología exige, en primer lugar, identificar con precisión el eje axial presuntamente afectado y, en segundo lugar, verificar si la reforma lo reemplaza por otro integralmente distinto y opuesto, de suerte que la Constitución reformada resulte, en ese aspecto, irreconocible frente a la original.

Sometido el presente proyecto a ese ejercicio, resulta claro que la iniciativa no sustituye ni reemplaza el principio de Estado unitario descentralizado, con autonomía de las entidades territoriales, que informa los artículos 1º, 287, 356 y 357 de la Carta; por el contrario, lo desarrolla y refuerza, al dotar de un término cierto a la activación de un mecanismo –la transición del SGP hacia la meta del 39,5 por ciento de los ICN– que el propio constituyente derivado de 2024 ya incorporó a la Constitución. No se introduce una meta nueva, ni se modifica la fórmula de cálculo del incremento, ni se altera la reserva de iniciativa gubernamental sobre la ley orgánica de competencias (arts. 154 y 356 C.P.), que el proyecto respeta y reitera en su integridad. La reforma se limita, pues, a cerrar una laguna de certeza temporal dentro de un diseño institucional ya vigente, lo que la sitúa dentro del ámbito de competencia ordinaria del poder de reforma y fuera de cualquier hipótesis de sustitución de la Carta Política.

III. Marco constitucional vigente: el Acto Legislativo 03 de 2024

El artículo 356 de la Constitución Política, tal como quedó tras la reforma de 2024, reserva al Gobierno nacional la iniciativa de la ley orgánica de distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias del SGP. Esa reserva de iniciativa se refuerza con el artículo 154 C.P., que incluye dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo las que “ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”. En consecuencia, ningún congresista, individualmente considerado, ostenta la facultad constitucional de radicar dicha ley orgánica: se trata de una competencia reglada y exclusiva del Gobierno nacional, cuyo ejercicio, sin embargo, no puede quedar desprovisto de todo límite temporal sin comprometer la efectividad normativa de la reforma de 2024.

Por su parte, el artículo 357 C.P. dispone que el período de transición de doce (12) años hacia la meta del 39,5 por ciento de los ICN se activa a partir del año siguiente a la expedición de la ley orgánica de competencias de que trata el artículo 356 constitucional, sin que dicho incremento pueda empezar a aplicarse antes de 2027. Desde el punto de vista de la teoría de las normas constitucionales, esta arquitectura configura una verdadera condición suspensiva de fuente constitucional: la eficacia de un derecho ya reconocido –la senda de crecimiento del SGP hacia el 39,5 por ciento– queda diferida a la verificación de un hecho futuro (la expedición de la ley orgánica) cuya realización depende, en su integridad, de la voluntad de uno solo de los sujetos

de la relación jurídico-institucional, a saber, el Gobierno nacional.

El Acto Legislativo 03 de 2024 sí fijó un plazo para que el Gobierno presentara el proyecto de ley orgánica (doce meses desde su promulgación), y ese plazo se cumplió con la radicación del Proyecto de Ley Orgánica 502 de 2025 Cámara. Sin embargo, la Constitución no fijó ningún plazo, ni mecanismo supletorio, para el escenario en que ese primer intento no prosperara en sede legislativa, como en efecto ocurrió. Ese vacío normativo –una condición sin término resolutorio– es el que el presente proyecto busca cerrar, sin alterar en modo alguno la estructura normativa diseñada por el constituyente derivado de 2024.

IV. El riesgo estructural identificado: la omisión legislativa relativa y la condición suspensiva sin término

El riesgo que motiva esta iniciativa admite ser caracterizado, en términos dogmáticos, como un supuesto próximo al de la omisión legislativa relativa: la Constitución impone al Gobierno nacional un deber de gestión legislativa determinado –tramitar y lograr la aprobación de la ley orgánica de competencias–, pero no anuda a su incumplimiento ninguna consecuencia jurídica autónoma que permita, transcurrido un término razonable, hacer efectiva la meta constitucional ya incorporada a la Carta Política. La jurisprudencia constitucional ha identificado las condiciones bajo las cuales el silencio o la inacción normativa resultan constitucionalmente relevantes, en particular cuando excluyen de sus consecuencias jurídicas supuestos que debían estar comprendidos en ellas, sin que exista para tal exclusión un principio de razón suficiente⁴. En el caso analizado, la ausencia de un término cierto no afecta todavía la validez de norma alguna, pero sí compromete gravemente su eficacia, al dejar la meta del 39,5 por ciento de los ICN –y con ella, la autonomía fiscal de las entidades territoriales– sujeta a una condición potestativa de facto en cabeza del propio Gobierno nacional.

Este riesgo dejó de ser una hipótesis académica tras el archivo, por tránsito de legislatura, del Proyecto de Ley Orgánica número 502 de 2025 Cámara, lo que demuestra empíricamente que la transición corre el peligro de postergarse indefinidamente si el Ejecutivo no prioriza nuevamente su trámite ante el nuevo Congreso. En ausencia de un término perentorio, ni el Congreso de la República ni las entidades territoriales cuentan hoy con ningún mecanismo jurídico para exigir el cumplimiento de la meta que el propio constituyente derivado incorporó a la Carta Política en 2024, lo que sitúa a los departamentos, distritos y municipios en una posición de sujeción indefinida frente a la agenda

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-185 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, que fijó las condiciones para el examen de constitucionalidad por omisión legislativa relativa, doctrina reiterada, entre otras, en la Sentencia C-895 de 2012, M.P. Alexei Julio Estrada.

legislativa del Ejecutivo, con manifiesta afectación del principio de autonomía territorial (art. 287 C.P.) y del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público (art. 113 C.P.).

Una alternativa más radical consistiría en suprimir por completo la condicionalidad de la transición a la expedición de la ley orgánica, de modo que el período de transición inicie sin excepción en la fecha ya prevista por el artículo 357 C.P. Esa alternativa, sin embargo, desconocería el balance institucional y fiscal que el Congreso, como órgano de representación democrática, pactó deliberadamente en el Acto Legislativo 03 de 2024, conforme al cual el incremento gradual del SGP debe ir acompañado de una reasignación ordenada de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, en desarrollo del principio de correspondencia entre competencias y recursos (art. 356, inciso final, C.P.). Por esa razón, el presente proyecto opta, en aplicación del principio de proporcionalidad y de la menor intervención posible sobre el diseño ya aprobado, por una fórmula intermedia: conserva íntegramente el mecanismo negociado en 2024 —y con él, el incentivo del Gobierno nacional para tramitar la ley orgánica de competencias—, pero le fija un término perentorio y una consecuencia jurídica automática, de manera que la inacción del Ejecutivo no pueda bloquear indefinidamente una meta que ya goza de rango y fuerza constitucional.

V. Contenido y alcance normativo de la propuesta

El artículo 2° del proyecto adiciona un párrafo al artículo 356 de la Constitución Política, mediante una técnica legislativa que combina un mandato de conducta y una regla de clausura automática. En primer lugar, se reitera y precisa el deber del Gobierno nacional de tramitar el proyecto de ley orgánica de distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias del SGP, para que sea aprobado por el Congreso de la República a más tardar el 16 de diciembre de 2028. En segundo lugar, se establece una consecuencia jurídica automática —de aplicación directa e inmediata, sin necesidad de acto legislativo o ley posterior que la reglamente— para el evento de incumplimiento: si a esa fecha no se ha expedido la referida ley orgánica, el período de transición de que trata el artículo 357 de la Constitución Política iniciará, de pleno derecho, el 1° de enero de 2029.

A diferencia de otras técnicas legislativas que podrían incorporar este mismo término perentorio directamente en el artículo 357 C.P., el presente proyecto opta, por razones de coherencia sistemática, por ubicarlo en el artículo 356, por ser esta la norma que originalmente radica en el Gobierno nacional la obligación de tramitar la ley orgánica de competencias. Esta decisión de técnica normativa concentra en una sola disposición constitucional tanto el deber de gestión del Ejecutivo como la consecuencia jurídica de su eventual incumplimiento. Cabe precisar que esta opción de técnica legislativa no está condicionada por la

exigencia de unidad de materia del artículo 158 C.P., pues la Corte Constitucional ha establecido que dicho requisito no resulta exigible en el trámite de los actos legislativos, en razón de su carácter naturalmente multitemático⁵; la ubicación escogida obedece, en cambio, a razones de coherencia y economía normativa, sin alterar la fórmula de cálculo del incremento anual del SGP prevista en el artículo 357 C.P. y sus párrafos transitorios, que permanece intacta.

La propuesta no modifica: (i) la meta definitiva del 39,5 por ciento de los ICN; (ii) la duración de doce (12) años del período de transición; (iii) la fórmula de cálculo del incremento anual aplicable una vez activada la transición; ni (iv) ninguna otra disposición sustantiva del artículo 356 C.P. relativa a la distribución de competencias, cuya definición mediante ley orgánica sigue siendo necesaria y constitucionalmente deseable. El proyecto introduce, exclusivamente, la certeza jurídica sobre el momento en que dicha transición, ya aprobada por el constituyente derivado en 2024, habrá de iniciar en todo caso, en desarrollo de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima que rigen las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales.

VI. Justificación de necesidad actual

La necesidad de esta reforma se sustenta en un hecho institucional ya consumado y verificable, y no en una hipótesis abstracta o especulativa: el primer proyecto de ley orgánica de competencias, radicado oportunamente por el Gobierno nacional el 15 de diciembre de 2025, no completó su trámite legislativo y fue archivado por tránsito de legislatura. Deberá, en consecuencia, radicarse una nueva iniciativa ante el Congreso instalado el 20 de julio de 2026, sin que exista certeza alguna sobre los tiempos de su discusión ni sobre el contenido final que finalmente adopte.

Mientras esa ley orgánica no se expida, la meta constitucional de que el SGP llegue a representar el 39,5 por ciento de los ICN carece de un mecanismo de activación cierto, y la autonomía fiscal de los departamentos, distritos y municipios permanece supeditada, en la práctica, a la agenda legislativa que en cada momento decida priorizar el Gobierno nacional. Un término perentorio como el que aquí se propone no anticipa ni acelera la meta ya aprobada por el Congreso en el Acto Legislativo 03 de 2024; se limita a impedir que su cumplimiento quede indefinidamente diferido por la sola inacción del Ejecutivo, en armonía con el mandato expreso del propio artículo 356 C.P., según el cual no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-245 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo, que precisó que la exigencia de unidad de materia del artículo 158 de la Constitución Política no es exigible en el trámite de los actos legislativos, en razón de su carácter multitemático y de la unidad constitucional que impide escindir sus contenidos.

de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Desde esta perspectiva, la reforma no hace cosa distinta que dotar de eficacia normativa plena a un mandato constitucional que, sin ella, corre el riesgo cierto de permanecer en el plano puramente programático.

VII. Análisis de impacto fiscal

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone que todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual deberán incluirse expresamente, en la exposición de motivos, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. La Corte Constitucional ha precisado que esta obligación constituye un “parámetro de racionalidad legislativa” que compromete principalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como interlocutor técnico durante el trámite, y que su eventual omisión no genera, por sí sola, la inconstitucionalidad de la norma, pues admitir lo contrario equivaldría a otorgarle al Ejecutivo un poder de veto sobre la iniciativa legislativa del Congreso⁶.

El presente proyecto de acto legislativo no crea una nueva obligación de gasto distinta de la que ya fue analizada, negociada y aprobada por el Congreso de la República al expedir el Acto Legislativo 03 de 2024. Dicho acto legislativo ya incorporó a la Constitución Política la meta de que el SGP llegue a representar el 39,5 por ciento de los ICN, mediante un periodo de transición de doce (12) años, y su impacto fiscal fue objeto de estimaciones técnicas explícitas durante su trámite. El presente proyecto no modifica esa meta, ni la duración de la transición, ni la fórmula de cálculo del incremento anual; se limita a fijar el momento cierto en que dicha transición, de no expedirse antes la ley orgánica de competencias, habrá de iniciar.

En el escenario en que la ley orgánica de competencias se expida antes del 16 de diciembre de 2028, la disposición propuesta es fiscalmente neutra: simplemente no llega a activarse. En el escenario en que no se expida dentro de ese plazo, la transición habría de iniciar en todo caso en algún momento – pues así lo exige la meta constitucional ya vigente –, de manera que este proyecto no anticipa un gasto que no estuviera ya presupuestado en el largo plazo por el propio diseño del Acto Legislativo 03 de 2024, sino que únicamente le otorga certeza y previsibilidad a la fecha en que dicho gasto, ya aprobado, comenzará a materializarse, lo cual facilita su incorporación oportuna a la programación plurianual del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En consecuencia, y de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se deja constancia de que el presente Proyecto de Acto Legislativo no ordena un gasto nuevo ni distinto del ya aprobado por el Congreso de la República mediante el Acto Legislativo 03 de 2024, por lo que no se requiere identificar una fuente de ingreso adicional para su financiamiento.

VIII. Proyección Financiera y Fortalecimiento Territorial del Sistema General de Participaciones

Para dimensionar económicamente el alcance de la transición constitucional puede realizarse un ejercicio indicativo tomando como referencia los Ingresos Corrientes de la Nación aforados para la vigencia 2025, estimados para efectos de este cálculo en aproximadamente \$285,444 billones, y una participación del Sistema General de Participaciones equivalente al 28,72 por ciento, correspondiente a un valor base aproximado de \$81,984 billones.

Partiendo de estos valores de referencia, la diferencia entre el porcentaje base utilizado para el ejercicio, equivalente al 28,72 por ciento, y la meta constitucional del 39,5 por ciento, corresponde a 10,78 puntos porcentuales.

Al distribuir dicha diferencia durante los doce (12) años establecidos constitudonalmente para la transición, se obtiene un incremento indicativo promedio de aproximadamente:

10,78 puntos porcentuales + 12 años = 0,8983 puntos porcentuales por año.

Bajo este supuesto, y manteniendo constantes los Ingresos Corrientes de la Nación de 2025 exclusivamente con fines ilustrativos y comparativos, la senda de crecimiento presentaría el siguiente comportamiento:

PROYECCIÓN INDICATIVA DEL SGP

Periodo	Porcentaje aproximado del SGP	Valor aproximado
Base 2025	28,72%	\$81,984 billones
Año 1	29,62%	\$84,548 billones
Año 2	30,52%	\$87,113 billones
Año 3	31,42%	\$89,677 billones
Año 4	32,31%	\$92,242 billones
Año 5	33,21%	\$94,806 billones
Año 6	34,11%	\$97,370 billones
Año 7	35,01%	\$99,935 billones
Año 8	35,91%	\$102,499 billones
Año 9	36,81%	\$105,063 billones
Año 10	37,70%	\$107,628 billones
Año 11	38,60%	\$110,192 billones
Año 12	39,50%	\$112,757 billones

El ejercicio permite, sin embargo, dimensionar la magnitud económica de la transición constitucional. Bajo los supuestos utilizados, el Sistema General de Participaciones pasaría de un valor base aproximado de **\$81,984 billones**, correspondiente al 28,72 por ciento, a aproximadamente **\$112,757 billones**, correspondiente al 39,5 por ciento de los mismos Ingresos Corrientes de la Nación utilizados como referencia.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, que calificó el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 como un “parámetro de racionalidad legislativa” cuyo cumplimiento compete principalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, doctrina reiterada en las Sentencias C-315 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, y C-742 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

La diferencia entre ambos extremos asciende aproximadamente a **\$30,773 billones anuales**.

El costo territorial de aplazar el inicio de la transición

La discusión sobre la entrada en funcionamiento de la transición del Sistema General de Participaciones trasciende el ámbito estrictamente presupuestal. Cada año en que se posterga el inicio de la senda hacia el 39,5 por ciento también se posterga el fortalecimiento progresivo de la capacidad fiscal territorial previsto por el constituyente derivado.

El Acto Legislativo 03 de 2024 adoptó una decisión estructural en materia de descentralización fiscal: elevar progresivamente la participación de los departamentos, distritos y municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación, mediante una transición gradual de doce (12) años que permita acompasar el traslado de recursos con la correspondiente distribución de competencias.

No obstante, la efectividad de dicha transición quedó condicionada a la expedición de la ley orgánica de distribución de competencias y recursos. El antecedente legislativo que motiva esta iniciativa demuestra que este condicionamiento puede generar consecuencias concretas: el Proyecto de Ley Orgánica No. 502 de 2025 Cámara, presentado inicialmente para desarrollar el mandato constitucional, no culminó su trámite legislativo.

En consecuencia, el problema que aborda este Proyecto de Acto Legislativo no es hipotético. La ausencia de una fecha límite para activar la transición permite que una decisión constitucional ya adoptada pueda permanecer temporalmente suspendida mientras no se expida la correspondiente ley orgánica.

Desde la perspectiva territorial, **el tiempo tiene un costo fiscal, institucional y social.**

Mientras no comience la transición, también permanece aplazado el crecimiento progresivo de la participación territorial previsto por la Constitución. Ello posterga el fortalecimiento de la capacidad financiera con la que departamentos, distritos y municipios deberán asumir las competencias que les correspondan y atender las necesidades de sus habitantes.

El ejercicio económico anteriormente presentado permite dimensionar esa brecha.

Utilizando exclusivamente como referencia las cifras señaladas para 2025, existe una diferencia aproximada de **\$30,773 billones entre el valor equivalente al 28,72% y aquel que representaría el 39,5% de los mismos Ingresos Corrientes de la Nación.**

Por ello, cada vigencia en la que se difiera el inicio de la transición **desplaza hacia adelante toda la senda de crecimiento y, con ella, el momento en que las entidades territoriales podrán alcanzar progresivamente los mayores niveles de participación previstos por la Constitución.**

La propia justificación del proyecto identifica que, mientras no se expida la ley orgánica, la meta constitucional carece de un mecanismo de activación cierto y la autonomía fiscal territorial permanece condicionada al trámite legislativo correspondiente.

En ese sentido, **establecer una fecha cierta para el inicio de la transición no significa crear una nueva obligación financiera para la Nación, sino garantizar eficacia temporal a una obligación constitucional previamente aprobada.**

La Constitución ya determinó el punto de llegada: que el Sistema General de Participaciones alcance el **39,5 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación.**

El presente Proyecto de Acto Legislativo pretende garantizar que exista también certeza respecto del momento en que deberá comenzar el camino para alcanzar esa meta.

En términos de política territorial, la finalidad de la iniciativa puede sintetizarse de la siguiente manera:

*Cada año que se aplaza el inicio de la transición del Sistema General de Participaciones **no elimina la meta constitucional del 39,5 por ciento; simplemente posterga el fortalecimiento de los recursos y de la capacidad fiscal que los territorios requieren para cumplir adecuadamente sus competencias y responder a las necesidades de sus ciudadanos.***

IX. Análisis de conflicto de intereses

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con el artículo 286 ibidem, los autores de todo proyecto de ley o de acto legislativo deben incorporar en la exposición de motivos un análisis preventivo sobre las circunstancias que preliminarmente podrían configurar un conflicto de interés para la discusión y votación de la iniciativa. Se precisa que el presente acápite opera exclusivamente como una guía orientadora de carácter enunciativo, por lo que no exime a ningún miembro del Congreso de su obligación personal, autónoma e intransferible de valorar de manera individual si se encuentra incurso en alguna causal de impedimento, ni de la responsabilidad de manifestarla formalmente ante las plenarias o comisiones respectivas.

Al realizar el juicio de subsunción frente al presente proyecto, se advierte que la iniciativa modifica el artículo 356 de la Constitución Política con el propósito de fijar un término perentorio para la activación del régimen de transición del SGP, en beneficio de la totalidad de los departamentos, distritos y municipios de la República.

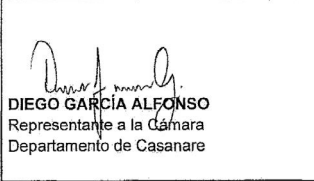
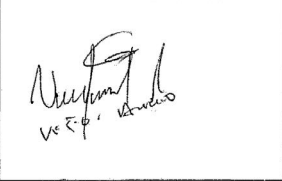
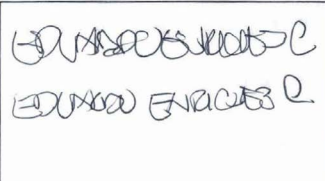
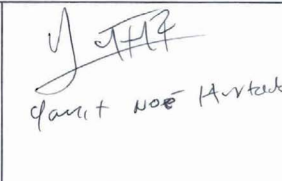
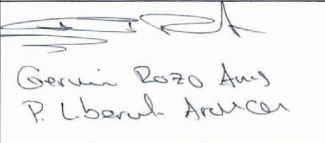
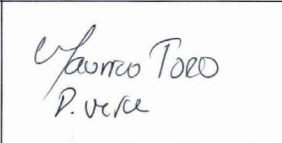
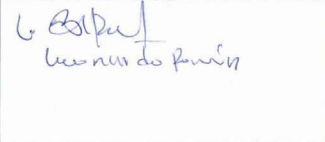
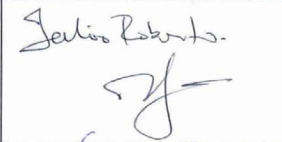
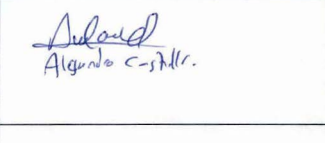
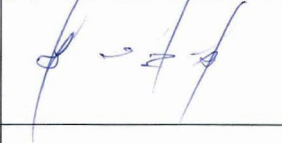
Se trata, por tanto, de una norma de carácter general, abstracto e impersonal que no crea prerrogativas exclusivas ni beneficios particulares para ningún sector económico, persona natural o jurídica determinada, por lo que resulta aplicable la excepción por interés general consagrada en el literal a) del parágrafo del artículo 286 de la

Ley 5ª de 1992, según el cual no se configura conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o de acto legislativo de carácter general que involucren a los ciudadanos en igualdad de condiciones u otorguen beneficios o cargas de la misma naturaleza a toda la comunidad o a un sector amplio de ella.

Sin perjuicio de este análisis abstracto, podrían concurrir circunstancias personalísimas, no previsibles por los autores del proyecto, que exijan un examen casuístico por parte de cada legislador –tales como vínculos contractuales vigentes o relaciones de dependencia económica directa con entidades territoriales específicas–, por lo que corresponderá a cada Senador o Representante a la Cámara, bajo su fuero interno y de forma autónoma, evaluar su situación particular frente al régimen de impedimentos y proceder de conformidad con el trámite legal establecido en los artículos 291 a 296 de la Ley 5ª de 1992, si a ello hubiere lugar.

En razón de lo expuesto, se pone a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de acto legislativo, esperando contar con su aprobación.

De los Congresistas,

 DIEGO GARCÍA ALFONSO Representante a la Cámara Departamento de Casanare	
 GERMÁN ROZO ARIZA P. Liberal Arceles	 GERMÁN ROZO ARIZA P. Liberal Arceles
 GERMÁN ROZO ARIZA P. Liberal Arceles	 GERMÁN ROZO ARIZA P. Liberal Arceles
 GERMÁN ROZO ARIZA P. Liberal Arceles	 GERMÁN ROZO ARIZA P. Liberal Arceles
 GERMÁN ROZO ARIZA P. Liberal Arceles	 GERMÁN ROZO ARIZA P. Liberal Arceles

FUENTES Y REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS

Jurisprudencia constitucional citada

1. Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell.
2. Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

3. Corte Constitucional, Sentencia C-1200 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.
4. Corte Constitucional, Sentencia C-185 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
5. Corte Constitucional, Sentencia C-895 de 2012, M.P. Alexei Julio Estrada.
6. Corte Constitucional, Sentencia C-245 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
7. Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
8. Corte Constitucional, Sentencia C-315 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
9. Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Fuentes documentales e institucionales

1. Proyecto de Ley Orgánica número 502 de 2025 Cámara, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones*, radicado el 15 de diciembre de 2025.
2. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema de Información y Consulta de Distribuciones (SICODIS), documentos de distribución del Sistema General de Participaciones, vigencias 2024, 2025 y 2026.
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto General de la Nación 2026, mensaje presidencial y comunicado “Pacto Fiscal por Colombia”, 29 de julio de 2025.
4. Banco de la República, Comentario del Gerente General al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2026.
5. Congreso de la República, Gaceta del Congreso correspondiente al trámite del Acto Legislativo 03 de 2024.

TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 212 DE 2026

por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 356 de la Constitución Política, con el fin de establecer un término perentorio para la activación del régimen de transición del Sistema General de Participaciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El presente Acto Legislativo tiene por objeto establecer un término cierto para la expedición de la ley orgánica de distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias del Sistema General de Participaciones, y garantizar la activación

del periodo de transición establecido en el artículo 357 de la Constitución Política.

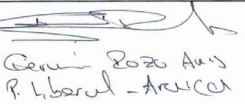
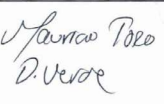
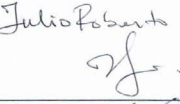
Artículo 2º. Adiciónese un párrafo al artículo 356 de Constitución, el cual quedará así,

Parágrafo 4º. El Gobierno nacional, deberá presentar el proyecto de ley de distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias del Sistema General de participaciones, dos (2) meses después de la promulgación del presente acto legislativo, para que sea aprobado por el Congreso de la República a más tardar el 16 de diciembre de 2028, para la activación del régimen de transición del Sistema General de Participaciones consagrado en el 357 de la Constitución Política.

Si, al 16 de diciembre de 2028 no se ha expedido la ley orgánica de distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias del Sistema General de participaciones de competencias de que trata el presente artículo, empezará a regir el 1º de enero de 2029 el período de transición establecido en el artículo 357 de la Constitución Política.

Artículo 3º. Vigencia. El presente acto legislativo, rige a partir de su promulgación.

De los Congresistas,

 DIEGO GARCÍA ALFONSO Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 Yanyit Noe Hurtado
 Germán Bazo Ariza P. Liberal - Antioquia	 Marco Polo D. Verde
 Luis de la Parra	 Julio Roberto
 Alvaro Castillo	 J. F. F.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de Agosto del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo 212

No. 212 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: DIEGO GARCÍA ALFONSO, YANYIT NOE HURTADO Y OTROS


SECRETARIO GENERAL

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se protege la destinación del suelo en áreas afectadas por incendios de cobertura vegetal, se previene su aprovechamiento especulativo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

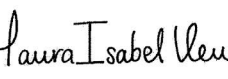
Asunto: Radicación de proyecto de ley “por medio de la cual se protege la destinación del suelo en áreas afectadas por incendios de cobertura vegetal, se previene su aprovechamiento especulativo y se dictan otras disposiciones”.

Respetado señor secretario general:

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en ejercicio del derecho consagrado en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, así como en los artículos 6.º, numeral 2; 139; 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley “por medio de la cual se protege la destinación del suelo en áreas afectadas por incendios de cobertura vegetal, se previene su aprovechamiento especulativo y se dictan otras disposiciones”.

Solicito se sirva dar al proyecto el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente,

 HERNER DE JESÚS GAITÁN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YÁÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 YEISSON SUÁ CASAMARCÁ ZAPATA Representante a la Cámara - Cundinamarca Pacto Histórico
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 Jairo León Vargas Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se protege la destinación del suelo en áreas afectadas por incendios de cobertura vegetal, se previene su aprovechamiento especulativo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto impedir que los incendios de cobertura vegetal se conviertan en un mecanismo de transformación, reclasificación o aprovechamiento especulativo del suelo, preservar la destinación jurídica y material anterior al evento y garantizar condiciones compatibles con su recuperación ecológica y productiva sostenible.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a las superficies afectadas por incendios de cobertura vegetal ubicadas en zonas agropecuarias, praderas, pastizales, matorrales y áreas de interfaz urbano-rural, cualquiera sea la naturaleza pública, privada, colectiva o baldía del inmueble y cualquiera sea el origen accidental, natural o antrópico del incendio. La protección provisional operará desde la fecha oficial de extinción; la aplicación definitiva de las prohibiciones temporales requerirá que el acto de delimitación determine la existencia de una afectación relevante postincendio, de conformidad con los criterios establecidos en esta ley.

Parágrafo 1º. Las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales se regirán por las disposiciones especiales que les sean aplicables. Cuando concurren regímenes de protección, prevalecerá el que otorgue mayor protección ambiental.

Parágrafo 2º. La presente ley no modifica las competencias relacionadas con prevención, manejo integral del fuego, atención de desastres, restauración ecológica participativa ni los registros especiales previstos en otras disposiciones.

Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

Incendio de cobertura vegetal. Fuego que, cualquiera sea su origen, se propaga sin control y afecta vegetación viva o muerta en áreas rurales, suburbanas o de interfaz urbano-rural.

Destinación anterior. Clasificación, uso principal, usos compatibles y demás aprovechamientos jurídicamente permitidos antes del incendio por los instrumentos de ordenamiento territorial, ambiental y rural aplicables. Las actividades lícitas efectivamente desarrolladas constituirán un medio de prueba de esa destinación, pero su ausencia no eliminará los usos que ya estuvieran válidamente autorizados ni creará derechos sobre actividades no permitidas.

Fecha oficial de extinción. Fecha certificada por el municipio o distrito, a través de la dependencia responsable de la gestión del riesgo de desastres,

con fundamento en el informe del cuerpo de bomberos o de la autoridad que haya dirigido las operaciones de control y extinción. Cuando existan reportes divergentes, la certificación deberá explicar técnicamente la fecha adoptada.

Afectación relevante postincendio. Alteración verificable producida por el incendio que, atendiendo a su extensión, severidad, efectos sobre el suelo o la cobertura vegetal, incidencia en las condiciones de amenaza o riesgo y necesidades de regeneración, rehabilitación o restauración, justifica la aplicación del régimen definitivo de protección. Su determinación no podrá fundarse exclusivamente en la detección de puntos de calor ni en la sola ocurrencia material del fuego.

Autoridad ambiental competente. La corporación autónoma regional, corporación para el desarrollo sostenible, autoridad ambiental urbana, Parques Nacionales Naturales de Colombia o entidad que, de conformidad con la ley, ejerza funciones de administración y protección ambiental sobre el área afectada. Cuando concurren competencias, las autoridades actuarán coordinadamente dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los criterios técnicos nacionales establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Área de interfaz urbano-rural. Superficie fuera del ambiente estrictamente urbano en la cual edificaciones, infraestructura o asentamientos se entremezclan o colindan directamente con coberturas vegetales.

Aprovechamiento especulativo postincendio. Obtención o búsqueda de un beneficio económico mediante la modificación del uso, clasificación, tratamiento o intensidad de aprovechamiento del suelo, o mediante parcelación, urbanización, construcción o introducción de una actividad diferente, cuando el incendio sea usado como fundamento, oportunidad o antecedente material de la transformación.

Recuperación compatible. Conjunto de actuaciones de regeneración natural, rehabilitación, restauración, reconstrucción lícita o reanudación sostenible del uso anterior que no implique cambio de destinación ni intensificación incompatible con la recuperación del área.

Artículo 4º. Conservación de la clasificación y destinación anterior. El incendio de cobertura vegetal no extingue, reduce ni modifica la clasificación, destinación, régimen de protección, vocación rural o agropecuaria, condiciones de amenaza o riesgo ni las demás restricciones aplicables al suelo antes del evento. La pérdida temporal de la cobertura vegetal no podrá invocarse como hecho sobreviniente para justificar su reclasificación, incorporación a perímetros urbanos o de expansión, ni la asignación de usos de mayor intensidad.

Parágrafo. Las autoridades de planeación y ambientales reconstruirán la condición anterior mediante los instrumentos de ordenamiento vigentes al momento del incendio, cartografía

oficial, información catastral, imágenes satelitales, licencias, permisos y demás medios probatorios idóneos. La ausencia de actualización catastral no desvirtúa la protección.

Artículo 5°. *Prohibiciones temporales.* Durante treinta (30) años contados desde la fecha oficial de extinción del incendio, en las superficies respecto de las cuales el acto de delimitación previsto en el artículo 10 determine una afectación relevante postincendio, se prohíbe:

1. Modificar la clasificación, el uso principal, la destinación o el tratamiento del suelo cuando la actuación habilite una actividad distinta o más intensiva que la permitida antes del incendio, o cuando la pérdida de cobertura vegetal sea invocada, directa o indirectamente, como fundamento de la modificación.
2. Incorporar el área al perímetro urbano o de expansión urbana, o reclasificar suelo rural o de protección como suelo suburbano, urbano o de expansión.
3. Aprobar o ejecutar parcelaciones, loteos, subdivisiones con fines urbanísticos, planes parciales, actuaciones de urbanización o emprendimientos inmobiliarios que no contaran, antes del incendio, con licencia, plan parcial o autorización en firme, o que no estuvieran amparados por el régimen excepcional previsto en el artículo 8° de la presente ley.
4. Autorizar actividades agropecuarias intensivas diferentes de las lícitamente desarrolladas antes del incendio, cuando sean incompatibles con la recuperación del suelo y de la cobertura vegetal.
5. Autorizar nuevas actividades extractivas, industriales, comerciales o turísticas que requieran un cambio de destinación y no contaran, antes del incendio, con título, licencia, permiso o autorización en firme.
6. Realizar actividades materiales incompatibles con la regeneración natural, la rehabilitación, la restauración o la reducción del riesgo, durante el periodo técnico que determine la autoridad ambiental competente dentro del límite previsto en este artículo.

Parágrafo 1°. Mientras se adopta el acto definitivo de delimitación previsto en el artículo 10, las autoridades competentes se abstendrán de aprobar o autorizar las modificaciones, licencias, instrumentos y actuaciones señalados en los numerales 1 a 5 del presente artículo dentro del área sometida a protección provisional. Durante este periodo podrán adelantarse las actuaciones permitidas en el artículo 7° y las medidas urgentes de atención, recuperación y reducción del riesgo.

Si el acto definitivo concluye que no existe afectación relevante postincendio, declarará motivadamente la no aplicación del régimen

definitivo y ordenará la actualización inmediata de los sistemas de información correspondientes.

Parágrafo 2°. Transcurridos al menos diez (10) años desde la fecha oficial de extinción, la autoridad ambiental competente podrá levantar anticipadamente, total o parcialmente, las prohibiciones mediante acto administrativo motivado, previa solicitud del interesado o de oficio, únicamente cuando estudios técnicos demuestren la recuperación funcional del área y se acredite que la actuación proyectada no tiene como fundamento, causa u oportunidad determinante el incendio ni genera beneficios adicionales respecto de las condiciones jurídicas consolidadas antes del evento. La decisión deberá respetar las condiciones de amenaza o riesgo, las determinantes de ordenamiento territorial y los principios de prevención, precaución y no regresión; garantizará la participación de los interesados y establecerá, cuando sean necesarias, medidas de manejo y seguimiento. El levantamiento no procederá cuando existan indicios serios de que el incendio fue provocado para facilitar la transformación pretendida.

Artículo 6°. *Reinicio y ampliación del término.* La ocurrencia de un nuevo incendio dentro del área protegida reiniciará el término de treinta (30) años únicamente respecto del polígono nuevamente afectado. La autoridad ambiental competente podrá establecer, mediante acto administrativo motivado y con fundamento en estudios de severidad, fragilidad, recurrencia y tiempo estimado de recuperación, un periodo mayor cuando resulte necesario para evitar un daño ambiental grave, sin exceder sesenta (60) años.

Parágrafo. La ampliación deberá identificar el polígono y las actividades específicamente restringidas, justificar por qué no resultan suficientes medidas menos limitativas, garantizar la participación de propietarios, poseedores, comunidades campesinas, pueblos étnicos y demás interesados, y prever una revisión técnica al menos cada diez (10) años. Cuando desaparezcan los fundamentos que la motivaron, la autoridad deberá reducir o levantar la ampliación mediante acto administrativo motivado, sin afectar el término general establecido en el artículo 5°.

Artículo 7. *Actuaciones permitidas.* Las prohibiciones de esta ley no impiden:

1. La restauración, rehabilitación, conservación, investigación, monitoreo, educación ambiental, manejo silvicultural autorizado y obras de reducción del riesgo.
2. La reconstrucción o reparación de edificaciones e infraestructura preexistentes lícitamente construidas, siempre que no aumente el área ocupada, la edificabilidad o la intensidad del uso, salvo ajustes indispensables para seguridad y adaptación al riesgo.
3. La continuidad o reanudación sostenible de actividades agropecuarias lícitas

preexistentes, de acuerdo con los condicionamientos de recuperación que establezca la autoridad competente.

4. Las obras públicas estrictamente necesarias para proteger la vida, garantizar servicios esenciales, atender el desastre, restaurar el área o reducir riesgos, previa evaluación de alternativas y adopción de medidas de manejo.
5. La formalización, adjudicación o titulación de tierras a favor de sujetos de reforma agraria, comunidades campesinas y pueblos étnicos, siempre que no implique cambio de destinación, disminución de la protección ambiental ni habilitación de aprovechamientos prohibidos.
6. El ejercicio de derechos adquiridos de buena fe y consolidados antes del incendio, con sujeción a las normas ambientales, urbanísticas y de gestión del riesgo, así como las subdivisiones estrictamente necesarias para liquidar sucesiones, siempre que estas no tengan finalidad urbanística ni impliquen cambio de destinación.

Artículo 8°. Régimen excepcional de modulación. De manera excepcional, las prohibiciones previstas en los numerales 1 a 5 del artículo 5° podrán modularse únicamente en alguno de los siguientes eventos:

1. Cuando, antes del incendio, la actuación contara con licencia o autorización en firme, estuviera comprendida en un plan parcial adoptado o en otro instrumento específicamente aprobado para el área, o fuera objeto de una actuación administrativa individualizada que hubiera surtido la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales y la etapa formal de información pública exigible, siempre que el trámite conserve validez. La previsión general de un uso en el plan de ordenamiento territorial no será suficiente para acceder a la modulación ni constituirá por sí sola un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada.
2. Cuando se trate de una obra indispensable de utilidad pública o interés social destinada a proteger la vida, garantizar servicios públicos esenciales, atender o reducir riesgos, o ejecutar infraestructura pública nacional o regional, y se demuestre que no existe una alternativa técnica y ambientalmente viable por fuera del polígono protegido.

Parágrafo 1°. En cualquiera de los eventos anteriores deberán acreditarse, de manera concurrente: i) que el incendio no constituye el fundamento, causa u oportunidad determinante de la actuación ni genera beneficios adicionales respecto de las condiciones jurídicas consolidadas antes del evento; ii) que la actuación no desconoce las condiciones de amenaza o riesgo; iii) que existe concepto técnico favorable de la autoridad

ambiental competente, circunscrito a los asuntos de su competencia y sin sustituir la decisión urbanística municipal o distrital; iv) que se aplican los principios de prevención, precaución, no regresión y rigor subsidiario; y v) que se adoptan, a cargo del interesado cuando corresponda, medidas de recuperación, restauración o compensación proporcionales a la afectación.

Parágrafo 2°. La modulación será decidida mediante acto administrativo motivado por la autoridad competente para aprobar el instrumento o expedir la licencia o autorización, previo concepto vinculante de la autoridad ambiental en los asuntos exclusivamente ambientales. La decisión deberá adoptarse dentro de los noventa (90) días hábiles siguientes a la radicación completa de la solicitud, sin perjuicio de los términos especiales previstos para cada instrumento. El acto identificará el polígono, las actividades autorizadas, las medidas de manejo, los responsables, los plazos y los mecanismos de seguimiento, y deberá publicarse junto con la cartografía y los estudios que lo sustentan. La falta de respuesta no producirá autorización por silencio administrativo.

Parágrafo 3°. La autoridad que adopte la decisión y la autoridad ambiental competente efectuarán, dentro de sus respectivas atribuciones, el seguimiento a las medidas de manejo, recuperación, restauración o compensación y publicarán sus resultados en el sistema de información previsto en el artículo 10.

Parágrafo 4°. La excepción será de interpretación restrictiva. No procederá cuando existan indicios serios de que el incendio fue provocado para facilitar la actuación pretendida, sin perjuicio de las investigaciones y responsabilidades a que haya lugar.

Artículo 9°. Control previo de compatibilidad postincendio. Antes de adoptar o aprobar una modificación de los instrumentos de ordenamiento territorial o expedir una licencia de parcelación, urbanización, construcción o subdivisión rural sobre un predio total o parcialmente afectado por incendio, la autoridad competente deberá verificar, de manera expresa y documentada, la fecha y el polígono del evento, la destinación anterior, el término de protección y la compatibilidad de la actuación solicitada con esta ley.

Parágrafo 1°. La decisión deberá contener un apartado expreso de compatibilidad postincendio y publicarse junto con la cartografía que la sustenta. La omisión sustancial de esta verificación constituirá una irregularidad del acto y dará lugar a los recursos, acciones y responsabilidades previstos en el ordenamiento vigente.

Parágrafo 2°. Este control no sustituye las licencias, permisos, concertaciones, estudios de riesgo, consultas ni autorizaciones exigidas por otras normas.

Parágrafo 3°. Cuando la autoridad competente identifique que una solicitud puede estar orientada a

desconocer las prohibiciones postincendio, remitirá la información y sus soportes a las autoridades ambientales, urbanísticas y de control competentes, de conformidad con el ordenamiento vigente.

Artículo 10. Delimitación e integración de información para el control territorial. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) habilitará, a través de los sistemas nacionales de información ambiental existentes, la consulta interoperable de los actos administrativos de delimitación adoptados en aplicación de esta ley y de los polígonos que los integran. Esta disposición no crea un registro nacional adicional ni sustituye los registros ambientales existentes.

Dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha oficial de extinción, la autoridad ambiental competente, en coordinación con el municipio o distrito y con apoyo de la información disponible del Ideam, los cuerpos de bomberos y las entidades de gestión del riesgo, adoptará mediante acto administrativo motivado la delimitación definitiva. El acto identificará las fuentes empleadas, la fecha del evento, la precisión cartográfica disponible, la extensión, la severidad y los efectos verificables del incendio, y determinará qué áreas presentan afectación relevante postincendio, el término aplicable y las medidas iniciales de recuperación. Cuando no exista afectación relevante, así lo declarará expresamente.

La delimitación será comunicada a los propietarios, poseedores, ocupantes y autoridades étnicas que puedan ser identificados, sin perjuicio de su publicación por medios electrónicos. Contra el acto procederán los recursos administrativos y las solicitudes de corrección cartográfica previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cuando el incendio comprenda más de un municipio, distrito o jurisdicción ambiental, las autoridades involucradas conformarán un expediente técnico común y adoptarán decisiones compatibles dentro del ámbito de sus competencias. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los criterios técnicos nacionales de delimitación e interoperabilidad y coordinará la actuación conjunta, sin sustituir las competencias legalmente atribuidas a las autoridades ambientales.

Parágrafo 1º. La información deberá permitir identificar, como mínimo, el polígono, las fechas de inicio y extinción del incendio, el tipo de cobertura, la destinación anterior disponible, el municipio, la autoridad que reporta, el término de protección y los actos administrativos relacionados, con respeto de los datos personales y la información legalmente reservada.

Parágrafo 2º. Desde la fecha oficial de extinción y hasta la delimitación definitiva operará una protección provisional sobre el área acreditada mediante informes operativos, imágenes satelitales, cartografía u otro medio técnico idóneo. Si la autoridad no adopta la decisión dentro del

término previsto, deberá informar públicamente las razones del retraso y resolver dentro de los treinta (30) días siguientes. El vencimiento de los términos no extingue la protección provisional, pero los interesados podrán solicitar la delimitación prioritaria de su predio o la corrección de errores manifiestos.

Parágrafo 3º. Las autoridades ambientales y territoriales suministrarán la información mediante los protocolos y reportes existentes. La reglamentación garantizará su integración con los sistemas de información ambiental, forestal, catastral, territorial y de gestión del riesgo, evitará la duplicidad de plataformas y establecerá un procedimiento expedito para solicitar y decidir, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su radicación completa, la corrección cartográfica, inclusión, exclusión o modificación parcial del polígono. La solicitud no suspenderá las medidas de protección, salvo decisión motivada de la autoridad competente.

Artículo 11. Publicidad inmobiliaria y catastral. La Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en coordinación con los gestores catastrales, establecerán dentro de sus competencias mecanismos interoperables para advertir, en los certificados, consultas y servicios de información registral y catastral que técnicamente correspondan, cuando un inmueble se superponga total o parcialmente con un polígono sujeto a protección postincendio, con fundamento en la información oficial integrada y en los actos de delimitación previstos en el artículo 10. La advertencia identificará si la superposición es total o parcial, tendrá carácter informativo y no constituirá por sí misma gravamen, limitación del dominio ni prueba de responsabilidad por el incendio.

Parágrafo 1º. En las escrituras públicas de transferencia, parcelación o subdivisión otorgadas durante el término de protección, el notario dejará constancia de la consulta efectuada y del régimen legal aplicable. La reglamentación determinará la fuente oficial de consulta, el contenido mínimo de la constancia y el procedimiento para corregir o cancelar advertencias sustentadas en información cartográfica errónea o desactualizada.

Parágrafo 2º. La omisión de la advertencia no hará inoponibles las restricciones legales de uso del suelo, sin perjuicio de las responsabilidades de quien deba suministrar la información, de las garantías del debido proceso y de la protección que corresponda al adquirente de buena fe conforme al ordenamiento vigente.

Artículo 12. Articulación con el ordenamiento territorial. Las medidas previstas en esta ley constituyen normas nacionales de protección ambiental y gestión del riesgo directamente aplicables. Deberán observarse en la formulación, revisión, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial y sus instrumentos

complementarios, en armonía con las determinantes y el orden de prevalencia previstos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, sin alterar la clasificación ni la jerarquía legal de dichas determinantes. Su aplicación no sustituye la competencia de los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo en los asuntos no regulados por esta ley. Los municipios y distritos incorporarán la cartografía oficial en la siguiente revisión o modificación de sus instrumentos, sin que dicha incorporación sea requisito para la aplicación inmediata del régimen de protección.

Artículo 13. Aplicación de los regímenes de control vigentes. El desconocimiento de las prohibiciones previstas en esta ley dará lugar a la aplicación de las medidas preventivas, correctivas, sancionatorias y de restablecimiento previstas en los regímenes ambiental, urbanístico, policivo, disciplinario, fiscal y penal vigentes. Cuando las autoridades adviertan hechos que puedan constituir infracción o delito, remitirán inmediatamente la información y los soportes a las autoridades competentes.

Artículo 14. Protección de comunidades y medios de vida. La implementación de esta ley no podrá desconocer los derechos fundamentales, territoriales y culturales de los pueblos étnicos, los derechos del campesinado, la seguridad y soberanía alimentaria, la economía campesina, familiar y comunitaria ni el mínimo vital de propietarios, poseedores y ocupantes de buena fe. Las autoridades podrán articular los instrumentos existentes de asistencia técnica, extensión agropecuaria, financiación, gestión del riesgo e incentivos ambientales para facilitar la recuperación compatible de las áreas afectadas, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y sin crear subsidios automáticos.

Artículo 15. Régimen de transición. Las prohibiciones previstas en esta ley se aplicarán a los incendios cuya extinción ocurra con posterioridad a su entrada en vigencia. También se aplicarán a las actuaciones administrativas iniciadas y no decididas en firme respecto de incendios anteriores, exclusivamente para impedir que la pérdida de cobertura vegetal sea utilizada como fundamento del cambio de destinación, sin afectar situaciones jurídicas consolidadas ni derechos adquiridos de buena fe.

Artículo 16. Reglamentación. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural; de Vivienda, Ciudad y Territorio; y de Justicia y del Derecho, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, de acuerdo con sus respectivas competencias.

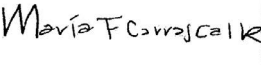
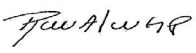
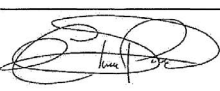
En la elaboración de la reglamentación participarán el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Superintendencia de

Notariado y Registro, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y las demás entidades nacionales competentes.

Parágrafo. La falta de reglamentación no suspenderá la aplicación de las prohibiciones contenidas en los artículos 4° y 5° ni de la protección provisional prevista en esta ley.

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

De los honorables Congresistas,

 HEINER DE JESUS GAITAN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YÁÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico	 YEISSON SUA CÁMARCA ZAPATA Representante a la Cámara - Cundinamarca Pacto Histórico
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara - Valle del Cauca Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 Jairo León Vargas Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por Caldas Partido Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico	 MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara por Bogotá Alianza Verde
 CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena Movimiento Unidad en Minga por Colombia	 CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 David Ricardo Rincón Mayorca Senador de la República de Colombia Pacto Histórico	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se protege la destinación del suelo en áreas afectadas por incendios de cobertura vegetal, se previene su aprovechamiento especulativo y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto impedir que los incendios de cobertura

vegetal se conviertan en un mecanismo de hecho para transformar materialmente los suelos, reclasificarlos o aprovecharlos con fines especulativos. El proyecto busca conservar la destinación jurídica y material que tenían las áreas afectadas antes del siniestro y garantizar las condiciones jurídicas necesarias para su posterior recuperación ecológica y productiva sostenible.

El ámbito de aplicación comprende las superficies afectadas por incendios de cobertura vegetal ubicadas en zonas agropecuarias, praderas, pastizales, matorrales y áreas de interfaz urbano-rural, cualquiera que sea el origen accidental, natural o antrópico del incendio. Las áreas de especial importancia ecológica continuarán sometidas a los regímenes especiales que les resulten aplicables y, cuando concurren medidas de protección, prevalecerá la más favorable al ambiente. La iniciativa establece una protección provisional inmediata y condiciona la aplicación definitiva de la prohibición de treinta (30) años a la determinación técnica de una afectación relevante postincendio. También contempla actuaciones permitidas, un mecanismo restringido de modulación y una revisión técnica para el eventual levantamiento anticipado, con el fin de desalentar la especulación inmobiliaria sin imponer cargas desproporcionadas frente a eventos menores ni impedir los usos lícitos preexistentes.

2. Antecedentes y contexto del problema

2.1. Incendios de cobertura vegetal en Colombia

La ocurrencia de conflagraciones sobre coberturas vegetales constituye una amenaza relevante para la estabilidad ecológica y la seguridad territorial en Colombia. De acuerdo con los registros históricos sistematizados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la superficie afectada aumentó de manera considerable entre los periodos analizados. Así, entre 1921 y 1946 se registraron un total de 1.098,54 hectáreas afectadas de cobertura forestal y vegetal; cifra que se incrementó a 37.207,95 hectáreas en el periodo 1947-1972, y a 240.652,41 hectáreas entre 1973-1998. La mayor superficie acumulada se registró en el periodo comprendido entre 1999 y 2020, durante el cual se reportaron 1.069.937,97 hectáreas de coberturas vegetales afectadas por el fuego¹. Este preocupante incremento en la tasa de afectación está estrechamente vinculado a las intensas anomalías térmicas y marcados déficits hídricos asociados a la consolidación cíclica del fenómeno de El Niño, destacándose las graves sequías históricas registradas durante los años 1997-1998 y del periodo 2014-2016².

¹ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), Escenarios de riesgo: incendios de la cobertura vegetal, “Registro Histórico de Pérdida de Cobertura 1921-2020”, s. f., consulta: 30 de agosto de 2026.
² UNGRD, Escenarios de riesgo: incendios de la cobertura vegetal, cit., apartado “Análisis multitemporal

En épocas recientes, la magnitud del problema se refleja en los reportes de anomalías térmicas captadas mediante sensores satelitales. De acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), durante el periodo seco comprendido entre el 1° de diciembre de 2023 y el 31 de enero de 2024 se registraron un total de 22.203 puntos de calor en el territorio nacional³. El análisis espacial de estos focos revela una concentración desigual del riesgo en la geografía colombiana: la región de la Orinoquía concentró el 72% de los puntos de calor del país con un total de 16.018 focos térmicos, seguida por las áreas de la Amazonía que abarcan los núcleos de deforestación, donde se localizaron 942 puntos de calor equivalentes a 4,2% del total nacional⁴. A nivel regional andino e interandino, el fenómeno muestra una recurrencia territorial crítica. Según los análisis de susceptibilidad y frecuencia del riesgo, los departamentos de Magdalena (región Caribe), Cundinamarca (región Andina), Valle del Cauca (región Pacífica) y Caquetá (región de la Amazonía) encabezan las áreas de mayor probabilidad e impacto recurrente de conflagraciones sobre la cobertura vegetal⁵.

Este flagelo compromete de forma sistemática la base natural del país y degrada progresivamente su biodiversidad. De los 81 ecosistemas terrestres identificados en Colombia, el 46% se encuentra bajo categoría de amenaza por pérdida de complejidad funcional⁶. Adicionalmente, el deterioro acumulado muestra que cerca de 7,3 millones de hectáreas de humedales nacionales han sido transformadas y perdidas⁷, comprometiendo la estabilidad de cuencas abastecedoras. En su totalidad, el Sina estima que la extensión de “naturaleza perdida” y áreas prioritarias para la restauración ecológica en Colombia asciende a 58.873.791 hectáreas, de las cuales 12.892.736 hectáreas representan el 21% del total y corresponden a la categoría de muy baja integridad ecológica, es decir, paisajes con pérdidas

del impacto del fenómeno de El Niño en la degradación de coberturas terrestres colombianas”.

³ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Informe técnico de anomalías térmicas y puntos de calor en el territorio nacional, Subdirección de Ecosistemas e Información Ambiental, Bogotá D. C., 2024.

⁴ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Estrategia Nacional de Restauración 2023-2026 (ENR), módulo “Vulnerabilidad a incendios e integridad del paisaje”, Bogotá, D. C., 2024, pp. 46-48.

⁵ UNGRD, Lo que usted debe saber sobre incendios de cobertura vegetal: análisis departamental de susceptibilidad y vulnerabilidad, Bogotá, D. C., 2019.

⁶ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Estrategia Nacional de Restauración 2023-2026, cit., p. 10; con fundamento en la evaluación de ecosistemas terrestres colombianos de Etter *et al.* (2017).

⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Estrategia Nacional de Restauración 2023-2026, cit.; cifras de alteración y pérdida estructural de sistemas anfibios nacionales, con fundamento en Jaramillo *et al.* (2016).

severas de biodiversidad y degradación vegetal avanzada⁸. Esta pérdida es crítica en los municipios con menos del 10% de su área total en bosques, donde la pérdida de integridad ecológica del paisaje alcanza en promedio el 60% de su extensión territorial, equivalente a 13,4 millones de hectáreas en condición crítica⁹. En las áreas de interfaz urbano-rural, donde el tejido de construcciones colinda con estas coberturas vulnerables, el fuego expone de forma directa la vida de los habitantes, sus bienes y el espacio público periurbano, incrementando la conflictividad por el uso del suelo rural.

2.2. Consecuencias ambientales, económicas y sociales

2.2.1. Efectos ambientales y territoriales del incendio

Desde la perspectiva técnico-científica, la intensidad, duración y severidad del fuego determinan efectos diferentes sobre el suelo. En incendios severos, las altas temperaturas pueden reducir la materia orgánica, alterar la actividad biológica, afectar la estructura y porosidad y favorecer fenómenos de repelencia al agua en las capas superficiales. Estas alteraciones pueden disminuir temporalmente la infiltración y la fertilidad, aumentar la escorrentía y acelerar procesos erosivos después de las lluvias. Por ello, la evaluación posterior al incendio debe considerar las características del suelo, la pendiente, el tipo de cobertura y la severidad particular del evento, sin presumir que todos los incendios producen daños idénticos o irreversibles.¹⁰¹¹

Asimismo, la pérdida súbita de la cobertura vegetal genera una alteración radical del ciclo hídrico a escala de cuenca. Al desaparecer el dosel vegetal y el mantillo del suelo, se anula el efecto de interceptación de la precipitación, lo que eleva el coeficiente de escorrentía superficial y propicia crecientes súbitas e inundaciones aguas abajo, seguidas de severas sequías debido a la pérdida

de regulación hídrica del suelo degradado. En términos atmosféricos, los incendios de matorrales y pastizales aportan de manera masiva al inventario nacional de gases de efecto invernadero (GEI). De acuerdo con el Tercer Informe Bial de Actualización de Cambio Climático (BUR3, 2021), las emisiones directas acumuladas en Colombia para el año 2018 ascendieron a un total de 302.974 Gg de CO₂ equivalente¹², donde las quemadas de biomasa de praderas y pastizales (subcategoría 3C1), junto con la conversión de tierras a pastizales por quema inducida, representan más del 20% de las emisiones totales del sector AFOLU, liberando masivos volúmenes de CO₂, metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O) que aceleran el calentamiento global y reducen la resiliencia climática regional¹³. En el plano ecológico, el fuego destruye de manera inmediata los hábitats de fauna nativa y migratoria, aniquila los bancos de semillas del suelo y genera una severa fragmentación ecológica que facilita la invasión agresiva de especies pirófitas exóticas degradantes del entorno.

2.2.2. Riesgo de aprovechamiento económico del incendio

El núcleo fáctico de esta iniciativa legislativa es el riesgo de aprovechamiento especulativo postincendio. Un terreno que ha perdido su cobertura vegetal por causa del fuego queda en una situación transitoria de degradación física. Esa condición puede ser utilizada por agentes interesados para promover su desvalorización ambiental y sostener ante las secretarías de planeación municipal o las curadurías urbanas que el suelo ya no cumple una función ambiental, con el propósito de impulsar modificaciones excepcionales de los instrumentos de ordenamiento territorial.

De este modo, pueden promoverse cambios de uso destinados a habilitar: (i) desarrollos inmobiliarios y proyectos de urbanización en áreas de interfaz; (ii) parcelaciones o subdivisiones con fines residenciales en suelo rural suburbano; o (iii) actividades productivas de mayor intensidad incompatibles con la recuperación del suelo. Estas presiones son especialmente relevantes en las periferias urbanas, donde la valorización del suelo puede incentivar transformaciones de la destinación rural. En este contexto, aunque no todo incendio tiene como finalidad alterar el uso del suelo, la ausencia de una regla general que preserve la destinación preexistente permite que la pérdida de cobertura sea presentada como una circunstancia sobreviniente

⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Estrategia Nacional de Restauración 2023-2026, cit., p. 45; línea base del modelo de integridad ecológica del paisaje a escala 1:100.000.

⁹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Estrategia Nacional de Restauración 2023-2026, cit., p. 41; escenario de integridad ecológica para municipios con diez por ciento (10 %) o menos de su extensión en bosque.

¹⁰ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Estrategia Nacional de Restauración 2023-2026, cit., p. 46; análisis del escenario de deforestación y pérdida de conectividad municipal.

¹¹ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), “IGAC pone a disposición el Laboratorio Nacional de Suelos para evaluar las condiciones de los territorios afectados por los incendios forestales”, 1° de febrero de 2024, disponible en: <https://www.igac.gov.co/noticias/igac-pone-disposicion-el-laboratorio-nacional-de-suelos-para-evaluar-las-condiciones-de-los-territorios-afectados-por-los-incendios-forestales>, consulta: 30 de agosto de 2026.

¹² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Tercer Informe Bial de Actualización de Colombia (BUR3) ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Bogotá, D. C., 2021, pp. 106-125.

¹³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e Ideam, Tercer Informe Bial de Actualización de Colombia (BUR3), cit., “Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI)”, módulo AFOLU, serie 1990-2018.

para solicitar un aprovechamiento territorial que no se encontraba consolidado antes del evento.

3. Justificación y necesidad de la iniciativa

3.1. El incendio no puede generar derechos ni expectativas de transformación

La justificación jurídica de la presente ley se apoya en un principio ético y constitucional: el delito, el accidente o el desastre ecológico no pueden ser fuente de derechos, ventajas competitivas ni expectativas legítimas de transformación urbanística. Permitir que la destrucción de la cobertura vegetal de un predio agropecuario o de interfaz facilite su posterior urbanización o intensificación productiva equivaldría a convertir el dolo o la negligencia en mecanismos de planificación territorial. Nadie debe obtener una ventaja de la destrucción del patrimonio ecológico común, postulado compatible con la función ecológica de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política, y con el principio de moralidad administrativa previsto en el artículo 209 superior.¹⁴

3.2. Insuficiencia del enfoque exclusivamente sancionatorio

La experiencia legislativa y judicial demuestra que la persecución penal y el régimen sancionatorio administrativo vigente (Ley 1333 de 2009) son herramientas necesarias pero estructuralmente insuficientes para contener el cambio material del uso del suelo en terrenos incendiados. En la gran mayoría de los incendios de cobertura vegetal, la identificación del autor material o intelectual es sumamente compleja debido a que las conflagraciones ocurren en zonas despobladas o bajo condiciones climáticas extremas que borran las evidencias de origen. Las investigaciones penales o los procesos sancionatorios ambientales suelen tardar años, tiempo durante el cual el predio degradado es objeto de transacciones comerciales sucesivas, apareciendo en el escenario un “tercero adquirente de buena fe” que alega la inexistencia de restricciones registrales sobre el inmueble para tramitar y obtener licencias de construcción o autorizaciones de cultivos intensivos.

Por consiguiente, la sanción al infractor no restablece automáticamente el uso del suelo rural ni detiene la presión del mercado inmobiliario. Se requiere una medida preventiva, objetiva y vinculada al predio, con independencia de quién sea su propietario. La prohibición de cambio de uso debe operar en las actuaciones notariales, registrales y de planificación territorial para neutralizar desde el inicio el incentivo económico de la especulación postincendio.

3.3. Necesidad de una regla preventiva nacional

La formulación de esta veda exige un estándar uniforme de rango legal nacional por tres razones fundamentales: (i) el fenómeno de los incendios y la presión de transformación del suelo trasciende los límites político-administrativos municipales, por lo que regulaciones locales aisladas pueden producir diferencias injustificadas de protección; (ii) de conformidad con el artículo 80 de la Constitución Política, la planificación y el manejo de los recursos naturales y la prevención del deterioro ambiental son deberes concurrentes del Estado; y (iii) aunque las entidades territoriales gozan de autonomía para ordenar su territorio, esa potestad debe armonizarse con la legislación nacional y con las determinantes ambientales y de gestión del riesgo previstas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. La medida conserva un margen territorial de decisión, pues no sustituye la formulación del POT ni impide la continuidad de los usos lícitos preexistentes.

3.4. El derecho comparado como fundamento técnico

La adopción de una veda de treinta (30) años sobre los suelos incendiados no es una medida caprichosa, sino un estándar técnico respaldado por la legislación comparada de naciones que enfrentan recurrentes crisis de incendios y presiones especulativas sobre el suelo rural. En la Unión Europea, la legislación española en su Ley de Montes prohíbe de forma taxativa el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante al menos treinta (30) años, prohibiendo de igual forma toda actividad material incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal¹⁵. En el mismo sentido, la legislación de la República Italiana establece que las zonas boscosas y pastizales afectados por el fuego no podrán tener una destinación diferente a la preexistente por un término mínimo de quince (15) años, sancionando con nulidad absoluta (“pena la nullità dell’atto”) cualquier escritura de compraventa que omita declarar esta restricción real, e imponiendo una prohibición absoluta de realizar cualquier edificación, estructura o infraestructura destinada a asentamientos civiles o actividades productivas por un término de diez (10) años¹⁶. Finalmente, en el contexto latinoamericano, la República Argentina mediante su Ley de Manejo del Fuego establece un doble estándar preventivo: una prohibición de sesenta (60) años para la modificación del uso, parcelamiento o subdivisión en bosques nativos, áreas naturales protegidas y humedales¹⁷, y

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Véase también Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁵ España, Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, Boletín Oficial del Estado, núm. 102, 29 de abril de 2006, art. 50.1.

¹⁶ Italia, Legge 21 novembre 2000, n. 353, “Legge-quadro in materia di incendi boschivi”, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, núm. 280, 30 de noviembre de 2000, art. 10.1, modificado por la Ley 350 de 2003.

¹⁷ Argentina, Ley 26.815, Régimen Federal de Manejo

una veda de treinta (30) años para evitar loteos, emprendimientos inmobiliarios o modificaciones de uso con el fin de desarrollar prácticas agropecuarias intensivas en zonas agrícolas, praderas, pastizales, matorrales e interfaces urbano-rurales¹⁸. Estas experiencias legislativas exitosas confirman la idoneidad y proporcionalidad del término de treinta (30) años propuesto para suelos productivos ordinarios y de interfaz.

4. Vacío normativo existente

4.1. Régimen ambiental

El ordenamiento jurídico colombiano consagra en la Constitución Política, el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables) y la Ley 99 de 1993 un conjunto robusto de principios orientados al desarrollo sostenible, la protección de la biodiversidad, la conservación del recurso hídrico y el uso adecuado del suelo conforme a su vocación natural¹⁹. En desarrollo de estos principios, el Decreto número 1076 de 2015 reglamenta las competencias sancionatorias de las autoridades ambientales, las cuales imponen medidas preventivas y correctivas (como suspensiones de obra, decomisos y cierres temporales) de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024²⁰. Sin embargo, ninguna de estas normas vigentes en el régimen ambiental general contiene una prohibición nacional, expresa y automática de cambio de uso o clasificación del suelo postincendio para coberturas productivas agropecuarias u ordinarias de interfaz. El régimen sancionatorio ambiental penaliza al infractor y le exige la reparación o restauración física del daño ambiental producido, pero no contiene por sí solo una prohibición nacional y uniforme que preserve durante un término determinado la destinación anterior de todas las coberturas comprendidas en este proyecto; esta ausencia reduce la capacidad preventiva frente a transformaciones territoriales posteriores al incendio.

4.2. Gestión del riesgo y manejo del fuego

Por su parte, la Ley 1523 de 2012, que adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, estructura las competencias de las autoridades en tres procesos específicos: conocimiento del riesgo,

reducción del riesgo y manejo de desastres. Su artículo 4° contiene, entre otras, las definiciones de reglamentación prescriptiva y reglamentación restrictiva, orientadas a evitar la configuración de nuevos escenarios de riesgo. La Ley 2474 de 2025 modificó este régimen para reconocer e incluir a los animales dentro de la política de gestión del riesgo, pero no estableció una regla nacional que preserve la destinación preexistente de los terrenos incendiados ni un control específico sobre las ventajas urbanísticas o productivas posteriores al evento.²¹²²

4.3. Ordenamiento territorial y licenciamiento

Finalmente, la Ley 388 de 1997 regula la formulación y adopción de los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT y EOT) por las administraciones municipales y distritales y clasifica el suelo en urbano, rural, de expansión y de protección. Sin embargo, el Decreto número 1077 de 2015 no establece una regla específica de control previo que obligue a los curadores urbanos y a las secretarías de planeación a verificar el régimen aplicable a polígonos recientemente incendiados. La ausencia de una prohibición nacional expresa puede permitir que revisiones de los instrumentos de ordenamiento o licencias urbanísticas consoliden la transformación de áreas degradadas por incendios de cobertura vegetal. Este proyecto introduce una prohibición temporal y un control previo de compatibilidad para cerrar ese vacío territorial.²³²⁴

5. Derecho comparado

El aprovechamiento especulativo del suelo afectado por incendios de cobertura vegetal no es una anomalía exclusiva de la realidad territorial colombiana. Diversos Estados pertenecientes a tradiciones jurídicas de corte continental y civilista han enfrentado este incentivo perverso mediante la imposición de rigurosas vedas administrativas

²¹ Colombia, Congreso de la República, 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, *Diario Oficial* núm. 48.411, 24 de abril de 2012, arts. 4° y 6°.

²² Ley 1523 de 2012, cit., art. 4. Véase también Colombia, Congreso de la República, Ley 2474 de 2025, “Mediante la cual se modifica la Ley 1523 de 2012, reconociendo e incluyendo a los animales dentro de la política de gestión de riesgos de desastre y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* núm. 53.179, 9 de julio de 2025.

²³ Colombia, Congreso de la República, Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 2ª de 1991 y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial* núm. 43.091, 24 de julio de 1997, art. 15, modificado por la Ley 902 de 2004.

²⁴ Colombia, Presidencia de la República, Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, *Diario Oficial* núm. 49.523, 26 de mayo de 2015, disposiciones sobre licencias urbanísticas y suelos de protección.

jo del Fuego, modificada por la Ley 27.604 de 2020, Boletín Oficial de la República Argentina, art. 22 bis.

¹⁸ Argentina, Ley 26.815, cit., art. 22 quáter, incorporado por la Ley 27.604 de 2020.

¹⁹ Colombia, Congreso de la República, 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, *Diario Oficial*, núm. 41.146, 22 de diciembre de 1993, art. 1.

²⁰ Colombia, Congreso de la República, Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial* núm. 47.417, 21 de julio de 2009, arts. 3°, 4°, 31 y 39.

temporales de inmutabilidad del suelo, las cuales han servido como marcos de referencia sólidos para neutralizar las presiones de recalificación territorial y la especulación de tierras colindantes a cascos urbanos.

5.1. Argentina y el modelo bifásico de la Ley Federal de Manejo del Fuego

La República de Argentina estructuró un marco de presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales a través de la Ley 26.815 (2012), la cual fue profundamente reformada y fortalecida mediante la sanción de la Ley 27.604 en diciembre de 2020. Esta reforma introdujo un régimen de inmutabilidad temporal y absoluta de las coberturas vegetales afectadas por el fuego, independientemente de que los siniestros fuesen de origen provocado o accidental. El modelo argentino se caracteriza por establecer un esquema de prohibiciones automáticas de reclasificación y loteo, distinguiendo la duración de la veda en función del tipo de cobertura afectada.

Para el primer bloque, que comprende los bosques nativos o implantados, las áreas naturales protegidas y los humedales, el artículo 22 bis de la norma establece una prohibición drástica de sesenta (60) años contados desde la extinción del incendio²⁵. Durante este prolongado lapso, que equivale al periodo técnico requerido para la recomposición estructural y sucesional de coberturas arboledas densas, queda prohibido realizar modificaciones en el uso y destino que las superficies tenían antes del siniestro. Asimismo, se veda expresamente cualquier acción de división, subdivisión, loteo, fraccionamiento o parcelamiento, así como cualquier emprendimiento inmobiliario distinto al arrendamiento y venta de tierras particulares. En este último escenario, la norma prevé una excepción estricta: las operaciones de división y subdivisión de predios privados solo se declaran procedentes en casos de partición hereditaria familiar.

Por otra parte, para el segundo bloque de coberturas, que integra de forma directa a las zonas agropecuarias, praderas, pastizales, matorrales y áreas con estructuras edilicias que se entremezclan con vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano (zonas de interfaz), el artículo 22 quáter de la ley argentina fija una prohibición de treinta (30) años²⁶. En este término, se restringe la realización de emprendimientos inmobiliarios, cualquier actividad agropecuaria distinta al uso y destino que la superficie tenía al momento del incendio, y la modificación del uso de la tierra para desarrollar prácticas agrícolas intensivas que pudiesen aprovechar la degradación del terreno para alterar su vocación.

Un aspecto capital del modelo argentino radica en la diferenciación del tratamiento jurídico de la

propiedad según su naturaleza demanial o privada. En el caso de las tierras fiscales (públicas), el artículo 22 bis consagra la prohibición absoluta de vender, dar en concesión o transferir derechos reales a terceros con fines de desarrollo inmobiliario²⁷, evitando que el patrimonio público sea objeto de acaparamiento tras un siniestro. El presente proyecto de ley adopta de manera preferente la estructura sustantiva de la regulación argentina, especialmente en lo referente al término de treinta (30) años para praderas, pastizales, matorrales e interfaz, por tratarse de un estándar proporcional y razonable para contener la especulación inmobiliaria sin estrangular de manera definitiva la viabilidad económica de los suelos agropecuarios productivos.

5.2. España y la inmutabilidad de la vocación forestal (artículo 50 de la Ley de Montes)

El Reino de España incorporó un mecanismo administrativo contundente en el artículo 50 de la Ley 43/2003 de Montes, modificada sustancialmente por la Ley 10/2006. El legislador nacional español partió de la constatación de que el cambio de uso de los terrenos forestales incendiados se pretendía justificar fraudulentamente en la pérdida de valor de los suelos al quedar desprovistos de vegetación arbórea tras el fuego. Con el fin de desestimular la degradación inducida, el artículo 50.1 obliga a las comunidades autónomas a garantizar la restauración de los terrenos forestales afectados, decretando la prohibición categórica de cambio de uso forestal durante al menos treinta (30) años, así como la realización de toda actividad material incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal.

La técnica legislativa española resulta de enorme utilidad para el diseño de excepciones estrictas que impidan que la ley resulte absoluta o violatoria de situaciones jurídicas consolidadas de buena fe con anterioridad al siniestro. Así, el propio artículo 50 prevé excepciones singulares donde las comunidades autónomas pueden acordar cambios de uso cuando se acredite, mediante circunstancias objetivas, que el cambio de uso ya estaba contemplado antes del incendio en un instrumento de planeamiento urbanístico previamente aprobado, o en un instrumento en trámite de aprobación si este ya había sido objeto de una evaluación ambiental favorable o sometido a información pública masiva.

Asimismo, se prevén razones imperiosas de interés público de primer orden, las cuales habilitan de manera excepcional el cambio de uso por acuerdo del Consejo de Gobierno de la respectiva comunidad autónoma, con la condición obligatoria de que se adopten medidas compensatorias consistentes en la restauración forestal de una superficie equivalente en otra zona del territorio, garantizando que no exista pérdida neta del patrimonio forestal común²⁸.

²⁵ Argentina, Congreso de la Nación, Ley 26.815, Régimen Federal de Manejo del Fuego, modificada por la Ley 27.604 de 2020, Boletín Oficial de la República Argentina, art. 22 bis.

²⁶ Ley 26.815, cit., art. 22 quáter.

²⁷ Ley 26.815, cit., art. 22 bis.

²⁸ España, Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, Boletín Oficial del Estado, núm. 280, 22 de noviembre de 2003, art. 50.

5.3. Italia y el catastro municipal de tierras incendiadas

La República de Italia adoptó un enfoque de control registral y de publicidad territorial de vanguardia a través de la Ley Marco en materia de Incendios Forestales²⁹. El artículo 10 de la norma italiana establece que los bosques y pastizales cuyos sobresuelos hayan sido recorridos por el fuego no podrán tener un destino diferente al preexistente al incendio por un lapso mínimo de quince (15) años³⁰.

Para hacer efectiva esta veda real, la ley impone a los municipios (comuni) la obligación de censar y delimitar, en un plazo de noventa días, todas las áreas quemadas en su jurisdicción en el último quinquenio, plasmándolas en un Catastro de zonas incendiadas que debe ser actualizado anualmente. Este catastro municipal goza de un régimen de publicidad extremo: el elenco provisional de predios afectados debe ser expuesto al público por treinta (30) días en el albo pretorio municipal para observaciones y reclamos de los propietarios, antes de su aprobación y perimetración definitiva³¹.

Las principales consecuencias civiles e institucionales de la veda italiana son las siguientes:

- a) Nulidad de los actos de compraventa o transferencia de derechos reales sobre predios ubicados en el polígono protegido cuando el contrato se celebre dentro de los quince (15) años siguientes al siniestro y omita advertir y transcribir expresamente la afectación temporal derivada del fuego.
- b) Prohibición de edificar o construir estructuras o infraestructuras destinadas a asentamientos civiles o actividades productivas durante diez (10) años, salvo que la licencia hubiera sido otorgada antes del incendio con fundamento en los instrumentos urbanísticos vigentes en ese momento.³²
- c) Prohibición, durante cinco (5) años, de ejecutar actividades de reforestación e ingeniería ambiental financiadas con recursos públicos, salvo autorización expresa fundada en situaciones documentadas de grave inestabilidad hidrogeológica. La medida busca impedir que se provoquen incendios con el fin de obtener contratos estatales de reforestación o subsidios de recuperación ambiental.
- d) Prohibición de realizar actividades de pastoreo y caza durante diez (10) años en los suelos boscosos afectados.³³

²⁹ Italia, Legge 21 novembre 2000, n. 353, “Legge-quadro in materia di incendi boschivi”, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, núm. 280, 30 de noviembre de 2000, art. 10.1.

³⁰ Italia, Legge 21 novembre 2000, n. 353, cit., art. 10.1.

³¹ Italia, Legge 21 novembre 2000, n. 353, cit., art. 10.2.

³² Italia, Legge 21 novembre 2000, n. 353, cit., art. 10.1.

³³ Italia, Legge 21 novembre 2000, n. 353, cit., art. 10.1.

5.4. Lecciones aplicables al ordenamiento territorial colombiano

La contrastación de los regímenes comparados permite identificar y sintetizar las referentes técnicos y jurídicos que son viables y necesarias de incorporar en el bloque legislativo colombiano, descartando aquellas fórmulas que resultarían incompatibles con nuestro marco constitucional o que generarían duplicidad de trámites estatales:

- a) Elementos que se incorporan al proyecto nacional. Se acogen la protección objetiva del suelo, con independencia de quién haya causado el incendio o de si se identificó al responsable; el plazo de treinta (30) años para coberturas agropecuarias ordinarias y de interfaz; el respeto por las licencias y los instrumentos de ordenamiento aprobados antes del incendio; la prohibición de cambio de uso y subdivisión; y la publicidad del polígono mediante información georreferenciada e interoperable.³⁴
- b) Elementos que se descartan. No se adopta la prohibición italiana de reforestación con recursos públicos durante cinco (5) años, pues las condiciones de erosión y la presencia de especies exóticas pirófitas, como el retamo espinoso, pueden exigir la intervención inmediata del Estado. Tampoco se crean catastros municipales autónomos de áreas quemadas, con el fin de evitar cargas burocráticas desproporcionadas, en especial para los municipios de sexta categoría. En su lugar, se aprovechan los sistemas nacionales de información ambiental administrados por el Ideam.

6. Fundamentos constitucionales

6.1. El derecho colectivo a un ambiente sano

El fundamento de la presente iniciativa descansa en el mandato del artículo 79 de la Constitución Política, que consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y obliga al Estado a proteger la diversidad e integridad del ambiente y a conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Esta obligación se concatena de manera indivisible con el artículo 8° de la Carta Política, que eleva a rango de principio fundamental la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, y con el artículo 95, numeral 8, que impone a los ciudadanos el deber de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.³⁵ El suelo, concebido no como una simple superficie de soporte físico para actividades antrópicas, sino como un sistema vivo y complejo esencial para los

³⁴ Argentina, Ley 26.815, cit., arts. 22 bis y 22 quáter; Italia, Legge 21 novembre 2000, n. 353, cit., art. 10.

³⁵ Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 8°, 79, 80 y 95.8.

ciclos hidrológicos y biológicos de la biodiversidad, es un recurso natural soberano que el Estado tiene la obligación constitucional de planificar, regular y restaurar bajo el mandato del artículo 80 superior.

6.2. La función social y ecológica de la propiedad

La Constitución Política de 1991 superó la concepción absolutista e individualista del derecho de propiedad privada de corte decimonónico. El artículo 58 superior consagra de manera expresa que la propiedad es una función social que implica obligaciones y que, como tal, le es inherente una función ecológica. La jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional ha reiterado que el legislador se encuentra plenamente facultado para imponer límites, condicionamientos y restricciones razonables a las facultades de uso, usufructo y disposición de la propiedad privada, siempre que estas medidas persigan fines constitucionales legítimos, tales como la tutela del patrimonio ecológico común.³⁶

La restricción temporal de treinta (30) años contenida en este proyecto de ley no constituye una medida confiscatoria ni una expropiación sin indemnización, y tampoco anula las facultades del propietario de buena fe. Representa una delimitación del contenido de la propiedad rural y de interfaz orientada a impedir su transformación con fines especulativos. El propietario conserva la titularidad del predio y puede continuar los usos productivos y agropecuarios sostenibles que desarrollaba legítimamente antes del incendio. La ley restringe temporalmente el aprovechamiento de la quema para cambiar la destinación del suelo o intensificar su uso en beneficio de intereses particulares de valorización inmobiliaria, y procura que el suelo recupere su vocación natural o productiva previa.

6.3. Los principios de prevención y precaución en la protección del suelo

El ordenamiento jurídico ambiental colombiano exige que la actuación de las autoridades se guíe por los principios de prevención y precaución, consagrados en el artículo 1°, numeral 6, de la Ley 99 de 1993 y en el artículo 3° de la Ley 1523 de 2012.

El principio de prevención se activa ante daños o riesgos conocidos que cuentan con respaldo técnico suficiente. En los suelos afectados por incendios severos pueden presentarse pérdida de materia orgánica, alteración de la actividad biológica, cambios en la infiltración, mayor escorrentía y erosión, aunque la magnitud de estos efectos depende de la severidad del evento y de las condiciones del terreno. El IGAC ha destacado la necesidad de realizar estudios de suelo en los territorios afectados para determinar su estado y orientar las decisiones de recuperación. Ante

riesgos acreditados de erosión, remoción en masa o pérdida de capacidad productiva, el Estado debe adoptar medidas prospectivas que eviten actividades capaces de agravar el daño.³⁷³⁸

Por su parte, el principio de precaución faculta y obliga a las autoridades a adoptar medidas restrictivas eficaces cuando exista peligro de daño grave o irreversible, aun en ausencia de certeza científica absoluta.⁴⁰ La recomposición de las redes micorrícicas, los flujos biogeoquímicos y la resiliencia sucesional del suelo de interfaz y matorrales frente a variables complejas de cambio climático e invasiones biológicas pirófitas (como el retamo espinoso) presenta márgenes sustanciales de incertidumbre técnica. Ante este vacío científico, la falta de certeza absoluta no puede invocarse como razón para postergar las restricciones de transformación del suelo, pues permitir la alteración del polígono quemado podría consolidar daños ecológicos graves o de difícil reversión para el ecosistema regional.

6.4. Desarrollo sostenible y protección ecológica del suelo

La protección de los suelos mediante esta iniciativa no persigue la paralización económica del agro colombiano, sino la promoción de un verdadero desarrollo sostenible bajo los postulados del artículo 3° de la Ley 99 de 1993 y el artículo 3° de la Ley 1523 de 2012. El desarrollo del país es sostenible únicamente si asegura la permanencia del capital natural del suelo para satisfacer las necesidades alimentarias y productivas de las generaciones presentes y futuras, salvaguardando la soberanía alimentaria consagrada en las determinantes de ordenamiento.⁴¹

Al impedir que los incendios se utilicen para expandir de manera desordenada la frontera urbana o para transitar hacia actividades agroindustriales intensivas e incompatibles con la recuperación, se orienta el uso del suelo hacia sistemas agroecológicos compatibles con la conservación de las cuencas hidrográficas y la preservación del paisaje como patrimonio común de la Nación.

6.5. Autonomía territorial y articulación con las determinantes ambientales de superior jerarquía

Uno de los principales debates en la formulación de normas sobre ordenamiento territorial se relaciona

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Véase también Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

³⁷ Ley 99 de 1993, art. 1.6.

³⁸ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), “IGAC pone a disposición el Laboratorio Nacional de Suelos para evaluar las condiciones de los territorios afectados por los incendios forestales”, 1° de febrero de 2024, disponible en: <https://www.igac.gov.co/noticias/igac-pone-disposicion-el-laboratorio-nacional-de-suelos-para-evaluar-las-condiciones-de-los-territorios-afectados-por-los-incendios-forestales>, consulta: 30 de agosto de 2026.

³⁹ Ley 1523 de 2012, art. 3°.

⁴⁰ Ley 99 de 1993, art. 1.6.

⁴¹ Ley 388 de 1997, art. 10.

con la autonomía de las entidades territoriales para regular el uso del suelo dentro de sus jurisdicciones. La iniciativa armoniza esa autonomía con el orden constitucional de distribución de competencias.⁴²

Los concejos municipales y distritales conservan su competencia constitucional para formular, adoptar y actualizar sus planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT). El legislador puede establecer estándares nacionales de protección ambiental y gestión del riesgo que deban ser observados por las entidades territoriales, pero no puede vaciar la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo. En ese marco, la restricción prevista en este proyecto opera como una restricción legal mínima y directamente aplicable, articulada con las determinantes de ordenamiento del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Los municipios podrán adoptar medidas más protectoras cuando exista sustento técnico y normativo, y conservarán la decisión sobre los demás contenidos de sus instrumentos de ordenamiento.⁴³

6.6. Proporcionalidad de la limitación al derecho de propiedad

La limitación al derecho de propiedad privada debe analizarse mediante un juicio de proporcionalidad, de acuerdo con los siguientes criterios:⁴⁴

- a) Finalidad constitucionalmente legítima. La restricción persigue la protección del ambiente sano, la prevención de desastres siconaturales y la garantía de la moralidad y la transparencia administrativas frente a la especulación y la corrupción en el ordenamiento del suelo.^{45,46}
- b) Idoneidad. La prohibición temporal de cambiar el uso del suelo y de adelantar actuaciones urbanísticas incompatibles es idónea porque reduce el incentivo económico asociado a la transformación especulativa de los terrenos incendiados.
- c) Necesidad. La medida responde a las limitaciones de los mecanismos sancionatorios penales y ambientales ex post. La dificultad de identificar al responsable de las quemaduras y la posterior transferencia del predio a terceros pueden reducir la eficacia de las multas y condenas individuales para impedir el cambio de destinación. Por ello, se requiere una restricción objetiva y preventiva aplicable al predio.⁴⁷

- d) Proporcionalidad en sentido estricto. El plazo de treinta (30) años busca equilibrar la protección ambiental con el derecho de propiedad, pues no restringe el dominio de manera perpetua ni lo extingue. Al permitir la continuidad de los usos agropecuarios sostenibles y preexistentes, la ley preserva el núcleo del derecho a la propiedad productiva y limita únicamente las expectativas de transformación urbanística o de intensificación incompatibles con la recuperación biofísica del área afectada.⁴⁸

6.7. Modulación excepcional y preservación del núcleo del derecho de propiedad

La aplicación automática de la prohibición durante treinta (30) años, sin considerar las actuaciones consolidadas antes del incendio ni las obras indispensables de interés general, podría imponer cargas desproporcionadas a propietarios y comunidades de buena fe. Por esa razón, el articulado diferencia entre la prohibición de obtener una ventaja derivada del fuego y la posibilidad excepcional de continuar actuaciones preexistentes suficientemente consolidadas o ejecutar obras públicas indispensables.

La modulación no constituye una autorización general para cambiar el uso del suelo. Solo procede por las causales taxativamente previstas, exige concepto ambiental vinculante, ausencia de ventaja postincendio, respeto por las condiciones de riesgo y medidas proporcionales de recuperación o compensación. Además, la decisión debe adoptarse mediante acto administrativo motivado, con publicidad de los estudios y de la cartografía que la sustentan.

Con esta fórmula se conserva la idoneidad de la medida, porque el incendio deja de generar una oportunidad de valorización; se satisface la necesidad, al no existir una alternativa igualmente eficaz basada exclusivamente en sanciones posteriores; y se mejora la proporcionalidad en sentido estricto, pues la protección ambiental no extingue los derechos consolidados ni impide intervenciones indispensables para la vida, los servicios esenciales o la reducción del riesgo.

La protección provisional permite reaccionar de inmediato y evita que la demora en la delimitación abra una oportunidad de transformación. A su vez, la exigencia de afectación relevante impide que un evento menor o sin consecuencias verificables active automáticamente una limitación de treinta años. Finalmente, la revisión posterior a diez años permite levantar total o parcialmente las restricciones cuando exista recuperación funcional demostrada, sin que el incendio pueda convertirse en fuente de beneficios adicionales.

7. Justificación del ámbito de aplicación

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Véase también Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴² Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 287, 311 y 313.

⁴³ Ley 388 de 1997, art. 10. Véase también Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020, M. P. Diana Fajardo Rivera.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Véase también Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁵ Constitución Política de Colombia, 1991, art. 79.

⁴⁶ Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209.

⁴⁷ Ley 1333 de 2009, arts. 3, 4, 31 y 39.

7.1. Antecedente legislativo y autonomía material de la iniciativa

El Proyecto de Ley número 051 de 2025 Cámara constituye un antecedente legislativo relacionado, pues se ocupa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, de la restauración ecológica participativa y de un registro nacional de dichas áreas. Su finalidad, ámbito material e instrumentos no se incorporan a la presente iniciativa.

La presente iniciativa tiene un objeto autónomo: conservar temporalmente la destinación jurídica y material de suelos agropecuarios, praderas, pastizales, matorrales y áreas de interfaz urbano-rural, e impedir que el incendio produzca ventajas de reclasificación, urbanización o intensificación. No crea el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales, no regula la sustracción de áreas protegidas ni establece planes de restauración ecológica participativa. La integración de información prevista en el artículo 10 se limita a hacer consultables, mediante plataformas existentes, los actos de delimitación necesarios para aplicar el control territorial establecido en esta ley.⁴⁹

7.2. Zonas agropecuarias y preservación de la frontera agrícola

La clasificación agrológica del IGAC comprende tierras con diferentes capacidades y limitaciones de uso. Las clases I a IV presentan aptitud agrícola con limitaciones progresivas; las clases V a VII admiten usos más restringidos, de acuerdo con sus condiciones biofísicas, y la clase VIII se orienta principalmente a la conservación y protección. Esta diversidad confirma la necesidad de preservar la vocación y la capacidad de uso preexistentes de los terrenos afectados. La restricción temporal no busca impedir la continuidad de las actividades agropecuarias lícitas y compatibles con la recuperación del área, pues ello podría comprometer los medios de vida rurales.⁵⁰

La ley prohíbe utilizar el incendio como mecanismo para transformar la cobertura agropecuaria preexistente en un uso distinto o más intensivo, como desarrollos campestres, parcelaciones, loteos o actividades incompatibles con la recuperación del suelo. De este modo, se protege la frontera agrícola frente a las presiones de valorización y transformación inmobiliaria.⁵¹

⁴⁹ Cámara de Representantes, Proyecto de Ley núm. 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*, ficha legislativa y ponencia para segundo debate, *Gaceta del Congreso* núm. 1954 de 2025, consulta: 30 de agosto de 2026.

⁵⁰ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Geoportal, “Datos abiertos: agrológica”, información sobre capacidad de uso de las tierras y clases agrológicas, consulta: 30 de agosto de 2026.

⁵¹ Ley 388 de 1997, art. 10.

7.3. Praderas, pastizales y matorrales: coberturas relevantes para la protección ambiental

El ordenamiento ambiental colombiano, estructurado a partir del Decreto Ley 2811 de 1974 y de la Ley 99 de 1993, ha prestado especial atención a la protección de los bosques nativos. Sin embargo, otras coberturas vegetales secundarias o en transición, como los matorrales, arbustales y herbazales seminaturales, también requieren medidas de protección frente a los incendios y a los cambios posteriores de uso.⁵²

Estas coberturas son relevantes para la conectividad del paisaje, el desplazamiento de la fauna, la estabilidad del suelo y la regulación hídrica. Al no estar siempre comprendidas en categorías formales de áreas protegidas o reservas, pueden quedar expuestas a procesos de transformación posteriores al incendio. Su inclusión en el proyecto contribuye a atender ese vacío de protección.⁵³

7.4. La interfaz urbano-rural como zona crítica de presión inmobiliaria

La interfaz urbano-rural es la zona de contacto en la que los asentamientos y las infraestructuras colindan o se entremezclan con coberturas vegetales, cultivos o rastrojos. En estas áreas existe una especial exposición a incendios por factores antrópicos accidentales o intencionales y, al mismo tiempo, una intensa presión de transformación territorial.

La pérdida temporal de vegetación en estas interfaces puede utilizarse para sostener que el suelo perdió su valor ambiental y promover el licenciamiento de proyectos residenciales o industriales. Proteger estas áreas durante treinta (30) años e incorporar la información correspondiente en la planificación territorial contribuye a evitar que el incendio se convierta en una vía de transformación del suelo.⁵⁴

7.5. Terrenos públicos, privados y colectivos: armonización con los derechos étnicos y campesinos

La ley se aplica de manera objetiva en el territorio nacional, pero su implementación debe armonizarse con los derechos fundamentales, territoriales y culturales de los pueblos indígenas y de las comunidades negras,

⁵² Colombia, Presidencia de la República, Decreto Ley 2811 de 1974, *por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*, *Diario Oficial* núm. 34.243, 27 de enero de 1975; Ley 99 de 1993, art. 1.

⁵³ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Operación Estadística de Coberturas de la Tierra para el Territorio Nacional Continental (OECT), GCI-CT-PG01, versión 02, Subdirección de Ecosistemas e Información Ambiental, 13 de julio de 2025.

⁵⁴ Colombia, Presidencia de la República, Decreto 1077 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*, *Diario Oficial*, núm. 49.523, 26 de mayo de 2015.

afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como con los derechos del campesinado y de las zonas de reserva campesina (ZRC).

De conformidad con el parágrafo 3° del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las determinantes de ordenamiento deben respetar la Ley de Origen, la Ley Natural, el Derecho Mayor y el Derecho Propio de los pueblos indígenas. En la implementación territorial, las autoridades coordinarán las delimitaciones y medidas de recuperación con las autoridades étnicas correspondientes, respetarán sus derechos fundamentales, territoriales y culturales y asegurarán su participación efectiva.⁵⁵

8. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La misma disposición establece que, cuando corresponda, deberán señalarse los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional destinada a financiarlos.

El presente proyecto de ley tiene como finalidad establecer medidas para conservar temporalmente el uso y la destinación preexistentes de los terrenos afectados por incendios de cobertura vegetal, así como fortalecer la identificación, delimitación, publicidad y seguimiento de dichas áreas. La iniciativa no crea una nueva entidad pública, fondo, subsidio, transferencia, beneficio tributario, planta de personal ni prestación económica a cargo de la Nación o de las entidades territoriales.

Las funciones previstas en el articulado se enmarcan en competencias actualmente atribuidas a las autoridades ambientales, al Ideam, al IGAC y a las entidades territoriales en materia de gestión ambiental, conocimiento y reducción del riesgo, información geográfica, ordenamiento territorial y control urbanístico. En particular, la delimitación de las áreas afectadas, el manejo de información georreferenciada y la incorporación de restricciones en las actuaciones territoriales pueden articularse con los sistemas de información, instrumentos de planificación y capacidades institucionales existentes.

No obstante, la implementación de la ley podrá ocasionar costos operativos asociados con la delimitación y georreferenciación de áreas incendiadas, la evaluación de la afectación relevante, la revisión de solicitudes de corrección o levantamiento, la actualización e interoperabilidad de sistemas de información, la expedición de actos administrativos, el seguimiento territorial, la capacitación de servidores públicos y el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control. Estos costos no constituyen por sí mismos una autorización directa de gasto ni una orden de apropiación presupuestal determinada, y deberán atenderse progresivamente con cargo a

las apropiaciones aprobadas para cada entidad, de conformidad con sus competencias, disponibilidad presupuestal y planes operativos.

Por consiguiente, el proyecto no establece una erogación específica ni contiene un mandato imperativo de gasto que modifique directamente el Presupuesto General de la Nación. Su ejecución deberá sujetarse a las reglas orgánicas presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las disponibilidades presupuestales de las entidades competentes, sin perjuicio de las estimaciones y observaciones que formulen el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades durante el trámite legislativo.

La Corte Constitucional ha señalado que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un instrumento de racionalidad legislativa y fiscal, pero no puede interpretarse como una barrera que permita al Gobierno impedir el ejercicio de la función legislativa. Corresponde al Congreso estudiar las implicaciones fiscales razonablemente identificables y al Ministerio de Hacienda concurrir al trámite cuando considere que la iniciativa genera costos, con el fin de exponer su estimación y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Durante el trámite legislativo se solicitará concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las entidades involucradas, con el propósito de precisar los costos administrativos de implementación, las capacidades tecnológicas disponibles y las posibilidades de interoperabilidad con los sistemas de información existentes.

9. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con los artículos 286 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019, el autor y el ponente deben identificar en la exposición de motivos las circunstancias que puedan generar conflictos de interés durante la discusión y votación del proyecto. Estos criterios tienen carácter orientador y no sustituyen el deber individual de cada congresista de valorar su situación concreta y declarar el impedimento cuando corresponda.

Por tratarse de una regulación general, impersonal y aplicable a todos los predios comprendidos en su ámbito, la sola discusión y votación del proyecto no configura, en principio, un conflicto de interés. Este podría presentarse cuando el congresista, su cónyuge o compañero permanente, o sus parientes dentro de los grados previstos por la ley, sean titulares, beneficiarios, promotores o interesados en un predio determinado afectado por un incendio y puedan obtener un beneficio particular, actual y directo derivado de la aprobación, modificación o rechazo de alguna de las medidas propuestas. La existencia del conflicto deberá analizarse en cada caso concreto, de conformidad con la Constitución, la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia aplicable.

10. PROPOSICIÓN FINAL

Por las razones expuestas, ponemos a consideración del honorable Congreso de la

⁵⁵ Constitución Política de Colombia, 1991; Ley 388 de 1997, art. 10, par. 3.º; Corte Constitucional, Sentencia SU-121 de 2022, M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

República el presente proyecto de ley, mediante el cual se busca cerrar un vacío específico del ordenamiento jurídico colombiano: impedir que la ocurrencia de un incendio de cobertura vegetal pueda generar una ventaja o expectativa para modificar posteriormente el uso, la clasificación o la destinación del terreno afectado.

La iniciativa no pretende reproducir las disposiciones relacionadas con la prevención, preparación, respuesta, extinción o restauración frente a los incendios, ni reiterar los instrumentos generales destinados a prevenir y sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial. Su propósito es establecer una medida preventiva y autónoma que preserve temporalmente el uso preexistente del suelo, elimine los incentivos económicos asociados a su transformación posterior y garantice la coordinación entre las autoridades ambientales y territoriales.

Por las razones expuestas, se solicita respetuosamente al Congreso de Colombia dar curso al trámite correspondiente al proyecto de ley “*por medio de la cual se protege la destinación del suelo en áreas afectadas por incendios de cobertura vegetal, se previene su aprovechamiento especulativo y se dictan otras disposiciones*”.

De las honorables Congresistas y los honorables Congresistas,

HEINER DE JESUS GAITAN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	GABRIEL BECERRA YÁÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
MARCO EMILIO HINGAPIE RAMIREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico	YEISSON SUIA CARAMARCA ZAPATA Representante a la Cámara - Cundinamarca Pacto Histórico
MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico

RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	Jairo León Vargas Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por Caldas Partido Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico	MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara por Bogotá Alianza Verde
CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena Movimiento Unidad en Minga por Colombia	CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico

SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por Caldas Partido Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico	MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara por Bogotá Alianza Verde
CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena Movimiento Unidad en Minga por Colombia	CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
DAVID RICARDO RIVERA MAYORCA Senador de la República de Colombia Pacto Histórico	

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 09 de Septiembre del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 348 Con su correspondiente:

Exposición de Motivos, suscrito Por: H.N. HEINER DE JESUS GAITAN, GABRIEL BECERRA, MARCO EMILIO HINGAPIE y otros

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1297 - Miércoles, 16 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 212 de 2026 Cámara, por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 356 de la Constitución Política, con el fin de establecer un término perentorio para la activación del régimen de transición del Sistema General de Participaciones. ... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 348 de 2026 Cámara, por medio de la cual se protege la destinación del suelo en áreas afectadas por incendios de cobertura vegetal, se previene su aprovechamiento especulativo y se dictan otras disposiciones..... 8