

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:



2025EE20651

Fecha: 24/11/2025

Bogotá D.C.,

Doctor:

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Correo electrónico: secretaria.general@camara.gov.co

Dirección: Edificio Nuevo del Congreso, Carrera 7 No. 8 - 68

Sede Administrativa: Carrera 8 No. 12- 02

Ciudad.

Asunto: Concepto institucional sobre el Proyecto de Ley 557 de 2025 “*Por medio del cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego, la reducción del riesgo de desastres por incendios forestales y se dictan otras disposiciones*” - Cámara de Representantes de Colombia.

Cordial saludo,

En cumplimiento de las competencias asignadas a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD), y teniendo en cuenta el trámite del Proyecto de Ley “*Por medio del cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego, la reducción del riesgo de desastres por incendios forestales y se dictan otras disposiciones*” (en adelante PL 557/2025), esta Entidad emite el presente concepto técnico institucional, en el cual se expresa su viabilidad técnica y conveniencia estratégica, considerando la naturaleza de la iniciativa legislativa, la necesidad de su implementación y su armonización con el marco normativo vigente en materia de gestión del riesgo, desarrollo sostenible y acción climática.

El PL 557/2025 constituye un hito normativo en el tratamiento del fuego como fenómeno complejo, cuya manifestación requiere una comprensión holística, multidimensional y adaptativa. Esta visión supera el enfoque tradicional de supresión exclusiva, para abordar de forma integral las dinámicas ecológicas, implicaciones territoriales y factores antrópicos que lo rodean.

En la iniciativa legislativa se incorpora el enfoque de Manejo Integral del Fuego (en adelante MIF), que reconoce que el fuego puede representar tanto un agente de disturbio, cuando se manifiesta como un incendio forestal con diferentes impactos socioeconómicos y ecológicos; pero también como una herramienta de gestión del territorio cuando se usa de forma planificada y bajo condiciones controladas. Asimismo, reconoce que el fuego constituye una práctica cultural y tradicional fundamental para las comunidades étnicas, rurales y diversas, vinculada al manejo del territorio, la seguridad alimentaria y su cosmogonía. A su vez, reconoce que, en los ecosistemas adaptados al fuego, este cumple una función ecológica esencial, al contribuir al mantenimiento de las dinámicas naturales, la diversidad biológica y el equilibrio funcional.

En este sentido, el articulado del proyecto recoge de manera acertada tres componentes principales del MIF: i) la prevención, supresión y uso del fuego mediante herramientas y tecnologías adecuadas; ii) la ecología del fuego, que considera regímenes ecológicamente adecuados para mantener la estructura, composición y funcionamiento de los ecosistemas; y iii) las necesidades socioeconómicas y culturales, reconociendo cómo el fuego impacta y es utilizado por las comunidades humanas. Adicionalmente, la iniciativa contempla, con amplio y detallado sustento técnico, la creación de una arquitectura institucional robusta para el manejo integral del fuego, distribuyendo competencias específicas a entidades del orden nacional, territorial, ambiental y de la gestión del riesgo.

A lo largo del articulado a la UNGRD se le asignan funciones transversales en la formulación, coordinación y seguimiento de acciones estratégicas en el marco del MIF, teniendo en cuenta su rol articulador del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante SNGRD), establecido en la Ley 1523 de 2012. Entre las principales funciones propuestas se encuentran: la coordinación intersectorial de la respuesta, en el marco de sus competencias, ante eventos que superen las capacidades locales, el apoyo técnico y logístico a las entidades territoriales, y la formulación de proyectos estratégicos en prevención, preparación y recuperación en zonas vulnerables. Este enfoque está íntimamente relacionado con la Ley 1523 de 2012, que establece los principios de coordinación, subsidiariedad, responsabilidad, y los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre como pilares de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia. La iniciativa legislativa promueve la articulación entre varios niveles de gobierno y las entidades del SNGRD, el Sistema Nacional Ambiental (en adelante SINA), la academia, y las comunidades organizadas, reconociendo su rol protagónico en la vigilancia, uso planificado y respuesta ante eventos de fuego no controlado.

El Proyecto de Ley 557/2025 fortalece el SNGRD al ampliar su alcance operativo, técnico e institucional frente a los incendios forestales en el país, especialmente en las zonas más vulnerables durante las temporadas de sequía. Al incorporar el enfoque de MIF, se dota al SNGRD de herramientas normativas, mecanismos de coordinación intersectorial y capacidades territoriales que permiten anticipar, mitigar y responder de forma más eficaz a estos eventos. Por medio de la articulación entre entidades del orden nacional, regional y local; la definición de estándares técnicos para brigadas, cuerpos de bomberos y comunidades; la promoción de procesos de formación, investigación y gobernanza participativa, y el establecimiento de un esquema operativo especializado que articula capacidades institucionales y contribuyen al fortalecimiento funcional del sistema.

La creación de las Brigadas de Manejo Integral del Fuego (BREMIF), los Bomberos Especializados en Incendios Forestales (BEIF) y las Brigadas de Apoyo para la Atención de Incendios Forestales (BAIF) permite distribuir funciones de forma clara y técnica entre prevención, uso planificado y respuesta a incendios forestales. Este enfoque no solo mejora la eficacia operativa en el territorio, sino que también facilita la planificación, coordinación y control de las acciones relacionadas con el fuego. De esta manera, se consolida una estructura de gestión del riesgo más robusta y operativamente eficiente, capaz de integrar enfoques de planificación, monitoreo y respuesta ante escenarios complejos asociados a incendios forestales, en un contexto de creciente vulnerabilidad debido al cambio climático.

De igual forma, el proyecto recoge con rigor técnico las categorías de ecosistemas sensibles, influidos y dependientes por el fuego, áreas fragmentadas o degradadas, estableciendo

criterios claros para su manejo diferencial. Esta distinción, junto con la zonificación del riesgo y priorización de áreas críticas como eje de intervención estratégica, resulta fundamental para garantizar una asignación eficiente de recursos, establecer mecanismos de restauración diferenciados y definir zonas donde el uso del fuego debe ser estrictamente prohibido. La inclusión de definiciones técnicas actualizadas como *“quema prescrita”, “quema controlada”, “cultura del fuego”, “ecología del fuego”, “manejo del fuego”* *“recuperación ecosistémica”* introduce los pilares conceptuales del manejo integral del fuego en la legislación colombiana, proporcionando al país un lenguaje técnico, unificado y aplicable en los distintos niveles de la gestión del riesgo frente al manejo adecuado del fuego. Esto facilita su implementación operativa y normativa en los planes territoriales, los instrumentos de planificación ambiental y los esquemas de ordenamiento territorial en sus diversos enfoques.

La evidencia científica disponible, respaldada por informes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y organismos internacionales, advierte que la frecuencia, duración e intensidad de los incendios forestales en Colombia se ha incrementado, con efectos directos y devastadores sobre la biodiversidad, la seguridad alimentaria, la disponibilidad de recursos hídricos y el bienestar de las poblaciones rurales¹. En este contexto, el proyecto no solo plantea mecanismos para la contención de emergencias, sino que también impulsa medidas orientadas a la adaptación climática, el fortalecimiento de la resiliencia con enfoque territorial, la restauración ecológica y el fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias, tanto a nivel local como nacional.

Se resalta también el énfasis que la ley proyectada otorga a la investigación científica, la educación ambiental y la valoración del conocimiento ancestral, incorporando de manera explícita la participación de universidades, centros de investigación, comunidades étnicas y rurales. Esta apuesta por el conocimiento como fundamento para el MIF permite consolidar una política pública sustentada en la evidencia, con capacidad de responder a las particularidades biofísicas, sociales, culturales de cada región del país.

Por otro lado, se reconoce que muchas comunidades han desarrollado, a lo largo de generaciones, prácticas de uso del fuego profundamente arraigadas a su cultura, territorialidad y formas de vida. Estas prácticas –empleadas para la preparación de suelos, el control de plagas, la regeneración de pasturas o incluso como parte de sus rituales y cosmovisiones– forman parte integral de sus saberes tradicionales. El proyecto no solo legitima estas prácticas cuando se realizan conforme a criterios técnicos y ambientales, sino que promueve su incorporación en los procesos de planificación y gobernanza del fuego, reconociendo que el diálogo entre saberes científicos y tradicionales es esencial para una gestión del riesgo de incendios forestales que sea adaptativa, legítima y sostenible.

Finalmente, se considera que las funciones asignadas a los Bomberos de Colombia en el PL 557/2025 no generan impacto fiscal adicional, en la medida en que dichas responsabilidades se encuentran dentro del marco de competencias definidas en la Ley 1575 de 2012 *“por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia”*. Esta norma establece como función esencial de los cuerpos de bomberos la prevención, atención y control de incendios, incluidos los de cobertura vegetal, así como la participación en acciones de

¹ Disponible en:

<https://visualizador.ideam.gov.co/portal/apps/storymaps/stories/660ec48de9454157b54adc074b1f38fd> ;
<https://www.wri.org/insights/global-trends-forest-fires>

reducción del riesgo y respuesta ante emergencias. En consecuencia, el proyecto no introduce nuevas obligaciones que impliquen una apropiación presupuestal distinta o adicional, sino que reafirma, articula y organiza el ejercicio de funciones previamente asignadas por el ordenamiento jurídico vigente.

La UNGRD considera que el PL 557/2025 responde a una necesidad real, urgente y estructural en el marco de la gestión del riesgo por incendios forestales. Esta iniciativa representa un avance normativo de alto impacto, alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, y fortalece el cumplimiento de los principios rectores establecidos en la Ley 1523 de 2012.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en los análisis técnicos realizados por esta Entidad, se emite concepto favorable, respaldando el trámite legislativo de la iniciativa y reiterando nuestra plena disposición para participar activamente en los espacios de discusión, implementación, monitoreo y evaluación que surjan a partir de la eventual aprobación del proyecto. El compromiso de esta Unidad con la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la protección del patrimonio ambiental es absoluto, y en esa medida acompañamos institucionalmente este esfuerzo legislativo.

En los anteriores términos se envía concepto del asunto, no sin antes reiterar el compromiso de la UNGRD para atender de manera oportuna cada uno de los proyectos de ley formulados por el Honorable Congreso de la República. Cualquier respuesta o solicitud adicional agradecemos sea enviada a los correos: asuntoslegislativos@gestiondelriesgo.gov.co, jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co, y maria.meza@gestiondelriesgo.gov.co

Cordialmente,



CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS

Director General

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Elaboró: Marcos Edwin Quiroga / Contratista UNGRD 
Gabriela Troncoso Nieto / Contratista UNGRD DG 

Revisó: Zaida Camila Rincón / Contratista FNGRD SRR 

Álvaro Salazar / Contratista FNGRD DG 
María Guerra Cújar / Contratista FNGRD - OAJ 
Juan Camilo Torres / Contratista FNGRD - OAJ 

Aprobó: María Meza Elizalde / Subdirectora para la Reducción del Riesgo 
Jorge Maldonado Gutiérrez / Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Felipe Pineda Ruiz / Contratista D.G - FNGRD - 