

Bogotá, D. C., 25 agosto de 2026

Señor,
Miguel Ángel Sánchez Vásquez
Secretario General
Cámara de Representantes
Bogotá

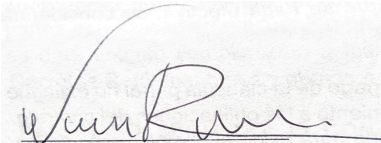
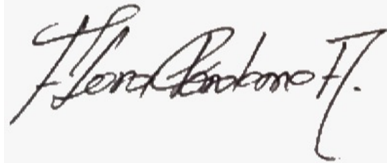
Referencia: Proyecto de Ley “Por medio de la cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego y se dictan otras disposiciones”

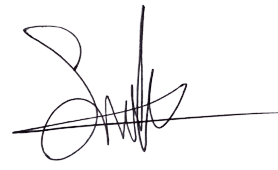
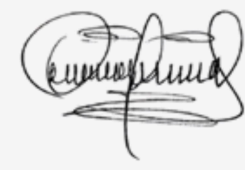
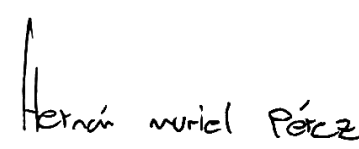
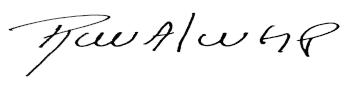
Respetados funcionarios,

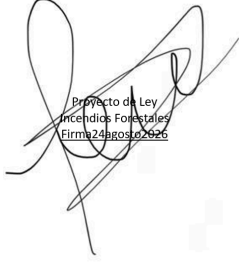
Radicamos ante usted el presente Proyecto de Ley “Por medio de la cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego y se dictan otras disposiciones” cuyo objeto es establecer lineamientos relacionados con el manejo integral del fuego, con el propósito de contribuir en la gestión del riesgo de desastres, la gestión ambiental y la gestión del cambio climático en áreas naturales y antropizadas.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

De las y los honorables congresistas,

 Mauricio Andrés Toro Orjuela Representante a la Cámara	 Walter Alfonso Rodríguez Chaparro Senador de la República	 Flora Perdomo Andrade Representante a la Cámara
---	--	--

 JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico	 Laura Daniela Beltrán Palomares Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 Oscar Fabian Espinosa Torres Representante a la Cámara por Vaupés Partido ASI
 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico	 ROSITA GUEVARA ROSERO Representante a la cámara por Nariño Pacto Histórico	 PAOLA ANDREA QUIÑONES D'HARO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ CAICEDO Senador de la República Alianza Verde	 Claudia Teresa Romero Nader Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

<i>Laura Ahumada</i> LAURA CRISTINA AHUMADA GARCÍA Senadora de la República de Colombia Pacto Histórico	<i>Maria del Mar P.</i> MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	
 Sandra Chindoy Jamioy Senadora de la república Pacto histórico	 Proyecto de Ley Incendios Forestales Firma 24 agosto 2020 JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	

PROYECTO DE LEY NO DE 2026

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO.

La presente Ley tiene por objeto establecer lineamientos relacionados con el manejo integral del fuego, con el propósito de contribuir en la gestión del riesgo de desastres, la gestión ambiental y la gestión del cambio climático en áreas naturales y antropizadas, incorporando enfoques diferenciales territoriales, ecosistémicos y socioculturales, reconociendo la diversidad de biomas del país, se donde coexisten ecosistemas sensibles, independientes, influidos y dependientes del fuego.

ARTÍCULO 2. DEFINICIONES.

Para efectos de la interpretación y aplicación de la presente Ley, se tendrán en consideración las siguientes definiciones:

Combustible: Todo material capaz de liberar energía mediante reacciones de combustión (oxidación rápida), ya sea de origen natural (producido por ecosistemas) o antrópico (elaborado o procesado por actividades humanas).

Combustibles Forestales: Material orgánico de origen vegetal, biomasa y necromasa, presente en ecosistemas naturales, seminaturales y áreas transformadas, susceptible de participar en la combustión.

Ecosistemas dependientes del fuego: También conocidos como “ecosistemas adaptados al fuego” o “mantenidos por el fuego”. Son aquellos donde las especies han desarrollado adaptaciones para responder positivamente a la presencia del fuego y facilitar su propagación. La integridad ecológica de estos ecosistemas depende de la presencia del fuego y de que el régimen del mismo se mantenga en un rango de variación que permita los ciclos de transformación ecológica natural. Si se quita el fuego, o si se altera el régimen de fuego más allá de su rango normal de variabilidad, el ecosistema se transforma, generando la pérdida de hábitats y especies.

Ecosistemas influidos por el fuego: Ecosistemas de transición entre zonas dependientes y sensibles al fuego, en los que este puede desempeñar funciones ecológicas específicas como la apertura de doseles, el inicio de sucesiones y el mantenimiento de paisajes intermedios

Ecosistemas sensibles al fuego: Aquellos cuya integridad biológica no depende del fuego, son ecosistemas que no se han desarrollado con el fuego como un proceso importante y recurrente, de modo que las especies de estas áreas carecen de las adaptaciones para responder a los incendios y la mortalidad es alta cuando ocurre un incendio, incluso cuando la intensidad del fuego es muy baja. La estructura y la composición de la vegetación tienden a inhibir la ignición y la propagación del fuego.

Incendio Forestal: Corresponde a cualquier fuego de origen natural o antrópico que se extiende sin control, cuyo combustible principal es la vegetación viva o muerta, y que causa impactos ambientales, económicos y/o sociales.

Uso técnico del fuego en procesos de formación para la supresión de incendios forestales:

En el marco de los procesos de capacitación y entrenamiento, el uso técnico del fuego para la supresión de incendios forestales se define como la ignición intencionada, planificada y controlada sobre combustibles forestales (biomasa y necromasa), realizada exclusivamente con fines pedagógicos y de práctica supervisada.

Uso técnico del fuego para la supresión de incendios forestales: es la ignición intencionada y controlada de combustibles forestales (biomasa y necromasa), planificada en el Plan de Acción del Incidente (PAI), dirigida y ejecutada para la respuesta a incendios forestales.

Manejo integral del fuego: Enfoque amplio, holístico o completamente unificado, para hacer frente a asuntos relacionados con el fuego, considerando las interacciones biológicas, ambientales, culturales, sociales, económicas y políticas, y asumiendo que el fuego puede generar efectos positivos y negativos para la conservación de los ecosistemas y desarrollo sostenible. El manejo integral del fuego incluye el manejo del fuego, la ecología del fuego, y la cultura del fuego; orientadas para la gestión integral del riesgo de desastres por incendios forestales.

Manejo del fuego: El manejo del fuego es el conjunto de estrategias, intervenciones técnicas y decisiones operativas dirigidas a la prevención, detección, control, contención, manipulación o uso del fuego en un paisaje dado para cumplir con metas y objetivos específicos.

Cultura del fuego: Considera las necesidades e impactos socioeconómicos del fuego, incluyendo el uso tradicional del fuego por diferentes actores rurales, en particular pueblos indígenas, comunidades locales y otras comunidades tribales.

Ecología del fuego: Es una disciplina científica relacionada con los procesos naturales y antropogénicos relacionados al fuego y su papel como un proceso del ecosistema; así como el estudio de sus efectos ecológicos e interacciones, que pueden generar aspectos beneficiosos y/o impactos perjudiciales en los ambientes sensibles, tolerantes y resistentes al fuego. Esta disciplina proporciona las bases para desarrollar estrategias de gestión integral del fuego, compatibles con la sostenibilidad ecológica, la conservación y recuperación de los ecosistemas y la biodiversidad.

Quemas abiertas controladas: Son aquellas de aplicación planificada, monitoreada, controlada y autorizada del fuego con fines agrícolas y mineros, bajo condiciones ambientales específicas, protocolos, áreas de restricción y franjas de seguridad, de conformidad con lo consagrado en el artículo 2.2.5.1.3.14 del Decreto 1076 de 2015 y la resolución 532 de 2005 o la que las modifiquen, sustituyan o deroguen.

Quema prescrita: Tipo de quema controlada para el uso planificado, monitoreado, controlado y autorizado del fuego bajo condiciones de seguridad, realizado con fines de gestión, conservación, investigación y/o reducción de la ocurrencia de incendios forestales.

Recuperación ecológica: Proceso de asistencia sobre un ecosistema degradado que busca darle un propósito útil al espacio previamente alterado, recuperando algunos de los servicios ecosistémicos y culturales. Generalmente los ecosistemas resultantes no son auto sostenibles y no se parecen al sistema existente previo al disturbio.

Recuperación de medios de vida: Conjunto de acciones, programas, medidas y apoyos implementados por el Estado, en coordinación con entidades territoriales, comunidades y actores privados, orientadas a restablecer, rehabilitar, reconstruir o transformar las condiciones materiales, productivas, económicas y sociales que permiten a una persona, familia, comunidad o grupo de productores generar ingresos, alimentos o bienestar, cuando tales condiciones han sido afectadas, deterioradas o destruidas como consecuencia de los incendios forestales u otros eventos antrópicos o naturales con el fin de garantizar su sustento, dignidad y acceso a derechos fundamentales. Lo anterior en armonía con los principios de corresponsabilidad, proporcionalidad, gradualidad, equidad

y solidaridad social; y teniendo en cuenta las particularidades territoriales, culturales, ambientales y socioeconómicas de la población afectada, las evaluaciones de daños y pérdidas y los requisitos adoptados en la oferta institucional.

Ventana de prescripción: Intervalo temporal específico, delimitado en función de variables meteorológicas, topográficas, ecológicas y operativas, durante el cual se reúnen las condiciones óptimas para la realización segura y efectiva de quemas prescritas o uso planificado del fuego. Esta ventana se determina con base en análisis de humedad del combustible, temperatura, velocidad y dirección del viento, estabilidad atmosférica, pendientes y otros factores biofísicos y operacionales que minimicen el riesgo de escape del fuego.

Reducción del combustible: Es la manipulación, incluyendo la combustión o eliminación de cargas combustibles, para reducir la probabilidad de ignición, la intensidad potencial de los incendios, el daño potencial y la resistencia al control.

Régimen de fuego: Patrón característico de ocurrencia del fuego en un ecosistema, definido por su frecuencia, intensidad, severidad, estacionalidad y extensión.

Restauración ecológica: Proceso de asistencia a la recuperación de ecosistemas degradados, dañados o destruidos, con el objetivo de restablecer su estructura, composición y función.

Supresión de incendios forestales: Conjunto de acciones, estrategias, técnicas y recursos empleados de manera organizada para controlar, confinar y liquidar un incendio forestal, con el fin de salvaguardar la vida humana, el ambiente y la infraestructura.

ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEY DE MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO. _La presente Ley se rige por los siguientes principios fundamentales, que guían la formulación, implementación y evaluación de las políticas, programas y acciones relacionadas con el Manejo Integral del Fuego en el territorio nacional.

1.Principio de reconocimiento ecológico y cultural del fuego. El Estado reconoce que el fuego forma parte del funcionamiento ecológico de muchos ecosistemas y que ha sido históricamente utilizado de manera ancestral, tradicional y cultural por pueblos indígenas, afrodescendientes, comunidades locales y agricultores. Se promoverá su uso planificado y responsable, en consonancia con los valores ecológicos.

2.Principio de marco normativo adaptativo. La regulación del uso del fuego deberá diferenciar entre el fuego planificado, con fines preventivos o de manejo, y el fuego no autorizado con fines destructivos. El marco legal deberá ser claro, coherente y adaptativo a las distintas realidades socioambientales del país, garantizando la seguridad jurídica y la aplicación efectiva de esta Ley.

3.Principio de gestión del riesgo y prevención territorial. El Estado priorizará la prevención de incendios a través del ordenamiento territorial, el manejo de combustibles, el uso de quemas prescritas y otras medidas de reducción del riesgo. Estas acciones deberán integrarse a la planificación ambiental, rural y de desarrollo local, reconociendo el carácter preventivo del manejo activo del fuego.

4.Principio de educación, formación y cultura de prevención. Se fomentará la educación ambiental, la formación técnica y el fortalecimiento de capacidades a todos los niveles para promover una cultura de prevención de incendios forestales. El Estado deberá implementar campañas, programas de capacitación y materiales pedagógicos para la sociedad civil.

5.Principio de sustento técnico-científico, monitoreo y mejora continua. Las decisiones en torno al manejo del fuego deberán sustentarse en el conocimiento técnico y científico, combinando tecnologías de monitoreo, sistemas de alerta temprana y estudios de riesgo. El Estado establecerá mecanismos de evaluación y realimentación para ajustar las políticas públicas y garantizar una mejora continua basada en evidencia científica, técnica y empírica.

Sin perjuicio, de la aplicación de los principios de precaución, prevención, armonía regional, gradación normativa, rigor subsidiario, gradualidad, interés público o social, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y debido proceso, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO 4. CONDICIONES HABILITANTES

Son condiciones habilitantes:

1. El impulso a procesos de investigación científica y sociocultural sobre el manejo integral del fuego, la identificación y priorización de áreas, de acuerdo con criterios de importancia ambiental, social, cultural y económica, y a partir del fortalecimiento progresivo y de las capacidades técnicas, financieras y administrativas incluyendo de las entidades competentes.

2. La articulación interinstitucional de las entidades con competencia en virtud del marco legal vigente, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas de información, monitoreo y modelación.
3. El fortalecimiento del Sistema Educativo Nacional, para generar conciencia sobre el manejo integral del fuego.
4. El fortalecimiento de la gestión integral del riesgo de desastres por incendios forestales conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, la Ley 1575 de 2012 y Ley 1505 de 2012.

ARTÍCULO 5. COMITÉ NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO (CONMIF).

Créase el Comité Nacional para el Manejo Integral del Fuego – CONMIF, este comité será una instancia nacional de coordinación, articulación, asesoría y planificación en aras formular y hacer seguimiento a políticas, planes, programas proyectos y actividades encaminados a fortalecer el conocimiento, la prevención, la mitigación, la preparación, la respuesta y la recuperación frente a los incendios ocurridos en la cobertura vegetal y establecer la hoja de ruta sobre la implementación del manejo integral del fuego.

El comité se reunirá de manera ordinaria por los menos dos (2) veces al año y, extraordinariamente, cuando las circunstancias lo requieran.

El Comité estará integrado por:

- El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, o su delegado.
- El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado.
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado.
- El Ministro del Interior, o su delegado.
- El Ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes, o su delegado.
- El Ministro de Salud y Protección Social, o su delegado.
- El Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación – DNP, o su delegado.
- El Director General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, o su delegado.

- El Director General de Parques Nacionales Naturales de Colombia, o su delegado.
- El Director General del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, o su delegado.
- El Director General del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI, o su delegado.
- El Director General del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann" – IIAP, o su delegado.
- El director de ASOCARS, o su delegado.
- El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, o su delegado.
- El Director General de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA, o su delegado.
- El Director General del Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, o su delegado.
- El Comandante del Ejército Nacional de Colombia, o su delegado.
- El Comandante de la Armada de Colombia, o su delegado.
- El Comandante de la Fuerza Aeroespacial Colombiana, o su delegado.
- El Director General de la Policía Nacional de Colombia, o su delegado.
- El Director General de la Defensa Civil Colombiana, o su delegado.
- El Presidente Nacional de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, o su delegado.
- El Presidente de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia, o su delegado.
- El Director/a de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, o su delegado.
- El Director/a de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, o su delegado.
- Dos (2) representantes de universidades públicas y privadas con grupos de investigación reconocidos y consolidados en manejo integral del fuego, designados conforme al reglamento que expida el Comité.

PARÁGRAFO: El Comité Nacional para el Manejo Integral del Fuego – CONMIF adoptará su propio reglamento interno, en el cual se establecerán, entre otros aspectos, las reglas para su funcionamiento, convocatoria y desarrollo de las sesiones, mecanismos para la toma de decisiones, conformación de mesas técnicas o grupos de trabajo, funciones de la secretaría técnica y los criterios y procedimientos para la designación y participación de los representantes señalados en el presente artículo.

ARTÍCULO 6. COMISIONES TÉCNICAS NACIONALES ASESORAS DEL CONMIF.

Créase la Comisión Técnica Nacional para la Ecología del Fuego; la Comisión Técnica Nacional para el Manejo del Fuego y la Comisión Técnica Nacional para la Cultura del Fuego, como instancias de asesoría, planeación y seguimiento del CONMIF destinadas a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de ecología del fuego, manejo del fuego y cultura del fuego en el territorio nacional. Dichas Comisiones estarán adscritas al Comité Nacional para el Manejo Integral del Fuego – CONMIF.

Las Comisiones Técnicas Nacionales tendrán, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, las siguientes funciones:

- a) Asesorar técnicamente al CONMIF en la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y actualización de la hoja de ruta nacional para el Manejo Integral del Fuego.
- b) Formular recomendaciones, lineamientos y orientaciones técnicas para la incorporación de la ecología del fuego, el manejo del fuego y la cultura del fuego en las políticas, planes, programas, proyectos e instrumentos relacionados con la gestión del riesgo de desastres, la gestión ambiental, el ordenamiento territorial y el desarrollo rural.
- c) Promover la articulación y el intercambio de información, conocimientos, metodologías y experiencias entre las entidades públicas, instituciones académicas y de investigación, organizaciones sociales y comunitarias y demás actores vinculados al Manejo Integral del Fuego.
- d) Identificar necesidades y vacíos de información, investigación, capacidades técnicas y generación de conocimiento relacionados con cada uno de los componentes del Manejo Integral del Fuego, y formular recomendaciones para su fortalecimiento.
- e) Realizar seguimiento técnico a las acciones, estrategias y compromisos que, en el marco de sus respectivas competencias, sean definidos por el CONMIF.
- f) Elaborar y presentar al CONMIF conceptos, informes, recomendaciones y demás insumos técnicos que sean requeridos para el cumplimiento de sus funciones.
- g) Promover la incorporación de los conocimientos científicos, técnicos, tradicionales, ancestrales, locales y comunitarios relacionados con el fuego, de acuerdo con la naturaleza y competencias de cada Comisión.
- h) Las demás funciones de carácter técnico que les sean asignadas por el CONMIF y que

guarden relación con su objeto.

PARÁGRAFO 1. Las Comisiones Técnicas Nacionales estarán integradas por representantes de las entidades que conforman el CONMIF cuyas competencias guarden relación directa con el objeto de cada Comisión. Podrán participar, de acuerdo con los asuntos objeto de análisis, representantes de entidades territoriales, autoridades ambientales, organismos operativos, instituciones académicas y de investigación, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, comunidades campesinas y locales, organizaciones sociales y demás actores con conocimiento o experiencia relevante en Manejo Integral del Fuego.

PARÁGRAFO 2. El CONMIF establecerá en su reglamento interno la composición, coordinación, funcionamiento, periodicidad de las sesiones y mecanismos de articulación de las Comisiones Técnicas Nacionales, así como los procedimientos para la participación de invitados y expertos.

PARÁGRAFO 3. Las Comisiones Técnicas Nacionales podrán conformar mesas, subcomisiones o grupos de trabajo especializados, de carácter temporal o permanente, cuando la naturaleza de los asuntos sometidos a su consideración así lo requiera.

PARÁGRAFO 4. Las recomendaciones, conceptos e informes emitidos por las Comisiones Técnicas Nacionales tendrán carácter técnico y servirán de insumo para las decisiones, orientaciones y acciones que adopte el CONMIF en el marco de sus competencias.

ARTÍCULO 7. PLAN NACIONAL DE MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO.

Es el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante los cuales se ejecutan los procesos de Manejo Integral del Fuego, ecología del fuego, cultura del fuego y gestión del fuego.

El Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego se formulará bajo un enfoque descentralizado, consolidando los diagnósticos, planes, necesidades territoriales y definiendo esquemas de gobernanza. El plan deberá estructurarse mediante ejes estratégicos, programas y líneas de acción que aborden como mínimo los siguientes temas: i) gobernanza del manejo integral del fuego; ii) uso del fuego para la reducción del riesgo de incendios; iii) uso del fuego en las operaciones de control y supresión de incendios efectiva y segura; iv) uso del fuego con fines de restauración ecológica; v) investigación, innovación y gestión del conocimiento para el manejo integral del fuego; vi) mitigación

y adaptación al cambio climático; y vii) financiamiento para el manejo integral del fuego.

ARTÍCULO 8. ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS serán las entidades responsables de formular y orientar la elaboración del Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego, con los insumos provenientes del Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y los conceptos técnicos de las Comisiones Técnicas Nacionales Asesoras para el Manejo Integral del Fuego (CTNMIF), de que trata el artículo 6 de la presente ley. El Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego será sometido a consideración y aprobación del Comité Nacional para el Manejo Integral del Fuego (CONMIF), el cual podrá formular las recomendaciones y ajustes que considere pertinentes para su adopción e implementación.

El Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego y sus actualizaciones serán adoptados mediante decreto expedido por el Presidente de la República.

El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento para la formulación, expedición, implementación, seguimiento, evaluación y actualización del Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego, el cual será de obligatorio cumplimiento para las entidades responsables de su ejecución.

PARÁGRAFO 1. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS dispondrán de un término máximo de doce (12) meses, contados a partir de la expedición de la reglamentación prevista en el parágrafo 1 del artículo 6 de la presente ley, para formular, someter a consideración del Comité Nacional para el Manejo Integral del Fuego – CONMIF y gestionar la adopción del Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego mediante el decreto correspondiente.

PARÁGRAFO 2. El seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego estarán a cargo del Comité Nacional para el Manejo Integral del Fuego (CONMIF), con el apoyo técnico de las Comisiones Técnicas Nacionales Asesoras para el Manejo Integral del Fuego (CTNMIF), de que trata el artículo 6 de la presente ley, y la participación de las entidades responsables de su implementación, incluidas las entidades territoriales, en el ámbito de sus competencias.

PARÁGRAFO 3. Una vez adoptado el Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), en su calidad de entidad coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD); el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como entidad rectora del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA); el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio del Interior; el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes; y demás entidades que el Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego determine competencias o funciones dispondrán de un (1) año para incorporar y armonizar, en el marco de sus competencias, las disposiciones del Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego en sus respectivos instrumentos de planeación, políticas, programas, estrategias, planes y protocolos.

ARTÍCULO 9. GARANTÍAS PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO

El uso del fuego en el marco de la presente ley se desarrollará bajo los principios de gradualidad, precaución, prevención, coordinación, colaboración armónica entre entidades del Estado y gobernanza a escala nacional, departamental y local, garantizando la protección de los derechos colectivos, la gestión del riesgo de desastres, la conservación de los ecosistemas y el reconocimiento de los conocimientos y prácticas culturales asociados al fuego.

1. Se garantizará la protección de los derechos de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas.
2. El Estado garantiza el derecho de las comunidades indígenas, negras, raizales y palenqueras a la libre toma de decisiones, dentro del marco de la Constitución y la Ley, respecto al uso del fuego de carácter sostenible que desearan emprender en sus territorios, conforme a la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993 y demás normas complementarias, siempre y cuando no se afecte el patrimonio forestal y ecológico nacional y se respete la normatividad asociada al uso y manejo integral del fuego, al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y lo dispuesto en la presente Ley.
3. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM–, autoridades ambientales, entidades territoriales y demás entidades del SNGRD, públicas y privadas que cuenten con datos hidrometeorológicos y de calidad del aire deben entregar la información disponible como insumo para la toma de decisiones sobre el uso del fuego.
4. El Ministerio de Salud y Protección Social brindará asesoría técnica y acompañamiento a las

entidades competentes en la implementación del uso técnico del fuego, especialmente en lo relacionado con la evaluación, prevención y manejo de los efectos derivados de la emisión de humo y contaminantes atmosféricos sobre la salud pública, así como en la definición de medidas de protección y comunicación del riesgo a la población.

5. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, como entidad coordinadora del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, orientará y acompañará a las entidades que integran dicho Sistema y a las demás entidades competentes en la incorporación del uso técnico del fuego en las actuaciones relacionadas con la gestión del riesgo de desastres previstas en la presente ley, de conformidad con los principios de prevención, precaución, gradualidad, coordinación y colaboración armónica.
6. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, como rector de la política ambiental nacional, orientará a las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental – SINA, para la incorporación del uso técnico del fuego en las acciones de gestión, manejo, conservación, rehabilitación, recuperación y restauración de ecosistemas, de conformidad con los principios de prevención, precaución, gradualidad, coordinación y colaboración armónica.
7. El Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias, acompañará los procesos de gobernanza y participación relacionados con el manejo integral del fuego, promoviendo la articulación con las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y demás comunidades étnicas y locales, garantizando el reconocimiento y respeto de sus prácticas, conocimientos tradicionales y usos culturales del fuego, de conformidad con la Constitución Política, la ley y los instrumentos internacionales aplicables. Así mismo, promoverá espacios de diálogo intercultural, participación y concertación que contribuyan a la incorporación de los saberes propios de las comunidades en los procesos de manejo integral del fuego, cuando estos tengan incidencia en sus territorios y ámbitos culturales.
8. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en el marco de sus competencias como rector de la política cultural, acompañará los procesos relacionados con el manejo integral del fuego que involucren prácticas, conocimientos y saberes tradicionales asociados al uso cultural del fuego por parte de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y demás comunidades locales. Para tal efecto, promoverá el reconocimiento, salvaguardia y transmisión de los conocimientos culturales asociados al fuego, así como el

diálogo intercultural entre los saberes tradicionales y los conocimientos técnicos y científicos, de conformidad con los principios de diversidad cultural, participación y respeto por los derechos colectivos.

ARTÍCULO 10. AUTORIZACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO.

Las actividades que involucren el uso del fuego previstas en el presente artículo estarán sujetas a los criterios técnicos, ambientales, administrativos y operativos establecidos en la presente ley y sus reglamentos. Estas actividades requerirán, en todos los casos, autorización previa de la autoridad ambiental competente, de conformidad con los lineamientos, requisitos y procedimientos definidos para tal efecto, en el marco de sus competencias y jurisdicción, y bajo los principios de prevención, precaución, gradualidad, coordinación y colaboración armónica.

1. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD y la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia – DNBC incorporarán el uso técnico del fuego en actividades estratégicas de formación y entrenamiento, fortalecimiento de capacidades institucionales, reducción del riesgo de incendios forestales y manejo de emergencias asociadas, incluyendo las acciones de control y supresión de incendios forestales, cuando, con fundamento en análisis técnicos, científicos y operativos, se determine su pertinencia como herramienta para la gestión del riesgo de desastres, de conformidad con los principios de prevención, precaución, gradualidad, coordinación y colaboración armónica.
2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, las autoridades ambientales competentes y las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental – SINA incorporarán el uso técnico del fuego como herramienta para la gestión, manejo, conservación, rehabilitación, recuperación y restauración de ecosistemas naturales, en aquellos territorios o ecosistemas donde, con fundamento en la mejor evidencia científica disponible y en criterios técnicos de manejo, se determine su pertinencia ecológica, de conformidad con los principios de prevención, precaución, gradualidad, coordinación y colaboración armónica.
3. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formularán y orientarán las políticas, lineamientos e instrumentos sectoriales relacionados con la incorporación del uso técnico del fuego en las actividades productivas rurales donde resulte pertinente, de acuerdo con las condiciones territoriales, productivas y ambientales, bajo criterios de reducción del riesgo

- y cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, de conformidad con los principios de prevención, precaución, gradualidad, coordinación y colaboración armónica.
4. Se autorizará la realización de quemas prescritas, previa reglamentación, orientadas a la reducción de riesgo de incendios forestales y para el manejo de ecosistemas naturales. Estas quemas deberán contar con la respectiva autorización otorgada por la autoridad ambiental competente, conforme a la normativa vigente en materia de manejo del fuego.
 5. Los Cuerpos de Bomberos de Colombia podrán hacer uso técnico del fuego para el control y la supresión de incendios forestales y para la realización de procesos de formación, bajo las condiciones y requisitos que establezca la presente ley y los lineamientos que para el efecto disponga la Dirección Nacional de Bomberos – DNBC.
 6. Las quemas abiertas en áreas rurales destinadas a la preparación del suelo para actividades agrícolas, el manejo de pasturas, el descapote del terreno en actividades mineras, la recolección de cosechas, la disposición de rastrojos y aquellas realizadas para el control de los efectos de las heladas continuarán sujetas a las condiciones, requisitos y controles establecidos en la Resolución 532 de 2005 o la norma que la modifique, sustituya o derogue, mientras se expide la reglamentación de la presente ley. En dicha reglamentación, y en aplicación del principio de gradualidad, se podrán incorporar otras actividades de uso del fuego que resulten técnica y ambientalmente pertinentes, de acuerdo con la información científica, técnica y sectorial disponible.
 7. Corresponde exclusivamente a Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales Urbanas y los Establecimientos Públicos Ambientales, según su jurisdicción, planificar, programar, ejecutar y supervisar las quemas controladas en las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), las áreas de especial importancia ecosistémica y sus zonas con función amortiguadora, de conformidad con los lineamientos, protocolos y criterios técnicos de conservación y manejo integral del fuego que ellas mismas establezcan, adopten y actualicen en ejercicio de sus competencias legales.
 8. El uso del fuego asociado a prácticas culturales reconocidas por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en el marco de sus competencias, estará permitido cuando corresponda a prácticas tradicionales propias de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y demás comunidades locales, y deberá desarrollarse conforme a los principios de respeto a la diversidad cultural, participación, prevención,

precaución y protección del patrimonio natural, armonizándose con las disposiciones ambientales, de gestión del riesgo y de manejo integral del fuego aplicables.

9. La autoridad ambiental competente podrá otorgar autorizaciones para la realización de quemas con fines de investigación. Estas autorizaciones podrán ser solicitadas por los institutos de investigación, centros de investigación, centros de ciencia y demás actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, cuando las quemas sean necesarias para el desarrollo de proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico o innovación, debidamente justificados y conforme a los requisitos y condiciones que establezca la autoridad ambiental competente.
10. El uso del fuego que se derive de orden judicial.

PARÁGRAFO 1. Las entidades cabeza de los sectores convocarán a sus entidades adscritas y vinculadas en el marco de sus competencias para la incorporación de las presentes autorizaciones en la reglamentación de la presente Ley. Asimismo, se contará con el asesoramiento de las comisiones del CONMIF.

PARÁGRAFO 2. La implementación de las acciones autorizadas en el presente artículo deberá estar sujeta a mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas por parte de las autoridades responsables. Se deberán reportar periódicamente los avances, impactos y riesgos derivados del uso planificado del fuego ante la autoridad ambiental competente.

PARÁGRAFO 3. En ningún caso, los escenarios destinados al desarrollo de actividades que involucren el uso técnico del fuego podrán ser utilizados como mecanismo para justificar cambios en el uso del suelo, el establecimiento de nuevos sistemas agrícolas, pecuarios o silvícolas, ni la ampliación de la frontera agrícola o pecuaria.

ARTÍCULO 11. REGLAMENTACIONES PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en el marco de sus competencias legales, serán las entidades responsables de

expedir la reglamentación correspondiente a las autorizaciones previstas en este artículo. Para tal efecto, contarán con un plazo máximo de doce (12) meses, contado a partir de la creación, conformación y puesta en funcionamiento del Comité Nacional para el Manejo Integral del Fuego – CONMIF y sus Comisiones Técnicas Nacionales Asesoras, para establecer los lineamientos, requisitos, procedimientos y criterios técnicos aplicables en las materias de su competencia.

En el proceso de reglamentación se garantizará la participación del CONMIF y sus Comisiones Técnicas Nacionales Asesoras, en el marco de sus funciones de articulación, asesoría y planificación del Manejo Integral del Fuego.

ARTÍCULO 12. REGLAMENTACIÓN PARA EL USO TÉCNICO DEL FUEGO EN EL CONTROL Y SUPRESIÓN DE INCENDIOS FORESTALES.

El uso técnico del fuego para el control y supresión de incendios forestales sólo podrá ser aplicado por grupos tácticos especializados de bomberos forestales y conforme a los protocolos emitidos por la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia -DNBC. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia -DNBC, expedirá los requisitos, términos, condiciones y obligaciones de orden administrativo, técnico y operativo que se deben cumplir para implementar el uso técnico del fuego en el control y supresión de incendios forestales, en articulación con las demás entidades competentes y que hacen parte del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -SNGRD y el Sistema Nacional Ambiental -SINA. Dichos criterios deberán incluir, como mínimo:

1. Corresponde exclusivamente a los Cuerpos de Bomberos de Colombia, a través de sus equipos técnicos especializados y debidamente capacitados, implementar el uso técnico del fuego como herramienta para el control y la supresión de incendios forestales, de conformidad con los protocolos y lineamientos técnicos establecidos para tal fin.
2. La elección de la estrategia para el uso técnico del fuego para la supresión de incendios forestales se fundamentará conforme al área, tipo y complejidad del incendio forestal y los recursos disponibles, priorizando siempre la seguridad del personal, las comunidades, la protección de los ecosistemas, la biodiversidad y la infraestructura.
3. Las decisiones relacionadas con el uso técnico del fuego para la supresión de incendios forestales serán adoptadas de manera coordinada por el Comando Unificado competente y requerirán, en todos los casos, la aprobación del Comandante del Incidente

(CI). En las intervenciones que se desarrollen en zonas de frontera, se aplicará el procedimiento expedito que para tal efecto se acuerde con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

4. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM–, autoridades ambientales, entidades territoriales y demás entidades del SNGRD, públicas y privadas que cuenten con datos e información meteorológica requerida para la toma de decisiones sobre el uso técnico del fuego en las operaciones de supresión de incendios forestales, deben entregarlos sin dilación, como insumo para la toma de decisiones al comandante del incidente, según corresponda.
5. En concordancia con las disposiciones previstas en la Ley 1523 de 2012, las entidades públicas, privadas y comunitarias que dispongan de información territorial requerida por el Puesto de Mando Unificado (PMU), deben suministrarla sin dilación. Esta información sólo será utilizada para la toma de decisiones en la atención de la emergencia y se mantendrá la confidencialidad y reserva de acuerdo con las normas que rigen la materia.
6. La Dirección Nacional de Bomberos de Colombia –DNBC, tendrá que acreditar a los grupos tácticos de bomberos forestales para el uso técnico del fuego en las actividades de control y supresión de incendios forestales en el territorio nacional y deberá contar con los registros actualizados de los grupos tácticos de bomberos forestales acreditados y autorizados para el uso técnico del fuego en el control y supresión de incendios forestales.

ARTÍCULO 13. PROHIBICIONES.

Salvo las excepciones previstas por la presente Ley, no está permitido en el territorio nacional:

1. Todas las quemas asociadas a la práctica de roza, tumba y quema, aquellas empleadas para el cambio de coberturas boscosas u otras coberturas de vegetación natural a otros usos de la tierra.
2. Las quemas, siempre que no se tenga un sustento científico para el uso del fuego como herramienta de gestión del riesgo o mecanismo de conservación como estrategias generales del manejo integral del fuego.
3. Todas las quemas sobre ecosistemas sensibles al fuego.
4. Las quemas a cielo abierto para la producción de carbón vegetal que no cuenten con permisos por parte de las autoridades ambientales, o que no reúnan los requisitos

establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la realización de quemas abiertas controladas en áreas rurales en actividades agrícolas y mineras.

5. Las quemas en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP y áreas de especial importancia ecosistémica, incluyendo las zonas con función amortiguadora, de un ancho definido técnicamente para cada una de estas áreas, teniendo en cuenta que Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales Urbanas y Establecimientos Públicos Ambientales, serán las únicas instituciones encargadas de definir las prácticas de manejo integral del fuego al interior de las áreas protegidas de su jurisdicción y sus respectivas zonas con función amortiguadora.
6. Se prohíbe el uso del fuego en zonas rurales o forestales durante condiciones meteorológicas de alto riesgo. No se autorizarán quemas cuando la ventana de prescripción indique probabilidad de conversión a incendio forestal.
7. Todo fuego en zonas de interfaz urbano-forestal. Toda quema a cielo abierto, controlado o no, en un radio mínimo de 500 metros contados desde el límite de asentamientos humanos, infraestructura crítica (hospitales, redes de gas, poliductos, torres de energía, entre otros) y zonas industriales o de almacenamiento de materiales inflamables.
8. La quema a cielo abierto de residuos sólidos, residuos peligrosos y demás materiales o desechos, tales como llantas, baterías, plásticos, aceites usados y derivados hidrocarbonados, que puedan generar emisiones contaminantes o tóxicas al aire, salvo las excepciones expresamente previstas en la normativa ambiental vigente.
9. Los demás usos del fuego que no estén autorizados

PARÁGRAFO. El incumplimiento de las prohibiciones previstas en el presente artículo constituirá infracción ambiental en los términos del régimen sancionatorio ambiental vigente, cuando la conducta corresponda a una acción u omisión violatoria de las normas ambientales aplicables, de los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad competente o cuando produzca un daño ambiental en los términos establecidos por la ley. En consecuencia, procederán las medidas preventivas y las sanciones previstas en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, o las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, de acuerdo con el procedimiento y las competencias allí previstas. Lo anterior se aplicará sin perjuicio de las medidas correctivas establecidas en la Ley 1801 de 2016 y de las responsabilidades penal, civil, fiscal y disciplinaria a que

haya lugar.

ARTÍCULO 14. ARTICULACIÓN PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO EN LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

Los Consejos Nacional, Departamentales, Distritales y Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, así como la Asociación de Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, en el marco de las competencias, funciones y responsabilidades establecidas en los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 1523 de 2012, incorporarán en sus instrumentos, procesos y acciones de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento de los aspectos relacionados con la implementación del Manejo Integral del Fuego y el uso técnico del fuego como herramientas para la reducción del riesgo de incendios forestales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Para tal efecto, promoverán la articulación entre las entidades que integran el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD y el Sistema Nacional Ambiental – SINA, el intercambio de información técnica y científica, la coordinación de acciones en el ámbito territorial y el seguimiento al cumplimiento de las medidas adoptadas para la reducción del riesgo de incendios forestales, conforme a los lineamientos, criterios técnicos y reglamentaciones expedidas por las autoridades competentes.

ARTÍCULO 15. EL CONTROL EN EL MANEJO INTEGRAL DEL FUEGO.

El Estado a través de sus órganos de control, autoridades ambientales y demás entidades pertinentes ejercerán procesos de monitoreo, evaluación y control a las acciones, avances, financiamiento y cumplimiento de las funciones establecidas en la presente ley por parte de las distintas autoridades. Para cumplimiento de lo anterior, empleará para tales fines los medios establecidos por la Ley, y la sociedad a través de los mecanismos de veeduría ciudadana.

ARTÍCULO 16. GOBERNANZA OPERATIVA Y ARMONIZACIÓN INSTITUCIONAL.

La implementación de la presente Ley deberá garantizar la articulación y coordinación efectiva entre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) y las demás instancias,

sistemas y entidades competentes, de acuerdo con sus respectivas funciones, competencias y responsabilidades, garantizando la complementariedad de sus acciones y el cumplimiento de los objetivos del Manejo Integral del Fuego.

ARTÍCULO 17. AUTORIZACIÓN PARA EL USO TÉCNICO DEL FUEGO EN PROCESOS DE FORMACIÓN PARA LA SUPRESIÓN DE INCENDIOS FORESTALES.

Los miembros operativos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), de manera exclusiva, podrán realizar procesos de formación y entrenamiento para el uso técnico del fuego bajo las condiciones y requisitos que el Comité Nacional del Manejo Integral del Fuego (CONMIF), la Dirección Nacional de Bomberos y su correspondiente reglamentación determine.

Los escenarios de formación para la supresión de incendios forestales no podrán ser motivo u objeto de cambios de uso del suelo, del establecimiento de nuevos sistemas agrícolas, pecuarios o silvícolas, ni emplearse como mecanismo para ampliación de la frontera agrícola.

ARTÍCULO 18. REGLAMENTACIÓN PARA EL USO TÉCNICO DEL FUEGO EN PROCESOS DE FORMACIÓN PARA LA SUPRESIÓN DE INCENDIOS FORESTALES.

Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Comité Nacional del Manejo Integral del Fuego (CONMIF) y con el asesoramiento de la Comisión Técnica Nacional Asesora para Incendios Forestales - CTNAIF, deberá expedir la regulación requerida en el presente artículo, la cual contendrá los requisitos, términos, condiciones y obligaciones de orden técnico, administrativo y operativo que se deben cumplir para implementar el uso técnico del fuego en estos procesos de formación para la supresión de incendios forestales, tomando como mínimo las siguientes condiciones para la implementación y ejecución de los procesos de formación en uso técnico del fuego para la supresión de incendios forestales:

1. La definición del tipo de escenario donde se podrían realizar actividades de formación en uso técnico del fuego para la supresión de incendios forestales.
2. La delimitación del área que podría ser utilizada para realizar procesos de formación en uso técnico del fuego para la supresión de incendios forestales, así como su área de influencia.
3. Los parámetros de ejecución para garantizar la seguridad de las personas y de los bienes,

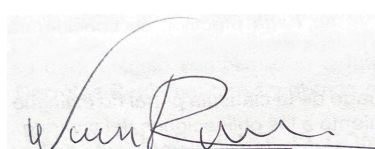
minimizando los impactos negativos sobre el ambiente, la biodiversidad y las comunidades, y que incluya las acciones de coordinación con las autoridades ambientales y locales de la jurisdicción donde se lleve a cabo la actividad de formación para el uso técnico del fuego para la supresión de incendios forestales.

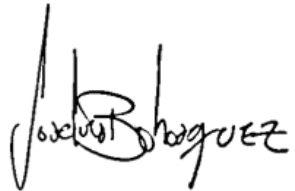
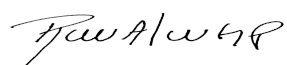
4. La definición de criterios técnicos para la ejecución de los ejercicios de formación en uso técnico del fuego para la supresión de incendios forestales.
5. Un Plan para la Práctica del Fuego Controlado relacionados con los ejercicios de formación en el uso técnico del fuego para la supresión de incendios forestales, deberá ser radicado ante la DNBC quien para su respectiva aprobación lo remitirá a la autoridad ambiental y territorial competente, para su concepto el cual será vinculante.

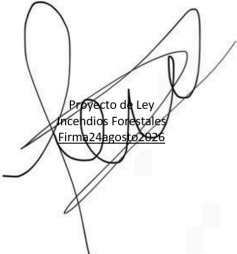
PARÁGRAFO. Este Plan para la Práctica del Fuego Controlado, será un documento técnico-operativo de obligatorio cumplimiento que describe de manera detallada y secuencial: i) todas las actividades a realizar en el proceso de formación, ii) El seguimiento de las condiciones meteorológicas in situ, con el apoyo del IDEAM y demás entidades públicas o privadas, iii) Detalle de la planificación desde el inicio hasta la evaluación post-evento.

ARTÍCULO 19. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.

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

 Mauricio Andrés Toro Orjuela Representante a la Cámara	 Walter Alfonso Rodríguez Chaparro Senador de la República	 Flora Perdomo Andrade Representante a la Cámara
--	---	---

 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico	
 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico	 ROSITA GUEVARA ROSERO Representante a la cámara por Nariño Pacto Histórico	
 JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico	 CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ CAICEDO Senador de la República Alianza Verde	
 LAURA CRISTINA AHUMADA GARCÍA Senadora de la República de Colombia Pacto Histórico	 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	

 Sandra Chindoy Jamioy Senadora de la república Pacto histórico	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	
 JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico		

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Presentación y síntesis del proyecto

La presente iniciativa tiene como propósito fundamental incorporar en la legislación colombiana el enfoque de Manejo Integral del Fuego como una estrategia orientada a la reducción del riesgo de incendios forestales, la conservación de los ecosistemas y el reconocimiento de la función ecológica, social y cultural del fuego.

En este sentido, el proyecto propone un marco integral que busca transformar la manera en que el país aborda la gestión del riesgo de incendios forestales, superando una visión centrada exclusivamente en la atención de emergencias y la prohibición del uso del fuego, para avanzar hacia un modelo basado en el conocimiento científico, la planificación, la coordinación interinstitucional, el reconocimiento de los saberes y prácticas culturales, y el uso técnico, planificado y responsable del fuego como herramienta la gestión del riesgo lo incendios forestales y la gestión ambiental para la conservación de ecosistemas.

A través de esta propuesta legislativa se busca fortalecer el marco institucional, técnico y operativo para la implementación del Manejo Integral del Fuego en Colombia, promoviendo la articulación entre las entidades del Estado, las comunidades, el sector privado, el sector académico y los actores territoriales con competencias en la materia. La iniciativa reconoce que el fuego constituye un fenómeno complejo que puede generar impactos negativos sobre los ecosistemas, la biodiversidad y las comunidades, pero que, bajo condiciones técnicas, planificadas y controladas, también puede cumplir funciones ecológicas, culturales y de gestión del riesgo y ambiental en el territorio.

En este sentido, el proyecto impulsa el fortalecimiento del conocimiento científico, técnico y sociocultural sobre el comportamiento del fuego, la ecología de los ecosistemas y las prácticas tradicionales asociadas a su uso, permitiendo una toma de decisiones basada en evidencia y en las particularidades territoriales. Asimismo, establece instrumentos de planificación, coordinación y seguimiento, como el Comité Nacional para el Manejo Integral del Fuego – CONMIF, sus Comisiones Técnicas Nacionales Asesoras y el Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego, orientados a consolidar una gestión integral y preventiva.

De igual manera, la iniciativa define lineamientos para la prevención, reducción del riesgo, manejo, control y supresión de incendios forestales, incluyendo el uso técnico del fuego bajo criterios de seguridad, responsabilidad y autorización por parte de las autoridades competentes. Todo ello, bajo un enfoque de resiliencia climática, reconociendo que el aumento en la frecuencia, intensidad y extensión de los incendios forestales asociado a la variabilidad y al cambio climático requiere avanzar hacia modelos de adaptación, preparación y gestión sostenible del territorio.

En concordancia con lo anterior, esta iniciativa tiene sus bases en la Investigación para el Manejo Integral del

Fuego en Colombia, elaborada por María Constanza Meza Elizalde, Tania Marisol González Delgado y Dolores Armenteras Pascual¹ publicada en el 2019, que concluyó que en Colombia y en su normativa se reconoce el fuego como una amenaza, con énfasis en la reducción del riesgo y la preparación para la respuesta ante emergencias, no se reconocen los impactos sinérgicos generados por los eventos de incendios por el manejo individual de la amenaza, no se reconocen las formas de uso y percepciones del fuego de diferentes comunidades y no consideran los resultados de investigaciones científicas ni experiencias para hacer manejo, por lo que la legislación colombiana no está acorde con los desafíos mundiales de manejo del fuego, lo que a su vez se traduce en costos elevados para la biodiversidad, los servicios de los ecosistemas, el bienestar humano, los medios de subsistencia y las economías nacionales. En ese sentido, consideran que es necesario avanzar con mecanismos que permitan a las sociedades adaptarse al cambio climático y a las dinámicas del fuego, pasando de un manejo basado en la supresión a un manejo integral del fuego desde un entendimiento distinto del fuego. Atendiendo lo anterior, sugieren que exista una Política Nacional de Manejo Integrado del Fuego, que considere: el manejo del fuego en la prevención de incendios forestales, las acciones de respuesta a incendios y el manejo de las áreas afectadas por estos, incluyendo los componentes transversales de corresponsabilidad social, investigación y educación ambiental, con un monitoreo permanente, para adaptar las prácticas de manejo y gestión acorde a las necesidades que vayan surgiendo en cada contexto.²

La importancia de esta iniciativa se ve reforzada por el contexto actual que atraviesa Colombia. En los últimos años, y particularmente durante la temporada seca del 2024, el país ha sido gravemente afectado por fenómenos climatológicos extremos, intensificados por el cambio climático. Los incendios forestales han tenido un impacto devastador en diversas regiones, ocasionando pérdidas significativas en la biodiversidad, afectando el hábitat de especies protegidas y causando un daño irreparable en el suelo, lo que ha provocado su degradación y disminución de la capacidad de recuperación natural.

Estas circunstancias han dejado en evidencia la urgente necesidad de establecer estrategias claras y acertadas que regulen y orienten el manejo integral del fuego. Actualmente, las respuestas ante incendios forestales han sido en muchos casos insuficientes, lo que ha resultado en una gestión poco eficiente de los riesgos asociados. Este proyecto de ley pretende cambiar esa dinámica, proponiendo una regulación integral que abarque desde la prevención hasta la recuperación de las zonas afectadas, asegurando que las respuestas ante los incendios sean planificadas, coordinadas y ejecutadas con la mayor eficiencia posible.

La presente propuesta también se enmarca en el compromiso de Colombia con la sostenibilidad ambiental y el

¹ Se anexa a la presente iniciativa la autorización otorgada por las autoras de la investigación para su uso como base del Proyecto de Ley.

² Propuesta para el manejo integral del fuego en Colombia Proposal for an integrated fire management in Colombia. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/337404249_Propuesta_para_el_manejo_integral_del_fuego_en_Colombia_Proposal_for_an_integrated_fire_management_in_Colombia

cumplimiento de sus obligaciones internacionales, en particular aquellas relacionadas con la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad. Al implementar un manejo integral del fuego, el país no solo estará mejor preparado para enfrentar los incendios forestales, sino que también contribuirá a la protección de sus valiosos ecosistemas, esenciales para la regulación climática, la producción de agua y el bienestar de las comunidades rurales.

En conclusión, este proyecto de ley no solo responde a una necesidad urgente provocada por los recientes eventos de incendios forestales en Colombia, sino que también establece una base normativa sólida para la gestión integral del fuego a largo plazo. Con una adecuada planificación, prevención y recuperación de las áreas afectadas, el país podrá mitigar los efectos devastadores de estos eventos y asegurar la protección de sus recursos naturales y el bienestar de sus comunidades.

1.2. Contenido del proyecto

El Proyecto de Ley “Por medio de la cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego y se dictan otras disposiciones” consta de diecisiete (17) artículos que desarrollan los lineamientos generales, institucionales, operativos y de planificación para la implementación del Manejo Integral del Fuego en Colombia.

El artículo 1 establece el objeto de la iniciativa legislativa, orientado a definir lineamientos para el Manejo Integral del Fuego en áreas naturales y antropizadas, reconociendo la diversidad de ecosistemas del país y la necesidad de incorporar enfoques territoriales, ecosistémicos y socioculturales en la gestión del fuego.

El artículo 2 incorpora las definiciones necesarias para la interpretación y aplicación de la ley, incluyendo conceptos relacionados con combustibles forestales, ecosistemas dependientes, influidos y sensibles al fuego, incendio forestal, uso técnico del fuego, manejo integral del fuego, manejo del fuego, cultura del fuego, ecología del fuego, quemas controladas, quemas prescritas, restauración ecológica, recuperación de medios de vida, reducción de combustibles y supresión de incendios forestales.

El artículo 3 establece los principios rectores que orientan la implementación de la ley, incluyendo los principios de prevención, precaución, gradualidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, armonía regional, rigor subsidiario y debido proceso. Asimismo, incorpora el enfoque diferencial ecosistémico, reconociendo que los ecosistemas presentan diferentes relaciones con el fuego y requieren medidas diferenciadas de manejo.

El artículo 4 define las condiciones habilitantes necesarias para la implementación del Manejo Integral del Fuego, mediante el fortalecimiento de la investigación científica y sociocultural, la articulación institucional, el desarrollo de sistemas de información, el fortalecimiento del Sistema Educativo Nacional y el fortalecimiento

de la gestión del riesgo de desastres por incendios forestales.

El artículo 5 crea el Comité Nacional para el Manejo Integral del Fuego – CONMIF como instancia nacional de coordinación, articulación, asesoría y planificación para la implementación del Manejo Integral del Fuego. Este comité integra entidades del Gobierno Nacional, autoridades ambientales, instituciones científicas, organismos operativos, entidades territoriales y actores académicos, con el propósito de establecer una hoja de ruta nacional para el reconocimiento e implementación del manejo integral del fuego en el país.

El artículo 6 crea las Comisiones Técnicas Nacionales Asesoras del CONMIF, correspondientes a la Comisión Técnica Nacional para la Ecología del Fuego, la Comisión Técnica Nacional para el Manejo del Fuego y la Comisión Técnica Nacional para la Cultura del Fuego, como espacios técnicos de asesoría, planeación y seguimiento para fortalecer la implementación del Manejo Integral del Fuego.

El artículo 7 establece el Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego como instrumento de planificación para definir objetivos, programas, acciones, responsables y recursos destinados a la implementación del manejo integral del fuego. El plan deberá incorporar aspectos relacionados con gobernanza, reducción del riesgo de incendios forestales, uso técnico del fuego, restauración ecológica, investigación, cambio climático y financiación.

El artículo 8 regula la elaboración, adopción, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Manejo Integral del Fuego, asignando responsabilidades a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, con el apoyo técnico del CONMIF y sus Comisiones Técnicas Nacionales Asesoras.

El artículo 9 establece las garantías para el Manejo Integral del Fuego, reconociendo los derechos de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas, así como la importancia de sus conocimientos y prácticas tradicionales relacionadas con el fuego. Igualmente, define responsabilidades institucionales para el suministro de información, la gestión del riesgo, la protección ambiental, la salud pública y la participación comunitaria.

El artículo 10 establece las autorizaciones para la implementación del Manejo Integral del Fuego, definiendo los escenarios en los cuales podrá utilizarse el fuego como herramienta, incluyendo actividades de formación y entrenamiento, reducción del riesgo de incendios forestales, manejo y restauración de ecosistemas, quemas prescritas, actividades rurales reguladas, manejo de áreas protegidas, prácticas culturales reconocidas y aquellas derivadas de orden judicial. En todos los casos, se establecen condiciones para garantizar un uso seguro y responsable del fuego.

El artículo 11 establece las reglas para la reglamentación de las autorizaciones previstas en la ley, asignando

responsabilidades al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, quienes deberán expedir los lineamientos, requisitos y procedimientos aplicables con la participación del CONMIF y sus Comisiones Técnicas Nacionales Asesoras.

El artículo 12 regula el uso técnico del fuego para el control y supresión de incendios forestales, estableciendo que esta herramienta únicamente podrá ser utilizada por grupos tácticos especializados de bomberos forestales, conforme a los protocolos y lineamientos expedidos por la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia – DNBC. Además, define criterios relacionados con la capacitación, acreditación, toma de decisiones operativas, coordinación institucional y suministro de información técnica para la atención de emergencias.

El artículo 13 establece las prohibiciones relacionadas con el uso del fuego en el territorio nacional, restringiendo aquellas prácticas asociadas a la deforestación, degradación de ecosistemas, quema de residuos contaminantes y cualquier otro uso del fuego que no se encuentre autorizado conforme a la ley.

El artículo 14 fortalece la articulación para el manejo integral del fuego dentro de las instancias de coordinación del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, estableciendo que los Consejos de Gestión del Riesgo y demás entidades competentes incorporarán el Manejo Integral del Fuego dentro de sus procesos de coordinación, planeación, seguimiento e intercambio de información.

El artículo 15 establece los mecanismos de control, seguimiento y evaluación sobre la implementación de la ley, asignando funciones a los órganos de control del Estado y reconociendo la participación ciudadana mediante mecanismos de veeduría.

El artículo 16 desarrolla la gobernanza operativa y la armonización institucional, promoviendo la coordinación entre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, el Sistema Nacional Ambiental – SINA, el Sistema Nacional de Cambio Climático – SISCLIMA y las demás entidades relacionadas con el Manejo Integral del Fuego.

El artículo 17 reserva de manera exclusiva a los miembros operativos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) la facultad de realizar procesos de formación y entrenamiento en uso técnico del fuego. Estas actividades deberán sujetarse a las condiciones y requisitos que fijen conjuntamente el CONMIF, la Dirección Nacional de Bomberos (DNBC) y la reglamentación correspondiente. La norma incluye una salvaguarda clave: los escenarios usados para estas prácticas no podrán servir como excusa para cambiar el uso del suelo, crear nuevos sistemas agrícolas, pecuarios o silvícolas, ni para ampliar la frontera agropecuaria.

El artículo 18 otorga un plazo de 12 meses desde la entrada en vigencia de la ley para que el CONMIF, con el apoyo técnico de la Comisión Técnica Nacional Asesora para Incendios Forestales (CTNAIF), expida la reglamentación de estos procesos de formación. El párrafo precisa que ese Plan es un documento técnico-operativo obligatorio que detalla las actividades, el monitoreo meteorológico in situ (con apoyo del IDEAM) y la planificación completa, desde el inicio hasta la evaluación posterior al ejercicio.

El artículo 19 establece las disposiciones finales relacionadas con la vigencia de la ley y la derogatoria de las normas que le sean contrarias.

1.3. Antecedentes Legislativos

Proyecto de Ley No. 221 de 2019 Cámara

Título: Por medio de la cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego y se dictan otras disposiciones en materia de prevención de incendios forestales.

Autores: H.R.[Mauricio Andrés Toro Orjuela](#) , H.R.[Edwin Gilberto Ballesteros Archila](#) , H.R.[Jorge Enrique Benedetti Martelo](#) , H.R.[Fabián Díaz Plata](#) , H.R.[Jhon Arley Murillo Benítez](#) , H.R.[Carlos Eduardo Acosta Lozano](#) , H.R.[Jairo Giovany Cristancho Tarache](#) , H.R.[Jennifer Kristin Arias Falla](#) , H.R.[Ángela Patricia Sánchez Leal](#) , H.R.[León Fredy Muñoz Lopera](#) , H.R.[César Augusto Ortiz Zorro](#) , H.R.[Wilmer Leal Pérez](#) , H.R.[María José Pizarro Rodríguez](#) , H.R.[Juanita María Goebertus Estrada](#) , H.R.[Adriana Magali Matiz Vargas](#) , H.R.[José Daniel López Jiménez](#) , H.R.[Jezmi Lizeth Barraza Arraut](#) , H.R.[Luvi Katherine Miranda Peña](#) , H.R.[Edward David Rodríguez Rodríguez](#) , H.R.[Oscar Hernán Sánchez León](#), H.S.[Iván Marulanda Gómez](#) y otras firmas.

Legislatura: 2019 - 2020.

Estado: Archivado Artículo 190, Ley 5 de 1992. Tránsito de Legislatura.

Proyecto de Ley No. 557 de 2025 Cámara

Título: Por medio de la cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego, la reducción del riesgo de desastres por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

Autores: H.R. [Alejandro García Ríos](#), H.R. [Daniel Carvalho Mejía](#), H.R. [Elizabeth Jay-Pang Díaz](#), H.R. [Hugo Alfonso Archila Suárez](#), H.R. [Wilmer Yair Castellanos Hernández](#)

Legislatura: 2024-2025

Estado: Archivado Artículo 190, Ley 5 de 1992. Tránsito de Legislatura.

1.4. Justificación

1.4.1. Contexto global de los incendios forestales

Los incendios forestales se han consolidado como una problemática de creciente preocupación a escala mundial, particularmente debido a la influencia del cambio climático en la modificación de los regímenes de fuego y en el aumento de condiciones favorables para la ocurrencia de estos eventos. Sus efectos trascienden la afectación directa de los ecosistemas y la biodiversidad, generando impactos sobre los medios de vida de las comunidades, la seguridad humana y las economías nacionales³.

Durante las últimas décadas se ha evidenciado un incremento en la ocurrencia de condiciones climáticas extremas asociadas con una mayor probabilidad de incendios, tendencia que podría intensificarse conforme continúe el aumento de la temperatura global. Bajo este escenario, los incendios han alcanzado mayores niveles de extensión, intensidad y severidad, afectando incluso regiones donde históricamente la presencia del fuego había sido limitada o poco frecuente. Como consecuencia, diferentes regiones del planeta han experimentado temporadas de incendios más prolongadas y destructivas, incluyendo territorios como Australia, el Ártico y América Latina.

El incremento de los megaincendios ha evidenciado las limitaciones de los modelos tradicionales de gestión basados principalmente en la supresión del fuego, desarrollados durante las últimas décadas, frente a los nuevos escenarios generados por el cambio climático. Esta situación plantea la necesidad de avanzar hacia enfoques integrales que no se centren exclusivamente en la eliminación del fuego, sino que incorporen estrategias de adaptación, prevención, manejo del territorio y reducción del riesgo, reconociendo la necesidad de convivir con el fuego bajo condiciones adecuadamente gestionadas⁴.

En este contexto, las estrategias fundamentadas exclusivamente en la prohibición o restricción estricta del uso del fuego han mostrado resultados limitados como mecanismos para disminuir la ocurrencia de incendios forestales. Diversos estudios han señalado que las políticas enfocadas únicamente en la supresión pueden alterar los regímenes naturales del fuego al favorecer la acumulación de biomasa y combustibles en los ecosistemas, generando condiciones propicias para incendios de mayor intensidad, severidad y dificultad de

³ North, M., Brough, A., Long, J., Collins, B., Bowden, P., Yasuda, D., Miller, J., & Sugihara, N. (2015). Constraints on Mechanized Treatment Significantly Limit Mechanical Fuels Reduction Extent in the Sierra Nevada. *Journal of Forestry*, 113(1), 40–48. <https://doi.org/10.5849/jof.14-058>

⁴ Yebra, M., Scortechini, G., Adeline, K. et al. Globe-LFMC 2.0, an enhanced and updated dataset for live fuel moisture content research. *Sci Data* 11, 332 (2024). <https://doi.org/10.1038/s41597-024-03159-6>

control.

Aunque a nivel global se ha reportado una reducción aproximada del 24,3 % en el área quemada durante los últimos veinte años, esta tendencia debe interpretarse con cautela y no necesariamente representa una mejora en la gestión de incendios forestales. En numerosos casos, esta disminución está relacionada con la transformación del paisaje y la pérdida de coberturas naturales debido a la expansión e intensificación de actividades agrícolas, procesos que reducen la cantidad de vegetación disponible como combustible para la propagación del fuego. Por esta razón, una menor superficie quemada no implica necesariamente una disminución del riesgo, dado que pueden mantenerse o incrementarse otros factores de la dinámica del fuego, como la frecuencia de ocurrencia, la intensidad, la severidad de los eventos o la dificultad para su control⁵.

En América del Sur, región que concentra aproximadamente el 21 % de los bosques del mundo, continúa la tendencia de reducción de la cobertura forestal. Sin embargo, la relación entre deforestación e incendios adquiere particular relevancia, debido a que estos eventos pueden modificar de manera irreversible las trayectorias ecológicas de los ecosistemas. Se ha identificado que aproximadamente el 48 % de los bosques de la región pueden cambiar su trayectoria hacia coberturas dominadas principalmente por pastizales después de un único incendio, afectando la capacidad de recuperación de los bosques y aumentando los procesos de degradación ambiental⁶.

La intensificación de los incendios forestales a escala mundial no solo representa una amenaza creciente para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, sino que también genera impactos sociales y económicos de gran magnitud. Estos eventos afectan los medios de vida de las comunidades, la infraestructura, la salud humana y la estabilidad económica de los territorios, convirtiéndose en una de las fuerzas destructivas con mayor capacidad de generar pérdidas multidimensionales⁷. En este sentido, los incendios forestales deben entenderse como una problemática que trasciende la dimensión ambiental, dado que sus consecuencias comprometen también la capacidad de desarrollo y recuperación de las sociedades afectadas.

Desde una perspectiva económica, los desastres asociados a incendios forestales pueden limitar el crecimiento económico debido a los recursos que los gobiernos deben destinar tanto a la respuesta inmediata como a los

⁵ N. Andela et al., A human-driven decline in global burned area. *Science* 356, 1356-1362 (2017). DOI:10.1126/science.aal4108

⁶ https://www.researchgate.net/publication/353891373_Fire-induced_loss_of_the_world%27s_most_biodiverse_forests_in_Latin_America

⁷ <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/15707/1/op32.pdf>

procesos posteriores de recuperación y reconstrucción⁸. A nivel mundial, se estima que los incendios generan pérdidas económicas de cientos de miles de millones de dólares anualmente. Estas pérdidas incluyen los costos asociados a la prevención, preparación, manejo y extinción de incendios, así como los daños derivados de la afectación directa e indirecta de los bienes, servicios y actividades económicas expuestas.

No obstante, cuantificar integralmente los costos generados por los incendios forestales continúa siendo un desafío debido a la dificultad de valorar impactos que trascienden las pérdidas materiales inmediatas, como las afectaciones sobre las economías locales, los servicios ecosistémicos y la salud pública asociada a la exposición al humo. En este sentido, la carga económica de los incendios comprende costos directos relacionados con daños a infraestructura, propiedades, lesiones y pérdidas humanas, así como costos indirectos asociados con la disminución de la productividad, interrupciones comerciales y alteraciones en las dinámicas económicas⁹.

Se estima que, en países desarrollados, los costos directos e indirectos derivados de los incendios pueden representar entre el 1 % y el 2 % del PIB¹⁰. La magnitud de estos impactos evidencia que el aumento en la frecuencia, intensidad y severidad de los incendios asociado a las nuevas condiciones climáticas y territoriales implica también mayores desafíos financieros para gobiernos y comunidades.

A nivel internacional se han documentado pérdidas económicas significativas. Durante la última década, los costos ocasionados por incendios forestales superaron los \$1700 millones de dólares en Estados Unidos y los \$1000 millones de dólares en Canadá. En California, los incendios forestales ocurridos en 2018 generaron daños estimados en \$148.5 mil millones de dólares, de los cuales el 59 % correspondió a pérdidas indirectas¹¹. En la Unión Europea, los incendios catastróficos registrados entre 2000 y 2017 ocasionaron pérdidas cercanas

⁸Cardona, O. 2009. La Gestión Financiera del Riesgo de Desastres Instrumentos Financieros de Retención y Transferencia para la Comunidad Andina. Secretaria General de la Comunidad Andina, Lima, Perú. 288 pp.

⁹Bowe, T., Lydia A. Butterworth, B. Campbell, B. Chow, MA Crowley, William P. Farmer (2007). Society of Fire Protection Engineers.

¹⁰Brushlinskiy, N. N., & Sokolov, S. V. (2020). How much is the fire “cost” in the modern world? *Pozharovzryvobezopasnost/Fire and Explosion Safety*, 29(1), 79–88.
<https://doi.org/10.18322/pvb.2020.29.01.79-88>

¹¹Wang, D., Guan, D., Zhu, S., Kinnon, M. M., Geng, G., Zhang, Q., Zheng, H., Lei, T., Shao, S., Gong, P., & Davis, S. J. (2020). Economic footprint of California wildfires in 2018. *Nature Sustainability*, 4(3), 252–260.
<https://doi.org/10.1038/s41893-020-00646-7>

a los \$94 000 millones de dólares. Además, los impactos derivados del transporte de humo evidencian que las consecuencias pueden superar las fronteras nacionales; por ejemplo, durante los incendios de Indonesia en 2015, el cierre de escuelas, las restricciones al transporte y las afectaciones en salud generaron pérdidas estimadas en \$799 millones de dólares¹².

En América del Sur, donde los incendios interactúan con procesos como la deforestación, la degradación de ecosistemas y los cambios en el uso del suelo, las consecuencias económicas adquieren especial relevancia. En el estado brasileño de Acre, los incendios ocurridos en 2010 ocasionaron pérdidas estimadas en \$243,36 millones de dólares, equivalentes al 7,03 % del PIB estatal¹³. Para Colombia, se estima que los efectos combinados de las sequías y los incendios forestales pueden representar pérdidas económicas de hasta el 0,7 % del PIB nacional. De este porcentaje, aproximadamente el 0,6 % corresponde a los efectos derivados de una reducción del 20 % en la disponibilidad de agua y un incremento del 4,5 % en los precios de la energía eléctrica, mientras que el 0,1 % está asociado con la pérdida de servicios ecosistémicos que los bosques dejan de aportar a la economía como consecuencia de la disminución de la cobertura vegetal ocasionada por los incendios¹⁴. Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación estimó que en 2015 las pérdidas económicas ocasionadas por la afectación de bosques debido a incendios forestales alcanzaron aproximadamente \$476 mil millones de pesos, equivalentes al 0,063 % del PIB de ese año.

Bajo este escenario, la gestión de los incendios forestales requiere superar enfoques centrados exclusivamente en la respuesta y la extinción, incorporando estrategias de reducción del riesgo que permitan disminuir los costos humanos, ambientales y económicos asociados a estos eventos. La inversión en prevención, preparación y adaptación representa una alternativa económicamente más eficiente frente a los elevados costos que implica la atención de emergencias y la recuperación posterior. Asimismo, resulta fundamental fortalecer medidas que reduzcan la vulnerabilidad de las comunidades, especialmente aquellas con menor capacidad de respuesta, evitando que la interacción entre cambio climático, degradación ambiental y desastres profundice las condiciones de pobreza¹⁵.

¹²Tacconi, L. (2003). Kebakaran hutan di Indonesia: penyebab, biaya dan implikasi kebijakan. <https://doi.org/10.17528/cifor/001200>

¹³Campanharo, W. A., Lopes, A. P., Anderson, L. O., da Silva, T. F. M. R., & Aragão, L. E. O. C. (2019). Translating Fire Impacts in Southwestern Amazonia into Economic Costs. *Remote Sensing*, 11(7), 764. <https://doi.org/10.3390/rs11070764>

¹⁴Sioux, F., Riveros, L., Romero, G., Alvarez – Espinoza, G, DÍaz, S. 2020. Efectos económicos de futuras sequías en Colombia: Estimación a partir del Fenómeno El Niño 2015

¹⁵Hallegatte, Stephane, Mook Bangalore, Laura Bonzanigo, Marianne Fay, Tamaro Kane, Ulf Narloch, Julie

En este sentido, el Banco Mundial (2016) resalta la importancia de que los gobiernos desarrollen políticas de mitigación y protección social que permitan reducir los impactos desproporcionados sobre las poblaciones vulnerables mediante mecanismos como transferencias económicas, sistemas de protección social y medidas fiscales orientadas a compensar los costos asociados a la reducción del riesgo.

En este contexto, la reducción del riesgo asociado a los incendios forestales requiere avanzar hacia un cambio de paradigma que supere los enfoques centrados exclusivamente en la supresión del fuego y transite hacia modelos basados en la gobernanza y el manejo integral del fuego¹⁶. Este enfoque implica comprender el papel ecológico, social y cultural del fuego, promoviendo transformaciones institucionales, normativas y operativas en los sistemas de gestión de incendios¹⁷. Asimismo, requiere incorporar las perspectivas de los diferentes actores territoriales, evitando la criminalización de prácticas tradicionales de uso del fuego y favoreciendo la articulación entre conocimientos locales, científicos e institucionales para reducir conflictos socioambientales y fortalecer la gestión territorial del fuego.

Este cambio de enfoque ha sido promovido por diferentes organismos internacionales como respuesta a la creciente evidencia de que las estrategias basadas únicamente en la exclusión del fuego resultan insuficientes frente a los escenarios actuales de cambio climático, transformación del territorio e incremento de incendios extremos. Las **Directrices de la OIMT sobre el manejo de incendios en los bosques tropicales** ya planteaban desde 1997 la necesidad de reconocer el papel del fuego en los ecosistemas, fortalecer la cooperación entre actores y escalas de gestión, y valorar los conocimientos y prácticas tradicionales de las comunidades locales como elementos fundamentales para el manejo adecuado de los incendios (OIMT, 1997).

De manera complementaria, el **Código de Manejo del Fuego de la FAO** estableció principios orientadores

Rozenberg, David Treguer, and Adrien Vogt-Schilb. 2016. Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty. Climate Change and Development Series. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0673-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

¹⁶Meza Elizalde, M. C. (2023). Efectos de los incendios forestales sobre la resiliencia de bosques tropicales de tierras bajas (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia).

¹⁷Documento de Trabajo sobre el Manejo del Fuego No. 17. FAO 2006

para abordar las dimensiones culturales, sociales, ambientales y económicas del fuego, resaltando la importancia de una gobernanza adecuada, el manejo ambientalmente responsable del fuego y el fortalecimiento de planes y programas adaptados a diferentes contextos ecológicos y socioculturales (FAO, 2006). Estos principios reconocen que la gestión efectiva del fuego requiere mantener o restaurar regímenes adecuados de fuego en los ecosistemas, así como fortalecer la capacidad institucional y comunitaria para su manejo.

Los eventos extremos ocurridos durante las temporadas de incendios de 2017 y 2018, que afectan múltiples regiones del mundo y ocasionaron graves consecuencias sociales, impulsaron la generación de nuevos llamados internacionales hacia una transformación en la gestión del fuego. En este marco, la Unión Nacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO) señaló que la supresión total del fuego dejó de ser una estrategia viable y que la reducción del riesgo requiere políticas orientadas a la gobernanza del fuego y a la construcción de capacidades para aprender a convivir con este fenómeno.

Posteriormente, el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y GRID-Arendal señaló que la interacción entre el cambio climático, las transformaciones en el uso del suelo y las deficiencias en la gestión de los ecosistemas continuará incrementando la probabilidad de ocurrencia de incendios extremos a nivel mundial. En respuesta a este escenario, el informe hace un llamado a los gobiernos para transformar los enfoques tradicionales de gestión, avanzando hacia estrategias basadas en el manejo integral del fuego y la restauración de ecosistemas como elementos fundamentales para reducir el riesgo futuro (United Nations Environment Programme, 2022).

En línea con esta necesidad de transformación, en 2024 la FAO publicó la segunda edición de las **Directrices de carácter voluntario para el manejo integral del fuego: principios y acciones estratégicas**, como una herramienta orientada a apoyar a los países en la construcción de enfoques integrados para la gestión del fuego. Estas directrices proponen abordar el fuego desde una perspectiva amplia que incluye la comprensión y análisis del riesgo, la prevención y reducción de amenazas, la preparación y respuesta ante incendios, así como la recuperación y restauración de los ecosistemas afectados. Su actualización incorpora los aportes de expertos de diferentes países e instituciones especializadas, integrando nuevos conocimientos y soluciones para fortalecer la implementación del manejo integral del fuego en distintos contextos territoriales.

Los avances internacionales descritos anteriormente evidencian una transición progresiva desde enfoques centrados en la supresión de incendios hacia modelos de gobernanza y manejo integral del fuego, reconociendo la necesidad de articular conocimiento científico, capacidades institucionales, participación comunitaria y cooperación entre países. En este proceso, los espacios regionales de coordinación adquieren un papel fundamental para adaptar estos principios a las particularidades ecológicas, sociales, culturales e institucionales de los territorios.

En América Latina y el Caribe, el **Grupo de Expertos en Fuegos Forestales de Latinoamérica y el Caribe (GEFF LAC)** se constituye como una plataforma técnica de cooperación regional orientada a fortalecer la gestión de los incendios forestales mediante la articulación entre ministerios, agencias ambientales, entidades de gestión del riesgo y cuerpos operacionales de los países miembros. Surgido en el marco de iniciativas impulsadas por la Comisión Europea y el Global Wildfire Information System (GWIS), el GEFF LAC promueve el intercambio de información, la armonización de criterios técnicos y el fortalecimiento de capacidades regionales para reducir los impactos sociales, ambientales y económicos asociados a los incendios forestales.

Dentro de su estructura de trabajo, el Grupo de Trabajo No. 5 **“Bases para la Política Nacional y Regional”** (Mesa de Políticas) cumple una función estratégica al consolidar insumos técnicos y normativos orientados al fortalecimiento de las políticas públicas relacionadas con el manejo del fuego en los países de la región. Su labor busca conectar la evidencia científica, el análisis comparado de marcos normativos nacionales e internacionales y las agendas globales de cambio climático con los procesos de gobernanza territorial, incorporando además los conocimientos tradicionales y las prácticas de manejo del fuego desarrolladas por pueblos indígenas y comunidades locales.

Como resultado de este proceso de articulación regional, en julio de 2026 la Mesa de Políticas del GEFF LAC presenta el documento compilatorio **“Bases Estratégicas para la Política Nacional y Regional de Manejo Integral del Fuego: Marcos y Alianzas Internacionales”**. Este documento recoge una trayectoria de casi tres décadas de evolución del enfoque de manejo integral del fuego (1997-2026) y consolida los principales hitos, instrumentos internacionales y alianzas estratégicas que han orientado esta transformación. De esta manera, constituye un insumo técnico de referencia para tomadores de decisiones, equipos especializados, instituciones nacionales y organismos de cooperación interesados en avanzar hacia políticas públicas basadas en la gobernanza del fuego.

- **Se formaliza el cambio de paradigma:** Se demuestra la ineficacia de los modelos punitivos o centrados exclusivamente en la supresión ("No Fuego") y se respalda la adopción del MIF a través de sus tres pilares interconectados: ecología del fuego, manejo operativo y cultura del fuego.
- **Se consolidan las herramientas globales y el marco de las 5 Rs:** Se sintetizan los aportes de las *Directrices Voluntarias de la FAO* (2007 y su 2ª edición de 2024) y la Evaluación de Respuesta Rápida del PNUMA (2022), promoviendo la aplicación de las **5 Rs** (Revisión, Reducción, Preparación, Respuesta y Recuperación) y la gestión adaptativa del paisaje.
- **Se fortalece la gobernanza amazónica y regional:** Se sistematizan los avances de la cuenca amazónica sustentados en el *Memorando de Entendimiento (MOU) del MIF de la OTCA (2021)* y la

creación de la *Red Amazónica del MIF (RAMIF, 2023)*.

- **Se alinea la ciencia con las políticas públicas:** Se integran las evidencias sobre la nueva realidad climática provenientes de *IUFRO* (Doc. Ocasional No. 32 de 2018), los proyectos de investigación colaborativa (*FIRE-ADAPT*) y las plataformas de gobernanza mundial como el *Global Fire Management Hub* (FAO/PNUMA, 2023).

A continuación, se presentan los instrumentos y llamados relacionados en el documento **“Bases Estratégicas para la Política Nacional y Regional de Manejo Integral del Fuego: Marcos y Alianzas Internacionales”**. Estos elementos se consideran insumos de referencia para el análisis del contexto estratégico, institucional y de cooperación internacional en materia de Manejo Integral del Fuego. Por lo anterior, se recomienda su consulta en el documento mencionado y análisis detallado de cada instrumento.

Tabla 1 Instrumentos o hitos asociados a la promoción del Manejo Integral del Fuego como estrategia para la Gestión de Incendios Forestales

Año	Instrumento o Hito (Nombre Completo)	Aporte Principal al Manejo Integral del Fuego
1997	Directrices de la OIMT sobre el Manejo de Incendios en los Bosques Tropicales	Primer marco técnico internacional enfocado en ecosistemas tropicales. Establece pautas para el uso seguro y planificado del fuego, promueve quemas controladas, formación comunitaria y exige se considere el rol del fuego en los ecosistemas para la toma decisiones, indicando que se debe mantener el fuego en los ecosistemas dependientes de él y evitar el fuego en los ecosistemas sensibles.
2007	Directrices Voluntarias para el Manejo del Fuego: Principios y Acciones Estratégicas (FAO - Estudio Montes 163)	Primer marco global de referencia de la FAO que estructuró principios éticos, sociales, culturales y ecológicos. Reconoció explícitamente los usos tradicionales del fuego y los conocimientos ancestrales de pueblos indígenas, promoviendo el concepto de "buen fuego" e impulsando la participación comunitaria.
2015	Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Naciones Unidas)	Eje rector global que posiciona la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) como prioridad del desarrollo. Impulsa la integración de datos oficializados sobre pérdidas/daños por desastres y fortalece el conocimiento de la amenaza y la gobernanza del riesgo en todas las escalas.
2018	Documento Ocasional IUFRO No. 32: Desafíos Globales de Incendios en un Mundo en Calentamiento	Síntesis científica elaborada junto al Banco Mundial que advierte sobre la <i>"nueva realidad"</i> de incendios de alta severidad por cambio climático. Demuestra la ineficacia de la supresión total ("No Fuego") y aboga por la coexistencia adaptativa promoviendo la gestión del fuego para la reducción de incendios y la restauración del paisaje con participación comunitaria.
2021	Memorando de Entendimiento (MOU) de Cooperación y Asistencia Mutua para el Manejo Integral del Fuego entre los Países Miembros de la OTCA	Marco vinculante regional para la Cuenca Amazónica basado en la definición holística del MIF. Articula los ejes ecológico, operativo y sociocultural, priorizando el rescate de saberes ancestrales, las quemas prescritas, la asistencia transfronteriza y la protección del patrimonio natural.
2022	Evaluación de Respuesta Rápida: "Spreading like Wildfire: The Rising Threat of Extraordinary Landscape Fires" (PNUMA / GRID-Arendal)	Informe global de más de 50 expertos que prioriza el gasto en prevención y preparación. Adopta el enfoque de las 5 Rs para la gestión de incendios forestales (1. Revisión y Análisis (<i>Review</i>), 2. Reducción de Riesgos (<i>Reduction</i>), 3. Preparación (<i>Readiness</i>), 4. Respuesta (<i>Response</i>), 5. Recuperación (<i>Recovery</i>)). Reconoce el manejo integral del fuego como la estrategia central para la reducción de incendios forestales. Aboga por el empoderamiento, soberanía y dignificación de las prácticas tradicionales sobre el fuego.
2023	Lanzamiento del Centro Mundial para el Manejo del Fuego (<i>Global Fire Management Hub / Fire Hub</i>) (FAO / PNUMA)	Plataforma global de gobernanza lanzada en la 8ª Conferencia Internacional sobre Incendios (Porto). Estructura 5 pilares para la promoción del manejo integral del fuego: intercambio de datos, desarrollo de capacidades, alertas tempranas, políticas públicas integradas y fortalecimiento de comunidades resilientes.

2023	Red Amazónica de Manejo Integral del Fuego (RAMIF - OTCA)	Instancia operativa y técnica constituida por los países amazónicos para dar cumplimiento al MOU MIF de la OTCA. Facilita el diálogo normativo, la estandarización de protocolos, los sistemas de monitoreo y la ejecución de planes regionales de trabajo.
2024	Directrices Voluntarias para el Manejo Integral del Fuego: Principios y Acciones Estratégicas - 2ª Edición (FAO - Forestry Working Paper No. 41)	Segunda edición actualizada que transita de la supresión a la gestión del paisaje. Adopta plenamente el enfoque de las 5 Rs (Revisión, Reducción, Preparación, Respuesta y Recuperación), introduce la categoría unificada de " <i>juegos de paisaje</i> " y profundiza en equidad, inclusión, gobernanza y cambio climático.
2025	Red Internacional Indígena de Manejo del Fuego (<i>International Indigenous Fire Management Network - IIFAN</i>) (FAO)	Plataforma global impulsada en Panamá con líderes de las 7 regiones socioculturales de la ONU. Reconoce y posiciona el liderazgo ancestral, la autodeterminación y el conocimiento de los pueblos indígenas como columna vertebral del MIF.

1.4.2. Contexto nacional de los incendios forestales

1.4.2.1. Registros incendios forestales y de área quemada

La detección satelital del área quemada constituye actualmente una de las herramientas más robustas para cuantificar la extensión espacial de las superficies afectadas por el fuego a escala regional y nacional. A diferencia de los productos basados en focos de calor o anomalías térmicas, que identifican incrementos instantáneos de temperatura y pueden registrar fuentes de calor distintas al fuego en la vegetación, como actividades industriales, procesos de combustión controlados o incluso errores asociados a las condiciones atmosféricas, los productos de área quemada delimitan directamente la superficie donde la cobertura vegetal presenta evidencias espectrales de haber sido afectada por el fuego. Por esta razón, los mapas de área quemada proporcionan una estimación más precisa de la magnitud espacial del fenómeno. No obstante, es importante señalar que estos productos no permiten establecer el origen del fuego ni diferenciar si la superficie fue afectada por un incendio forestal no controlado o por una quema prescrita o agropecuaria realizada de manera intencional. En consecuencia, la interpretación de los resultados debe complementarse con información histórica y administrativa sobre incendios. Con este propósito, el presente análisis integró registros históricos de incendios forestales y productos satelitales de área quemada para caracterizar la distribución espacial, la recurrencia y la magnitud de las áreas afectadas por el fuego en Colombia.

En un análisis realizado por la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo y la Subdirección para la Reducción del Riesgo de Desastres de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), integraron dos fuentes de información complementarias para caracterizar la distribución espacial y temporal de los incendios forestales y del área quemada en Colombia. La primera fuente corresponde a una base histórica conformada por **30.207 registros** clasificados como incendios forestales, reportados entre marzo de 1970 y diciembre de 2025. La segunda proviene del producto satelital de área quemada **MODIS MCD64A1**, versión 6.1, para el periodo comprendido entre enero de 2001 y mayo de 2026. La integración de ambas fuentes permitió analizar dos dimensiones complementarias del fenómeno: por un lado, la frecuencia y distribución espacial de los registros administrativos e históricos de incendios forestales y, por otro, la

extensión y recurrencia de las áreas quemadas identificadas mediante sensores remotos.

Entre los principales resultados de este análisis, se encontró que la distribución espacial de los registros históricos evidencia una marcada concentración en la región Andina. **Cundinamarca** presentó la mayor cantidad de reportes de incendios forestales, con **5.073** eventos, equivalentes al **16,8 %** del total nacional. Le siguieron **Tolima** (2.882 registros), **Huila** (2.537), **Boyacá** (2.167) y **Santander** (1.999). En conjunto, estos cinco departamentos acumularon **14.658** registros, correspondientes al **48,5 %** de la base histórica.

También se registraron valores elevados en **Antioquia** (1.659 registros), **Casanare** (1.640), **Meta** (1.398), **Valle del Cauca** (1.321) y **Nariño** (1.178). En contraste, los menores conteos correspondieron a **Vaupés** (10 registros), **Amazonas** (32), **Chocó** (42) y **Guainía** (52).

Estas diferencias deben interpretarse con cautela, ya que la cantidad de registros puede estar influenciada por factores como la densidad poblacional, la presencia institucional, la capacidad territorial de reporte, la evolución de los sistemas de información y el tamaño de los incendios. Adicionalmente, no todos los departamentos cuentan con el mismo nivel de reporte ni con capacidades homogéneas para registrar y consolidar la información sobre incendios forestales, por lo que es posible que exista una subestimación del número de eventos en algunos territorios. En consecuencia, las diferencias observadas entre departamentos no necesariamente reflejan únicamente la ocurrencia real de incendios, sino también las variaciones en la cobertura y oportunidad de los sistemas de registro.

Por otro lado, el análisis satelital de área quemada que es más preciso reveló un patrón espacial claramente diferente. La suma del área quemada detectada por MODIS alcanzó aproximadamente **51,69 millones de hectáreas quemadas acumuladas** entre enero de **2001** y **mayo de 2026**. Esta cifra no representa una superficie única, puesto que una misma área puede contabilizarse varias veces cuando experimenta quemas en diferentes meses o años. Para el periodo 2001–2025, el promedio anual fue de aproximadamente **2,04 millones de hectáreas** acumuladas. Entre enero y mayo de 2026 se detectaron cerca de **725.354 hectáreas**, valor que no es directamente comparable con los totales anuales debido a que corresponde únicamente a los primeros cinco meses del año.

La mayor concentración de área quemada se localizó en la región de la **Orinoquía**. **Vichada** acumuló aproximadamente **24,15 millones de hectáreas**, equivalentes al **46,7 %** del total analizado. Le siguieron **Meta**, con **13,65 millones de hectáreas** (26,4 %), **Arauca**, con **4,58 millones**, y **Casanare**, con **3,90 millones**. En conjunto, estos cuatro departamentos concentraron aproximadamente el **89,5 %** del área quemada acumulada. **Caquetá** ocupó el quinto lugar, con cerca de **1,86 millones de hectáreas**; al incluir este departamento, las cinco primeras unidades territoriales reunieron el **93,1 %** del total nacional.

Los años con mayor área quemada fueron **2004** (3,97 millones de hectáreas), **2007** (3,65 millones), **2003** (3,13

millones), **2008** (2,63 millones) y **2018** (2,47 millones). A escala mensual, el máximo se registró en **febrero de 2007**, con aproximadamente **2,05 millones de hectáreas** quemadas. También sobresalieron **febrero de 2004** (1,87 millones de hectáreas) y **febrero de 2018** (1,53 millones).

La distribución mensual evidencia una estacionalidad muy marcada. **Febrero** concentró el **34,3 %** del área quemada acumulada, seguido de **enero (27,9 %)** y **marzo (17,4 %)**. En conjunto, los tres primeros meses del año representaron el **79,5 %** del total detectado. **Diciembre** aportó otro **9,8 %**, lo que indica que aproximadamente el **89,4 %** del área quemada se concentró entre diciembre y marzo. En contraste, **mayo** y **junio** presentaron las menores participaciones (**0,18 %** y **0,28 %**, respectivamente). Este patrón coincide con la temporada seca y con la dinámica de las sabanas de la Orinoquía, donde las quemas son más frecuentes.

El mapa de frecuencia acumulada confirma que la ocurrencia de quemas no se distribuye de manera uniforme en el territorio nacional. Los valores más altos, cercanos a **25 meses con detección de quema**, se localizaron principalmente en sectores de **Meta, Arauca, Casanare y Vichada**. También se identificaron áreas recurrentes en **Caquetá, Guaviare** y algunos sectores del Caribe y de los valles interandinos. Esta recurrencia constituye un indicador útil para identificar territorios donde el fuego forma parte frecuente de la dinámica del paisaje o donde persisten prácticas reiteradas de uso del fuego.

La comparación entre ambas fuentes de información demuestra que la cantidad de registros históricos y el área quemada describen dimensiones diferentes del fenómeno. Mientras **Cundinamarca** concentró el **16,8 %** de los registros históricos, únicamente representó alrededor del **0,12 %** del área quemada detectada por MODIS. En contraste, **Vichada** aportó cerca del **1,7 %** de los registros, pero acumuló el **46,7 %** del área quemada satelital. De manera similar, **Meta** representó el **4,6 %** de los registros históricos y el **26,4 %** del área quemada. Estas diferencias sugieren que en los departamentos andinos predominan incendios relativamente pequeños o cercanos a centros poblados, mientras que en las sabanas orientales son más frecuentes eventos extensos que afectan grandes superficies.

Finalmente, los resultados deben interpretarse considerando las limitaciones inherentes a cada fuente de información. El producto MODIS posee una resolución espacial aproximada de **500 m**, por lo que puede omitir incendios de pequeña extensión, quemas de corta duración o áreas cubiertas por nubosidad. Por su parte, la base histórica integra registros generados durante más de cinco décadas bajo diferentes capacidades institucionales y procedimientos de reporte, de modo que cada fila representa un registro administrativo y no necesariamente una ignición independiente. A pesar de estas limitaciones, la integración de ambas fuentes proporciona una visión territorial más completa de los incendios forestales en Colombia: los registros históricos permiten identificar dónde se reportan con mayor frecuencia los incendios (Figura 1), mientras que la información satelital muestra dónde se concentra su extensión y recurrencia (Figura 2). En conjunto, estos resultados constituyen una base sólida para orientar estrategias de prevención, monitoreo, preparación y

reducción del riesgo de incendios forestales en el país.

Figura 1 Reportes históricos de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de incendios forestales en Colombia entre marzo de 1970 y diciembre de 2025

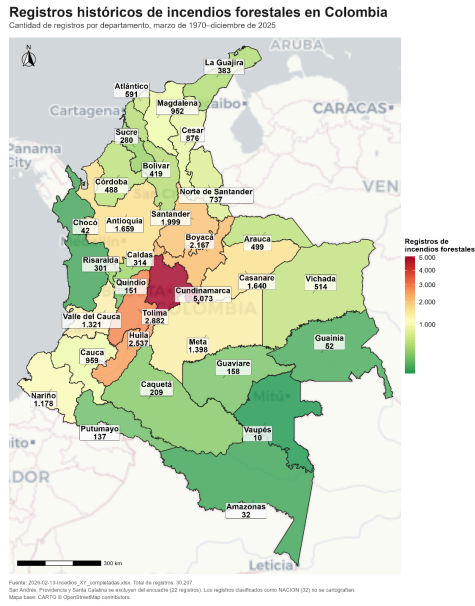


Figura 2 Frecuencia acumulada de área quemada en Colombia entre enero de 2001 y mayo de 2026

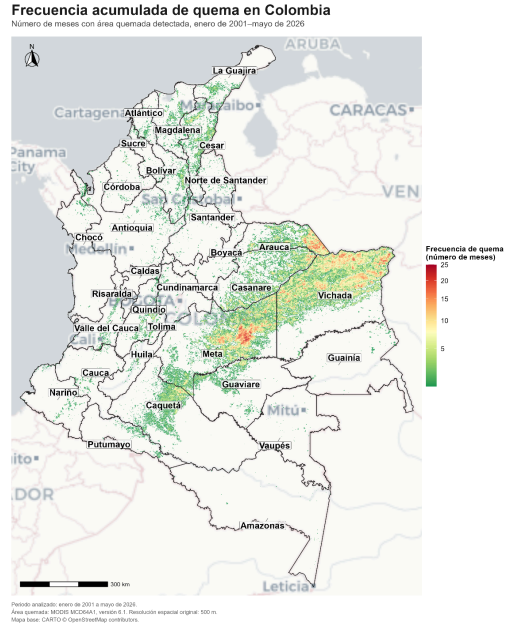


Figura 3 Patrón estacional del área quemada por mes

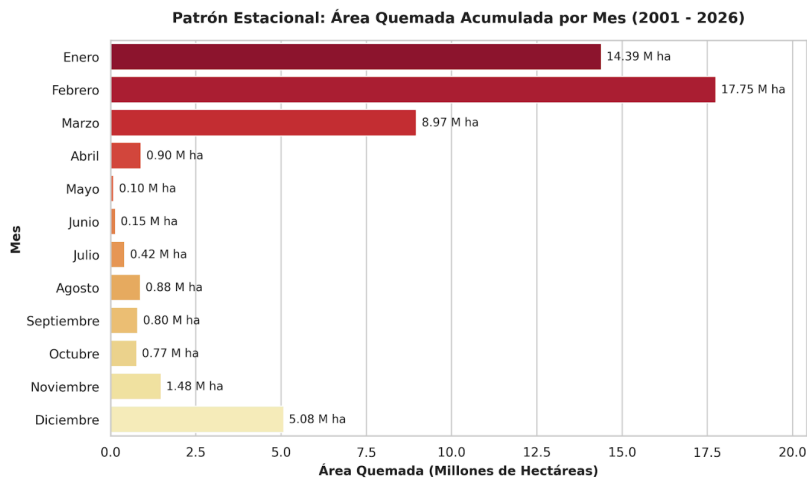
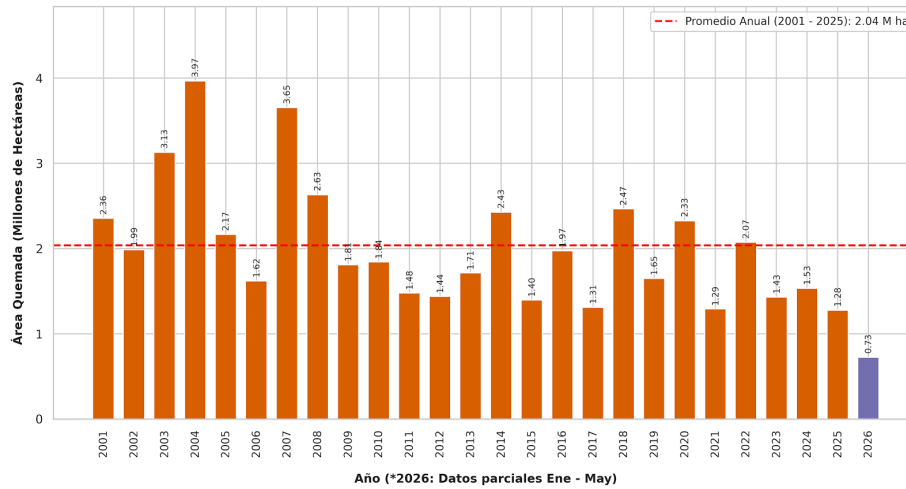


Figura 4 Evolución anual del área quemada nacional

Evolución Anual del Área Quemada Nacional (2001 - 2026*)



Nota de interpretación: La evolución del área quemada debe analizarse con cautela. Una disminución en la superficie afectada no implica necesariamente una mejora en la dinámica de los incendios forestales. Esta reducción puede estar asociada, entre otros factores, a una menor disponibilidad de cobertura boscosa susceptible de quemarse como consecuencia de pérdidas acumuladas en años anteriores (deforestación). Asimismo, es posible que, aun con una menor área quemada, aumenten otros indicadores de riesgo e impacto, como la frecuencia de los incendios, su intensidad o severidad, y la complejidad de las operaciones de control y extinción.

Figura 5 Departamentos con mayor extensión de área quemada (2001 – 2026)

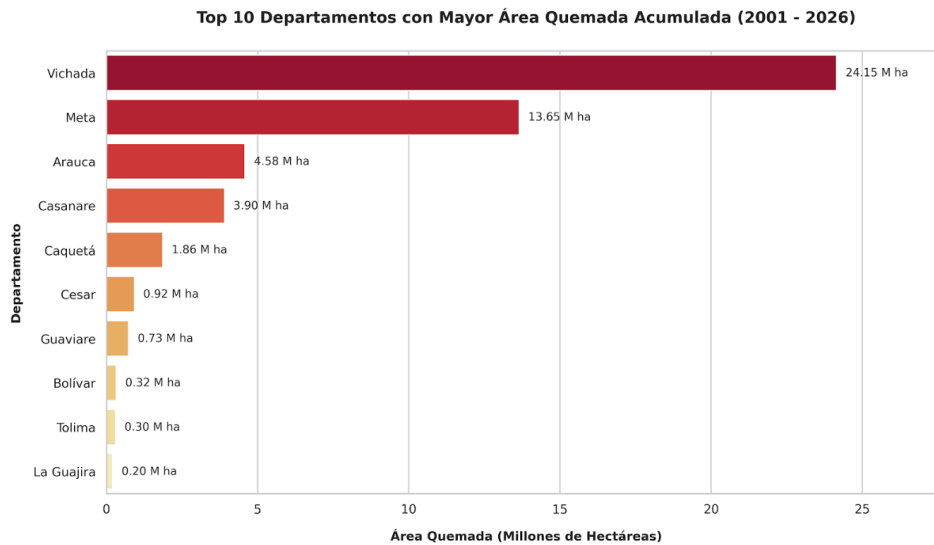
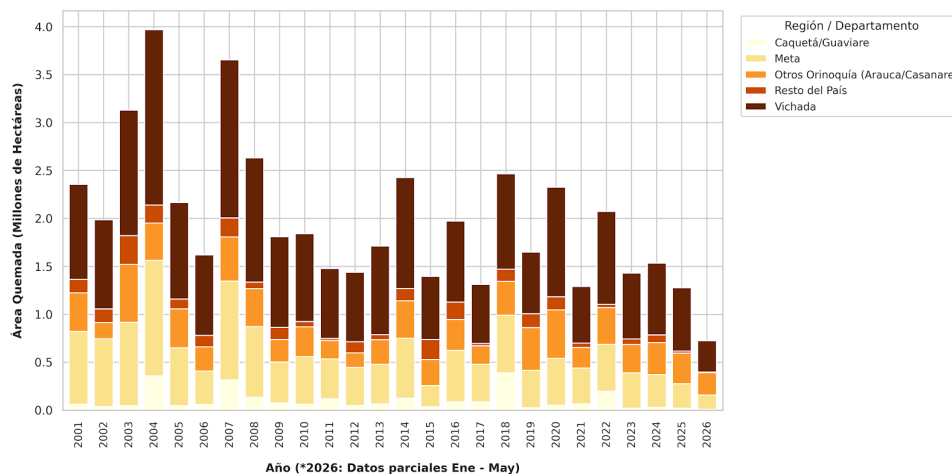


Figura 6 Composición regional de área quemada por año (2001 – 2026).

Composición Regional del Área Quemada por Año (2001 - 2026*)



1.4.2.2. Fenómeno del Niño: Multiplicador del Riesgo

Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia - IDEAM El Fenómeno de "el Niño" es un evento climático que se genera cada cierto número de años por el calentamiento del océano Pacífico.¹⁸ Este fenómeno calienta la atmósfera, causando altas temperaturas en el aire y una influencia en la variabilidad climática, causando una disminución en las precipitaciones en países como Colombia.

La Organización Meteorológica Mundial (OMM) advierte que se espera que el fenómeno de El Niño contribuya a un continuo aumento sin precedentes de las temperaturas mundiales en los próximos años. La oficina meteorológica de la ONU también subraya que la influencia del fenómeno climático, junto con el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las actividades humanas, hará que al menos uno de los próximos cinco años sea el más cálido jamás registrado en la historia.¹⁹

La variabilidad climática asociada al fenómeno El Niño constituye uno de los factores que puede modificar significativamente la dinámica de los incendios forestales, especialmente en regiones tropicales donde los periodos de déficit de precipitación y aumento de temperatura generan condiciones más favorables para la propagación del fuego. Durante las fases de El Niño, la reducción de la disponibilidad de agua, el incremento del estrés hídrico de la vegetación y la mayor sequedad de los combustibles naturales favorecen un aumento en la frecuencia, extensión e intensidad de los incendios forestales.

Diversos estudios han evidenciado una relación entre los eventos extremos de El Niño y cambios

¹⁸ Fenomeno Niño y Niña. IDEAM. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/web/siac/ninoynina>

¹⁹ ¿Qué es El Niño? Se prevé que el fenómeno provoque un calor récord en los próximos años. 2023.

National Geographic. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com/medio-ambiente/2023/05/que-es-el-nino-se-preve-que-el-fenomeno-provoque-un-calor-record-en-los-proximos-anos>

significativos en los regímenes de incendios en ecosistemas tropicales. En la Amazonia oriental, por ejemplo, las sequías asociadas al fenómeno ENSO (El Niño-Oscilación del Sur) representan uno de los principales factores que explican el incremento de la actividad del fuego, con efectos particularmente intensos en bosques fragmentados o transformados por actividades humanas, donde la pérdida de continuidad del paisaje aumenta la vulnerabilidad frente a los incendios (Alencar *et al.*, 2015). Esta evidencia demuestra que la respuesta del fuego frente a la variabilidad climática no depende únicamente de las condiciones meteorológicas, sino también de las características del territorio, los cambios en el uso del suelo y la presencia de fuentes de ignición.

El mecanismo principal mediante el cual El Niño incrementa el riesgo de incendios está relacionado con la combinación entre mayor disponibilidad de material vegetal seco y mayores oportunidades de ignición. En el norte de la Amazonia se ha identificado que, durante eventos extremos de sequía asociados a ENSO, tanto la intensidad del fenómeno climático como la proximidad a vías de acceso constituyen factores determinantes para explicar la ocurrencia de incendios. Esto evidencia que la interacción entre clima y actividad humana resulta fundamental para comprender la dinámica actual del fuego en los bosques tropicales.

Una situación similar se ha documentado en Indonesia, donde múltiples investigaciones han encontrado que la actividad de incendios aumenta significativamente durante años con eventos El Niño intensos, especialmente en regiones como Kalimantan, Sumatra y zonas con presencia de turberas, ecosistemas altamente sensibles a condiciones prolongadas de sequía (Nurdiati *et al.*, 2022; Brasika *et al.*, 2021). De igual manera, análisis globales en ecosistemas tropicales han mostrado que los bosques de Asia ecuatorial presentan una alta vulnerabilidad durante periodos de El Niño, mientras que otras regiones tropicales, como África, presentan respuestas diferenciadas frente al mismo forzante climático.

En este sentido, es importante precisar que El Niño no debe interpretarse como una causa directa de los incendios forestales, sino como un factor climático que incrementa la probabilidad de ocurrencia al generar condiciones ambientales favorables para el fuego. La magnitud de sus impactos depende de la interacción con otros factores como la deforestación, la fragmentación de los bosques, la degradación de ecosistemas, la presencia de áreas con acumulación de combustibles y las prácticas humanas de uso del fuego.

Por lo anterior, los periodos asociados con fenómenos El Niño requieren una planificación anticipada por parte de los gobiernos y las instituciones responsables de la gestión del riesgo. La ocurrencia de condiciones climáticas extremas debe ser considerada una señal de alerta temprana para fortalecer las acciones de prevención, monitoreo, preparación institucional y manejo integral del fuego, especialmente en territorios con alta vulnerabilidad ambiental y social. En este contexto, resulta fundamental superar enfoques exclusivamente reactivos basados en la atención de emergencias y avanzar hacia estrategias preventivas que integren información climática, conocimiento territorial, capacidades comunitarias y coordinación interinstitucional

para reducir los impactos futuros de los incendios forestales.

En Colombia, la ocurrencia del fenómeno de El Niño suele estar asociada con una reducción significativa de las precipitaciones y la presencia de sequías intensas en amplias zonas del territorio nacional. Estas condiciones tienden a ser más marcadas durante los primeros meses del año siguiente al inicio del evento, especialmente durante enero y febrero. Las regiones más afectadas suelen concentrarse en la cordillera de los Andes y la región Caribe, aunque la intensidad y distribución espacial de los impactos pueden variar según las características particulares de cada evento. En contraste, la región de los Llanos Orientales generalmente presenta una menor afectación relativa; sin embargo, la respuesta climática depende de la intensidad y evolución de cada fenómeno de El Niño.

La disminución de las lluvias y el aumento de las condiciones secas favorecen la ocurrencia y propagación de incendios forestales, además de generar impactos sobre la disponibilidad de agua. El déficit hídrico puede ocasionar restricciones en el abastecimiento para consumo humano y actividades productivas, así como afectar la generación de energía hidroeléctrica debido a la reducción de los niveles de los embalses, aumentando el riesgo de limitaciones en el suministro eléctrico. Asimismo, el sector agropecuario puede verse altamente afectado por la combinación de sequías durante el día y descensos extremos de temperatura en horas nocturnas, como ocurre con las heladas en algunas zonas de montaña. Estas condiciones pueden reducir la productividad agrícola y contribuir al incremento de los precios de los alimentos.

En Bogotá también ocurren sequías, temperaturas excepcionalmente altas, cielos despejados, especialmente a fin de año y los primeros meses del año siguiente.²⁰ Durante el 2024, el Fenómeno del Niño causó daños inmensos en las fuentes hídricas de Bogotá, que se vieron afectadas por la sequía, causando la necesidad de buscar alternativas para la prestación del servicio del agua potable en la ciudad. El sistema Chingaza, que es el que permite a través de la planta Wiener suministrar agua a la ciudad de Bogotá y a varios municipios cercanos, con corte al 13 de junio de 2024, apenas tenía niveles del 36,96 % en sus reservas hídricas.²¹

De acuerdo a lo afirmado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colombia es uno de los países más vulnerables al cambio climático en el mundo; y debido a su ubicación geográfica podría ver afectados su recurso hídrico y sus cultivos.²² En esta medida, Colombia ha sido testigo de la intensificación y la

²⁰ Fenómeno del Niño: todas las preguntas sobre este evento climático. 2024.

Disponible en:
<https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ciencias-biologicas/fenomeno-del-nino-todas-las-preguntas-sobre-este-evento-climatico>

²¹ ¿Cuáles municipios aledaños a Bogotá dependen del Sistema Chingaza?. 2024. Bogotá Disponible en:
<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/habitat/raconamiento-de-agua-que-municipios-dependen-del-sistema-chingaza#:~:text=Con%20corte%20al%2013%20de,potable%20para%20el%20a%C3%B1o%202025>.

²² ¿Cómo afectaría el cambio climático a Colombia en los próximos años? Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2023. Disponible en:
<https://www.minambiente.gov.co/como-afectaria-el-cambio-climatico-a-colombia-en-los-proximos-anos/>

magnitud de los fenómenos climáticos derivados de los fenómenos de La Niña y de El Niño que azotan cada vez con mayor magnitud al país y que han causado estragos en diversas zonas, causando afecciones importantes en diversos ecosistemas y en la biodiversidad en general.

Durante el primer semestre del 2024, las sequías e incendios fueron una constante en varias regiones de Colombia. Recién iniciaba el año y en Bogotá, en la Sierra Nevada de Santa Martha, en el Páramo de Santurbán y en otros lugares del país se registraban fuertes incendios, que arrasaron con miles de hectáreas, afectando a diferentes ecosistemas que son claves para la conservación de fauna y flora.²³

Desde el 1 de enero al 18 de septiembre del 2024, Colombia registró un total de 2.279 incendios forestales en 30 departamentos, afectando una superficie total de 137.459 hectáreas. El cambio de condiciones climáticas hacia un clima más seco y cálido propiciado por la variabilidad climática estaría contribuyendo significativamente al aumento de las áreas afectadas.

Entre el 1 de enero y el 17 de septiembre de 2023, Colombia registró 2.303 incendios forestales en 31 departamentos, con un total de 51.004,3 hectáreas afectadas. Los departamentos más impactados en ese momento fueron Cundinamarca, con 321 incendios y 3.936,6 hectáreas quemadas, Huila con 195 incendios afectando 5.637,2 hectáreas, y Tolima, que sufrió 145 incendios en 4.215,8 hectáreas.

En 2024, 381 municipios del país se encontraban en algún nivel de alerta por incendios forestales, de acuerdo al reporte del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM): 74 en alerta roja, 184 en alerta naranja y 123 en alerta amarilla. Del total de estos municipios, 212 están ubicados en la región Andina, 135 en el Pacífico y los 34 restantes se reparten entre la Amazonia, el Caribe y la Orinoquía.²⁴

Por otra parte, es importante mencionar que para agosto de 2024, según lo reportado por el IDEAM, las máximas temperaturas con anomalías positivas iguales o superiores a +1,5°C se registraron en Puerto Carreño y Pereira con valores positivos de 1,5°C, seguidos de Bogotá y Pasto con temperaturas por encima de lo normal de 1,6°C, mientras que, en Leticia y Villavicencio se reportaron los dos datos más altos de la anomalía de temperatura máxima del mes con valores de +1,7°C.

²³ ¿Cuándo inicia el fenómeno de La Niña en Colombia y en qué se diferencia de El Niño? Radio Nacional. 2024. Alejandro Mejía Molina. Disponible en: <https://www.radionacional.co/actualidad/medio-ambiente/fenomeno-de-el-nino-y-la-nina-en-colombia-2024-diferencias>

²⁴ Áreas afectadas por incendios forestales en Colombia se han duplicado en 2024. El Espectador. 2024. Disponible en: <https://www.elespectador.com/ambiente/areas-afectadas-por-incendios-forestales-se-han-duplicado-en-2024/>

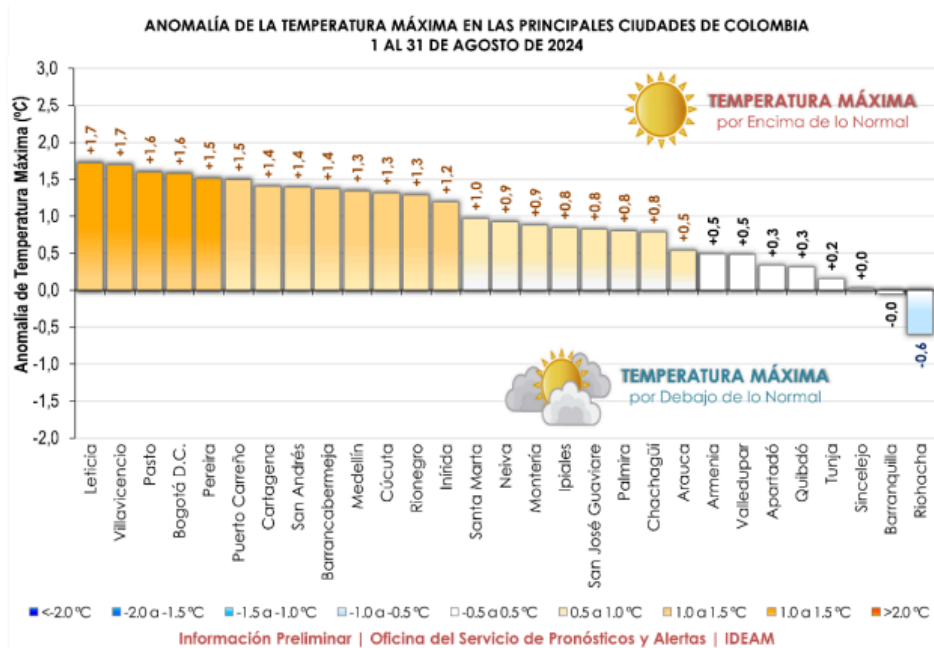


Figura 7. Anomalia de temperatura máxima en las principales ciudades de Colombia para el mes.
Fuente: Grupo de datos.

Posteriormente, el 30 de agosto de 2024 se registró la temperatura máxima más alta del mes en la estación de Anchique en el municipio de Natagaima en el departamento de Tolima con una temperatura máxima de 41,8 °C. Añadiendo más información, en la Tabla 3 se muestran las temperaturas máximas que rompieron los récords históricos para el mes de agosto.²⁵

Tabla 3. Temperaturas máximas históricas superadas en el mes

Estación	Departamento	Municipio	Max. Mes (°C)	Max. Histórica mensual (°C)
Apto. Los Cedros	Antioquia	Carepa	35,2	35,1
Apto. Palonegro (B/Manga 959 msnm)	Santander	Lebrija (1055 msnm)	30,7	30,4
Carmen De Tonchala	Norte De Santander	Cúcuta	39,6	38,8
Tunguavita	Boyacá	Paipa	26,6	26,4
Chicoral	Tolima	Espinal	39,2	39,0
Guamo		Guamo	40,6	40,4
Bombona	Nariño	Consaca	31,8	31,6
Tanama		Samaniego	32,6	31,8
Providencia Gja	Cundinamarca	Tenjo	23,4	23,3
San Jorge Gja		Soacha	22,0	21,6

Fuente: Grupo de datos.

Este fenómeno natural no solo se ha venido presentando en Colombia, sino que con corte a Septiembre del

²⁵ IDEAM. RESUMEN No.08 SITUACIÓN SINÓPTICA DE AGOSTO DE 2024. Disponible en: https://www.ideam.gov.co/sala-de-prensa/boletines/Bolet%C3%ADn-Mensual-de-la-Situaci%C3%B3n-Sin%C3%B3ptica-%28BSS%29?desde=2024-01-01&hasta=2024-10-31&items_per_page=20

2024, cinco países de Latinoamérica han sufrido incendios forestales; en Córdoba, Argentina, se han reportado 1.500 incendios forestales durante 2024, gran parte de ellos en los últimos meses, lo que ha afectado más de 30.000 hectáreas. En Brasil, se registra la peor sequía en más de 70 años; con corte a septiembre de 2024 registraron más de 63.000 incendios, el doble de los reportados en 2023, que hasta ese momento afectaron alrededor de siete millones de hectáreas. En Bolivia, el reporte de las autoridades informó más de 3.8 millones de hectáreas quemadas. En Ecuador, La Secretaría de Riesgos informó que en 2024 se registraron 284 incendios más que en 2023. En Perú, en el Amazonas, San Martín y Ucayali se llevan a cabo labores constantes para mitigar los incendios que tienen en peligro los departamentos selváticos de este país.²⁶

Cabe precisar que si bien el clima constituye un factor importante para el incremento de la ocurrencia de incendios, también existen actividades humanas que influyen e inciden en estos sucesos, como el incremento de actividades ilícitas que fomentan la deforestación y el cambio de usos de suelo especialmente en la Amazonia. En las últimas tres décadas, la aparición de incendios en esa región se ha correlacionado con la pérdida de bosques por la agricultura, la ganadería y los cultivos ilegales, así como el acaparamiento de tierras. De igual forma cabe precisar que los incendios causan degradación, afectando especialmente a los bosques tropicales del continente, transformando estos ecosistemas en bosques degradados u otro tipo de coberturas. Adicionalmente, cabe precisar que la pérdida de biodiversidad a causa de incendios es también significativa, en tanto produce cambios dramáticos en la composición y estructura de los bosques, así como en la pérdida de especies de flora y fauna incapaces de adaptarse o sobrevivir a estos eventos. Por último, cabe mencionar que a los anteriores factores, debe sumarse a la falta de apropiación social del conocimiento y la tardía atención política a la problemática que ha agudizado la frecuencia y la intensidad de estos desastres naturales.²⁷

En ese sentido, la necesidad de una Ley que regule el manejo integral del fuego adquiere especial relevancia, en tanto permite mejorar las acciones de prevención ante el aumento de las temperaturas y demás circunstancias que causan la ocurrencia de incendios, con el fin de proteger la biodiversidad y los ecosistemas. De igual forma, permite mejorar las acciones de respuesta cuando se produce algún desastre con ocasión de un incendio, a efectos de disminuir los efectos que puedan llegar a causarse.

²⁶ No es solo Colombia, cinco países más de Latinoamérica sufren masivos incendios forestales infobae. Infobae. 2024. Jimmy Nomesqui Rivera. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/09/22/no-es-solo-colombia-cinco-paises-mas-de-latinoamerica-sufren-masivos-incendios-forestales/#:~:text=La%20Secretar%C3%ADa%20de%20Riesgos%20inform%C3%B3,incendios%20m%C3%A1s%20que%20en%202023>.

²⁷ Repensando la gestión de incendios forestales en Suramérica: un enfoque integrado en la era del cambio climático. Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. 2024. Disponible en: https://raccefyn.co/index.php/raccefyn/article/download/repensando_la_gestion_de_incendios_forestales_en_suramerica_un_e/3971

1.4.2.3. Costos nacionales de la atención de incendios forestales

La información presentada en esta sección proviene del estudio **“Análisis de costos asociados a la extinción de incendios forestales en Colombia durante el periodo 2012-2024”**, elaborado por la Subdirección para la Reducción del Riesgo de Desastres de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. En dicho estudio se realizó la sistematización y actualización de los valores históricos de inversión del gobierno nacional asociados a las operaciones de extinción de incendios forestales, indexando los costos anuales a pesos colombianos constantes de 2025 para facilitar su comparación y análisis.

La evaluación diferenciada por tipo de intervención evidencia que, durante el periodo analizado 2012 - 2024, la mayor proporción de recursos estuvo asociada al uso de medios terrestres, con una inversión acumulada de \$114.378.884.169 COP (ciento catorce mil trescientos setenta y ocho millones ochocientos ochenta y cuatro mil ciento sesenta y nueve pesos colombianos). Por su parte, la atención mediante medios aéreos representó una inversión acumulada de \$70.130.410.252 COP de 2025 (setenta mil ciento treinta millones cuatrocientos diez mil doscientos cincuenta y dos pesos colombianos).

En conjunto, la inversión destinada a la extinción de incendios forestales mediante medios terrestres y aéreos durante el periodo 2012-2024 alcanzó aproximadamente \$184.509 millones COP de 2025, reflejando la magnitud de los recursos requeridos para responder a eventos cuya frecuencia, intensidad y complejidad han aumentado debido a factores climáticos, territoriales y de transformación del paisaje.

El análisis temporal evidencia una relación entre los incrementos presupuestales y la ocurrencia de temporadas críticas de incendios forestales, particularmente durante periodos influenciados por el fenómeno de El Niño, cuando las condiciones de déficit de precipitación, altas temperaturas y baja humedad favorecen la propagación del fuego y aumentan la demanda de capacidades operativas. Este comportamiento es especialmente evidente en el año 2024, periodo en el cual se registró el mayor número de incendios del periodo analizado, con 6.300 eventos reportados, acompañado de un incremento significativo en la movilización de recursos terrestres y aéreos.

Durante el periodo 2012-2024 se registraron un total de 25.189 incendios forestales, con una distribución temporal marcada por una mayor ocurrencia durante los meses asociados a menores precipitaciones. Los meses con mayor número de eventos fueron febrero (5.473 incendios), enero (4.982 incendios), marzo (3.782 incendios), septiembre (3.042 incendios) y agosto (2.911 incendios). Estos patrones reflejan la alta sensibilidad del territorio colombiano a periodos secos prolongados y a condiciones meteorológicas que favorecen la ignición y propagación del fuego.

En relación con la atención mediante medios aéreos, se identificaron 738 eventos atendidos durante el periodo

2012-2024, equivalentes aproximadamente al 2,9 % del total de incendios registrados. Esta proporción evidencia que la utilización de capacidades aéreas responde a criterios técnicos específicos y no exclusivamente al número de eventos ocurridos.

El comportamiento mensual de la atención aérea muestra una mayor concentración durante agosto y septiembre, con 139 y 145 eventos atendidos respectivamente, coincidiendo con periodos de transición climática y temporadas secas en diferentes regiones del país. Asimismo, los años con mayor utilización de medios aéreos fueron 2015 (114 eventos) y 2024 (105 eventos), ambos asociados a condiciones climáticas favorables para la ocurrencia de incendios y a una mayor presión sobre las capacidades institucionales de respuesta. Por otro lado, los años con menor utilización de medios aéreos fueron 2017 (11 eventos) y 2021-2022 (16 eventos cada año), periodos en los cuales las condiciones meteorológicas redujeron la necesidad de apoyo aéreo especializado.

Los resultados del análisis permiten identificar que la respuesta reactiva frente a incendios forestales requiere inversiones significativas en capacidades operativas, especialmente durante temporadas críticas. Sin embargo, la tendencia creciente de costos asociados a la extinción evidencia la necesidad de fortalecer estrategias preventivas y de Manejo Integral del Fuego (MIF), orientadas a reducir la ocurrencia de incendios de alta severidad, mejorar la preparación institucional, fortalecer sistemas de monitoreo y promover acciones de manejo del paisaje con participación comunitaria.

Tabla 1 Inversión total en medios aéreos por año 2012-2024.

AÑO	INVERSIÓN TOTAL EN MEDIOS AÉREOS (COP)	INVERSIÓN TOTAL EN MEDIOS AÉREOS (COP) INDEXADA A 2025
2012	\$ 862.918.980	\$ 1.640.987.854
2013	\$ 2.594.799.176	\$ 4.816.921.032
2014	\$ 5.025.461.978	\$ 9.151.602.273
2015	\$ 4.300.646.723	\$ 7.555.160.770
2016	\$ 3.110.781.730	\$ 5.118.353.042
2017	\$ 235.461.675	\$ 366.353.674
2018	\$ 1.291.338.595,00	\$ 1.930.240.597
2019	\$ 5.628.690.895	\$ 8.154.234.378

AÑO	INVERSIÓN TOTAL EN MEDIOS AÉREOS (COP)	INVERSIÓN TOTAL EN MEDIOS AÉREOS (COP) INDEXADA A 2025
2020	\$ 2.237.502.242	\$ 3.122.783.790
2021	\$ 1.377.826.743	\$ 1.892.503.083
2022	\$ 1.535.622.431	\$ 1.997.010.139
2023	\$ 3.083.093.195,00	\$ 3.544.402.864
2024	\$ 19.809.749.768	\$ 20.839.856.756
TOTAL	\$ 51.093.894.131	\$ 70.130.410.252

Fuente: Análisis costos UNGRD – UDFJC construida con información de EJC, FAC, PONAL y UNGRD (2025). La información reportada corresponde a inversión total en medios aéreos (Suma de inversión anual de 2012 a 2024) indexada a pesos colombianos de 2025.

1.4.4. Contexto para entender el Manejo Integral del Fuego

1.4.3.1. El Manejo Integral del Fuego

El Manejo Integral del Fuego se refiere a un enfoque diseñado para abordar tanto los aspectos negativos como los positivos asociados con el fuego en entornos naturales y sistemas socioeconómicos. Este enfoque implica evaluar y equilibrar los riesgos planteados por el fuego con los roles ecológicos y económicos beneficiosos que puede desempeñar en un área específica de conservación, región o paisaje.

El objetivo del Manejo Integral del Fuego es implementar métodos eficaces y rentables para prevenir incendios destructivos y mantener regímenes de fuego deseables. Cuando ocurren incendios, este enfoque proporciona un marco para evaluar si sus efectos serán perjudiciales, beneficiosos o neutrales, así como para ponderar los beneficios y los riesgos relativos. Además, facilita una gestión adecuada y eficiente en función de los objetivos establecidos para el área en cuestión.

En el año 2021, Colombia firmó el Memorando de Entendimiento de Cooperación y Asistencia Mutua para el Manejo Integral del Fuego – Mou MIF- entre los Países Miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica – OTCA-. En este instrumento se acoge la definición de Manejo Integral del Fuego, reconociéndolo como un enfoque amplio, holístico o completamente unificado para abordar los asuntos relacionados con el fuego, considerando las interacciones biológicas, ambientales, culturales, sociales, económicas y políticas, y asumiendo que el fuego puede generar efectos tanto positivos como negativos para la conservación de los ecosistemas y el desarrollo sostenible.

El Manejo Integral del Fuego comprende tres componentes: el manejo del fuego, la ecología del fuego y la

cultura del fuego (Figura 1).

- **Manejo del fuego:** Se refiere al conjunto de decisiones y acciones técnicas orientadas al uso del fuego para la prevención, detección, control y contención de incendios, así como a su aplicación planificada en un paisaje determinado, con el fin de cumplir metas y objetivos específicos.
- **Cultura del fuego:** Considera las necesidades e impactos socioeconómicos asociados al fuego, incluyendo su uso tradicional por parte de distintos actores rurales, en particular pueblos indígenas, comunidades locales y otras comunidades tribales.
- **Ecología del fuego:** Es la disciplina científica que estudia los procesos naturales y antropogénicos relacionados con el fuego y su papel como proceso ecológico, así como sus efectos e interacciones. Analiza tanto los aspectos beneficiosos como los impactos perjudiciales que puede generar en ambientes sensibles, tolerantes o resistentes al fuego.

Figura 7 Enfoque del manejo integral del fuego



1.4.3.2. El manejo de combustibles para la reducción de incendios forestales

En el contexto de la problemática creciente de los incendios forestales, la gestión del riesgo requiere la implementación de estrategias orientadas a reducir la probabilidad de ignición, limitar la propagación del fuego y disminuir sus impactos sobre los ecosistemas, las comunidades y la economía. Dentro de

este enfoque, una de las medidas preventivas más eficaces corresponde a la gestión de las cargas de combustible mediante la aplicación de diversas técnicas. Entre las estrategias más rentables para reducir la incidencia y severidad de los incendios, prevenir pérdidas económicas y contribuir a la conservación de la biodiversidad destacan la quema prescrita, la reducción mecánica de la carga de combustible y el pastoreo controlado²⁸. Asimismo, en las interfaces urbano-forestales, la reducción del riesgo ha impulsado la adopción de medidas complementarias, como el uso de materiales resistentes al fuego, la implementación de prácticas silviculturales preventivas y el diseño de jardines con especies vegetales resistentes al fuego²⁹.

Ahora bien, la selección de la práctica de reducción de riesgos más adecuada depende intrínsecamente del contexto específico y los objetivos de manejo³⁰. En este sentido, ninguna práctica es inherentemente superior a otra; su efectividad radica en su correcta aplicación y adaptación a las condiciones ecológicas, sociales y económicas particulares de cada situación. Factores como el tipo de vegetación, la topografía, el clima, la infraestructura circundante, los recursos disponibles y los objetivos de gestión definen la idoneidad de una técnica sobre otra. Por lo tanto, una estrategia integral y eficaz para la mitigación de incendios forestales a menudo involucra la combinación estratégica de diversas prácticas, optimizando sus beneficios individuales para lograr una mayor resiliencia del paisaje.

Es importante considerar que las dos técnicas más ampliamente utilizadas para la reducción de combustibles en la mitigación del riesgo de incendios forestales son la quema prescrita y la reducción mecánica de combustible. Cada una presenta ventajas y desventajas, y su elección depende de las condiciones del ecosistema, los objetivos de manejo y las características sociales del territorio³¹. Así mismo, es importante considerar que independientemente de la técnica elegida, una planificación meticulosa y la activa participación de las partes interesadas son requisitos indispensables para la implementación exitosa de cualquier estrategia de reducción de combustible.

Los **tratamientos mecánicos** implican la remoción física del material combustible mediante herramientas o maquinaria especializada, incluyendo actividades como el aclareo de vegetación, trituración o incluso el uso de tracción animal para remover combustibles gruesos. Los tratamientos mecánicos reducen eficazmente la

²⁸ Weber, K, McMahan, B, Russell, G. (2003). EFFECT OF LIVESTOCK GRAZING AND FIRE HISTORY ON FUEL LOAD IN SAGEBRUSH-STEPPE RANGELANDS.

²⁹ Hull, B., Crandall, R., Ashton, S., Visser, R., & Monroe, M. (2023). Forest Management in the Interface: Reducing Fire Risk. EDIS, 2023(6). <https://doi.org/10.32473/edis-fr249-2023>

³⁰ Tayari, S., Taghikhah, F., Bharathy, G., and Voinov, A. (2023). Comprehensive Analysis of Bushfire and its Mitigation Methods: A Conceptual Framework. Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4358507>

³¹ Tayari, S., Taghikhah, F., Bharathy, G., and Voinov, A. (2023). Comprehensive Analysis of Bushfire and its Mitigation Methods: A Conceptual Framework. Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4358507>

densidad del dosel y el área basal, pero pueden aumentar los combustibles superficiales³² y no emulan completamente la sucesión de la vegetación como si lo hace el fuego. Aunque estos tratamientos tienden a ser más costosos que la quema prescrita, presentan la ventaja de poder aplicarse con mayor seguridad cerca de zonas residenciales.

Por su parte, la **quema prescrita** consiste en el uso planificado del fuego bajo condiciones controladas, con el objetivo de reducir la acumulación de material combustible en el suelo, como hojarasca, ramas secas y pastizales. Esta técnica ha demostrado ser altamente eficaz para disminuir la carga de combustible y, en consecuencia, reducir la intensidad y severidad de futuros incendios forestales [31]. Además, tiene la ventaja de ser una opción viable en términos ecológicos y rentable en términos económicos.

Desde una perspectiva ecológica, la quema prescrita también puede favorecer no solo ofrece beneficios asociados a la reducción de combustible, sino también a la restauración de hábitats y el mantenimiento de ecosistemas dependientes del fuego³³. Incluso con una técnica adecuada no genera efectos negativos en la remoción de combustibles ligeros en ecosistemas sensibles al fuego ya que las asociaciones de quema prescrita han ayudado a mitigar los riesgos y mejorar los protocolos para aumentar su aplicación³⁴.

En cuanto a los efectos ecológicos de la quema prescrita, estos dependen de factores como el régimen del fuego, las propiedades del ecosistema y el momento de la aplicación. Si bien existen preocupaciones sobre los posibles impactos negativos en la calidad del suelo y del agua, la investigación sugiere que los efectos son generalmente menores y variables.

No obstante, uno de los principales desafíos que enfrentan las prácticas que involucran el uso del fuego, es su impacto en la calidad del aire y la salud humana, debido a las emisiones de material particulado y gases contaminantes durante su ejecución. Sin embargo, diversos estudios han demostrado que, aunque la quema prescrita genera emisiones a corto plazo, en el largo plazo contribuye a la reducción neta de emisiones de gases de efecto invernadero. Esto se debe a que disminuye significativamente la probabilidad de incendios forestales de alta intensidad, los cuales liberan volúmenes mucho mayores de CO₂, metano (CH₄) y óxidos de nitrógeno (NO_x). Además, al evitar incendios severos que destruyen completamente la vegetación y los suelos,

³² Gilmore, D. W., Kastendick, D. N., Zasada, J. C., & Anderson, P. J. (2003). Alternative Fuel Reduction Treatments in the Gunflint Corridor of the Superior National Forest: Second year results and sampling recommendations. U.S. Department of Agriculture, Forest Service, North Central Research Station. <https://doi.org/10.2737/nc-rn-381>

³³ Vose, J. (2000). Perspectives on using prescribed fire to achieve desired ecosystem conditions.

³⁴ Toledo, D., Kreuter, U., Sorice, M and Taylor, C. (2012). To Burn or Not to Burn: Ecological Restoration, Liability Concerns, and the Role of Prescribed Burning Associations. <https://doi.org/10.2111/RANGELANDS-D-11-00037.1>

se conservan importantes sumideros de carbono, lo cual es fundamental para mitigar el cambio climático.

Cabe señalar, que, en la actualidad, la eficacia de las quemas prescritas se ve limitada por diversas restricciones, asociadas principalmente a la normatividad. Así mismo, persisten otros desafíos, incluida la aversión social al riesgo por el uso del fuego y la necesidad de una mejor integración de la ciencia, la política y la gestión. Es por ello, que se ha señalado que la integración de la educación comunitaria en prevención de incendios forestales junto con la implementación de quemas prescritas puede fortalecer la aceptación social de esta técnica y minimizar tanto los costos de gestión como las pérdidas sociales asociadas. Esta sinergia entre manejo técnico y participación social es clave para avanzar hacia una gestión integral del fuego.

En conclusión, tanto los métodos mecánicos como las quemas prescritas se han consolidado como herramientas eficaces para mitigar la severidad e intensidad de los incendios forestales ³⁵. Es más, la integración estratégica de tratamientos mecánicos y quemas prescritas a menudo produce los resultados más favorables, optimizando la reducción del riesgo de incendios a la par del cumplimiento de metas de restauración ecológica³⁶. Sin embargo, para asegurar su efectividad a largo plazo, es imprescindible la repetición periódica de estos tratamientos.

1.5. Marco Jurídico sobre la materia a legislar

2.5.1. Constitución Política de Colombia:

Con la Constitución Política de 1991, entran en vigencia diversas disposiciones, que hacen referencia a la protección de los recursos naturales del país y en general del medio ambiente, con el fin de conservar la vida de las generaciones presentes y futuras.

En ese sentido, el artículo 8, establece que:

“ARTÍCULO 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”
(Subrayado fuera de texto)

En el mismo sentido, el artículo 79 de la Constitución establece que:

“ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la

³⁵ Furlaud, J., Williamson, G. J., & Bowman, D. (2022). Mechanical Treatments and Prescribed Burning Can Reintroduce Low-Severity Disturbance in Southern Australian Temperate Sclerophyll Forests. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4264183>

³⁶ Waldrop, T., Phillips, R. A., & Simon, D. A. (2010). Fuels and Predicted Fire Behavior in the Southern Appalachian Mountains After Fire and Fire Surrogate Treatments. *Forest Science*, 56(1), 32–45. <https://doi.org/10.1093/forestscience/56.1.32>

comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.” (Subrayado fuera de texto)

Así las cosas, la protección de los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del ambiente (dentro de los que se cuentan la fauna y la flora, entendiéndose como el conjunto de animales y plantas que crecen en un determinado territorio respectivamente), son un bien jurídico de especial protección constitucional. En ese sentido, la obligación de proteger la biodiversidad del país se encuentra en cabeza del Estado, siendo el deber de este velar por su conservación, y en ese sentido adoptar medidas para garantizar su protección.

1.5.1. Marco Legal

Constitución Política de 1991: fundamento constitucional de la gestión del riesgo y la protección ambiental

La Constitución Política de 1991 constituye el fundamento del marco jurídico colombiano en materia de gestión del riesgo de desastres, protección ambiental y prevención de incendios forestales. Sus disposiciones establecen los principios, deberes y competencias que orientan la actuación del Estado frente a la reducción del riesgo, la protección de la vida, la conservación de los recursos naturales y la atención de las emergencias, sobre los cuales se ha desarrollado el conjunto de normas que integran el actual Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional Ambiental.

En primer lugar, el artículo 2 consagra como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. De igual manera, dispone que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, así como para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Este mandato constituye el principal fundamento constitucional de la gestión del riesgo de desastres, en tanto impone a las autoridades el deber permanente de adoptar medidas orientadas a prevenir, reducir y manejar los riesgos que puedan afectar a la población, la infraestructura, los ecosistemas y los bienes públicos y privados, incluidos aquellos derivados de los incendios forestales.

De manera complementaria, el artículo 79 reconoce el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y establece la obligación del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y promover la educación ambiental como herramienta para garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales. Este precepto adquiere especial relevancia frente a los incendios forestales, en la medida en que estos constituyen una de las principales amenazas para la biodiversidad, los

ecosistemas estratégicos y los servicios ecosistémicos que sustentan el bienestar de la población.

Por su parte, el artículo 80 dispone que corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución. Asimismo, le impone el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales correspondientes, exigir la reparación de los daños ocasionados y cooperar con otros Estados en la protección de ecosistemas compartidos y en la gestión de problemáticas ambientales de carácter transfronterizo. Este mandato constituye el soporte constitucional de las políticas públicas dirigidas a la prevención de incendios forestales, el manejo integral del fuego, la restauración de áreas afectadas y la adaptación frente a los efectos del cambio climático.

Igualmente, el artículo 88 ordena al legislador regular las acciones populares y los demás mecanismos para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre ellos el derecho al ambiente sano, proporcionando herramientas jurídicas para prevenir y hacer cesar las acciones u omisiones que puedan generar daños ambientales o incrementar el riesgo de desastres.

Finalmente, el artículo 215 prevé la declaratoria del Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o constituyan una grave calamidad pública. Esta disposición reviste especial importancia en materia de gestión del riesgo, toda vez que constituye el fundamento constitucional para la adopción de medidas extraordinarias frente a emergencias de gran magnitud, como aquellas ocasionadas por incendios forestales de alcance nacional, fenómenos asociados a la variabilidad y al cambio climático u otras situaciones que comprometan la seguridad de la población, los ecosistemas y la infraestructura estratégica.

Evolución del marco legal, institucional y de política pública para la gestión de los incendios forestales en Colombia

El marco jurídico, institucional y de política pública para la gestión integral del riesgo y el manejo de los incendios forestales en Colombia ha evolucionado de manera progresiva durante las últimas cinco décadas. No obstante, dicho desarrollo ha estado históricamente orientado, en mayor medida, hacia la atención de las emergencias y la extinción de los incendios, privilegiando el fortalecimiento de las capacidades de respuesta frente a la ocurrencia de estos eventos.

Sin perjuicio de lo anterior, la evolución normativa ha venido incorporando de manera gradual un enfoque más integral, que reconoce la corresponsabilidad entre el Estado, las comunidades, la academia, el sector productivo y los demás actores del territorio en la gestión del riesgo de desastres. Este enfoque incorpora los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, así como instrumentos de gestión ambiental orientados a la conservación y restauración de los ecosistemas, la

adaptación al cambio climático y la disminución de los factores que favorecen la ocurrencia y propagación de los incendios forestales.

Los primeros antecedentes normativos se remontan al **Decreto Ley 2811 de 1974**, mediante el cual se expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Esta norma constituyó el primer instrumento legal que incorporó disposiciones específicas sobre la prevención, control y extinción de incendios forestales, reconociendo la necesidad de coordinar acciones institucionales para la protección de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas. Estableciendo explícitamente en el Título IV de la Protección Forestal en su **ARTÍCULO 241**. *“Se organizarán medidas de prevención y control de incendios forestales y quemas en todo el territorio Nacional, con la colaboración de todos los cuerpos y entidades públicas, las cuales darán especial prioridad a labores de extinción de incendios forestales”*.

Posteriormente, con la expedición de la **Ley 46 de 1988**, se creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, estableciendo las bases de coordinación interinstitucional para la prevención, preparación y respuesta frente a situaciones de desastre. Este esquema fue fortalecido con la **Constitución Política de 1991**, la cual elevó a rango constitucional el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano (artículo 79), impuso al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (artículo 80) y estableció mecanismos para la protección de los derechos colectivos relacionados con el ambiente (artículo 88).

Durante la primera década del siglo XXI, el país fortaleció los mecanismos de control, sanción y planificación. La **Ley 599 de 2000** tipificó el delito de incendio y estableció agravantes cuando la conducta afectara bosques, recursos florísticos o áreas de especial importancia ecológica, régimen que fue reforzado por la **Ley 890 de 2004**, mediante el incremento de las penas previstas en el Código Penal. En paralelo, el Gobierno Nacional adoptó el **Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas (2002)**, instrumento estratégico que orientó la política pública durante un horizonte de veinticinco años y que fue complementado con la **Resolución 532 de 2005**, la cual estableció los requisitos técnicos para la realización de quemas abiertas controladas en áreas rurales, y con la **Ley 1333 de 2009**, que fortaleció el régimen sancionatorio ambiental mediante la creación de un procedimiento especializado para investigar y sancionar las infracciones ambientales.

En materia de participación ciudadana y gobernanza territorial, la política pública avanzó significativamente con la formulación, en 2011, de la **Estrategia de Corresponsabilidad Social para la Prevención de Incendios Forestales**, que promovió la creación de la Red de Vigías Rurales como mecanismo de vigilancia comunitaria y prevención temprana. Ese mismo año, la **Ley 1454 de 2011**, Orgánica de Ordenamiento Territorial, incorporó la gestión del riesgo como criterio orientador de la planificación territorial y promovió la articulación entre las Corporaciones Autónomas Regionales para la protección

de ecosistemas estratégicos y la mitigación de riesgos ambientales.

El año **2012** representó un punto de inflexión en la consolidación del sistema nacional de gestión del riesgo. En primer lugar, la **Ley 1505 de 2012** creó el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, fortaleciendo la participación organizada de la sociedad civil en las labores de prevención, preparación, respuesta y recuperación frente a emergencias y desastres. Posteriormente, la **Ley 1523 de 2012** creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), reemplazando el esquema institucional vigente desde 1988 e incorporando un enfoque integral basado en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. De manera complementaria, la **Ley 1575 de 2012**, Ley General de Bomberos de Colombia, consolidó la gestión integral del riesgo contra incendios como un servicio público esencial, definiendo competencias para la Nación y las entidades territoriales y desarrollando el principio de responsabilidad compartida.

A pesar de la importante evolución del marco jurídico, institucional y de política pública en materia de gestión del riesgo de desastres, protección ambiental y manejo de los incendios forestales en Colombia, la regulación vigente continúa privilegiando un enfoque orientado principalmente a la atención de las emergencias, el control y la extinción de los incendios. Si bien en los últimos años se han fortalecido los componentes relacionados con la prevención, la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático, aún no se incorpora de manera integral el concepto de **gestión del fuego** como herramienta para la reducción del riesgo de incendios forestales y la conservación de los ecosistemas.

En particular, el ordenamiento jurídico colombiano no reconoce expresamente el papel de la gestión integral del fuego como un instrumento para comprender, prevenir, planificar, controlar y, cuando resulte técnica y ecológicamente procedente, utilizar el fuego de manera planificada bajo criterios científicos y de manejo adaptativo. De igual forma, persiste un vacío normativo respecto del reconocimiento del **rol ecológico del fuego** en determinados ecosistemas dependientes o adaptados a este proceso natural, aspecto ampliamente documentado por disciplinas como la ecología del fuego, la biología de la conservación, la ingeniería forestal, la gestión del riesgo, la climatología, la geografía, la restauración ecológica y otras áreas de las ciencias naturales y sociales.

En este contexto, el presente proyecto de ley busca complementar el marco normativo vigente mediante la incorporación del enfoque de gestión integral del fuego, entendido como un conjunto de acciones orientadas no solo a la supresión de los incendios forestales, sino también al conocimiento del régimen del fuego, la prevención, la reducción del riesgo, el manejo adaptativo de los ecosistemas, la investigación científica, el monitoreo, la participación comunitaria y la coordinación interinstitucional. Con ello se pretende armonizar la política nacional con los avances científicos internacionales y fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar el incremento en la frecuencia e intensidad de los incendios forestales derivado del cambio climático y de las

transformaciones en el uso del suelo.

Tabla 3 Evolución Legislativa de la Gestión del Riesgo e Incendios Forestales en Colombia

Año	Norma	Nombre de la Ley / Norma	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
1988	Ley 46	Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres	Derogada y reemplazada por la Ley 1523 de 2012, la cual creó el SNGRD.	Crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).	Marco pionero en Colombia que estructuró los planes de contingencia para atender emergencias, desastres y eventos de origen antrópico/natural.
1991	Constitución Política	Constitución de Colombia	Vigente	Derecho al ambiente sano (art. 79) y deber estatal de proteger los recursos naturales y atender desastres (art. 8 y 80).	Fundamento constitucional para la protección ecológica y la obligación del Estado en la atención y prevención de catástrofes o amenazas ambientales.
1993	Ley 99	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se organiza el SINA	Vigente	Crea el Ministerio de Ambiente y el SINA; incorpora la prevención de desastres como principio ambiental.	Declara en su Art. 1º (numeral 9) que <i>"la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento"</i> .
2000	Ley 599	Código Penal Colombiano	Vigente	Tipifica el delito de incendio y protege los ecosistemas mediante sanciones penales.	En su Art. 350 tipifica el <i>Delito de Incendio</i> (castiga con prisión a quien provoque incendios en bosque nativo o cobertura vegetal) y regula los delitos contra la seguridad pública.
2004	Ley 890	Modificaciones al Código Penal	Vigente	Incrementa las penas del Código Penal para varios delitos, incluido el incendio.	Aumenta las penas privativas de la libertad para el delito de incendio (art. 350) y afectaciones a la infraestructura de servicios o ecosistemas.
2009	Ley 1333	Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental	Vigente	Establece el procedimiento sancionatorio ambiental y crea el RUIA.	Confiere potestad sancionatoria e imposición de medidas preventivas y multas administrativas a las Corporaciones Autónomas Regionales frente a infracciones por provocar incendios forestales.
2011	Ley 1454	Ley Orgánica de Ordenamiento	Vigente	Incorpora la gestión del riesgo en el ordenamiento	Obliga a los municipios a integrar mapas de amenaza, vulnerabilidad y gestión del

Año	Norma	Nombre de la Ley / Norma	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
		Territorial		territorial.	riesgo dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).
2012	Ley 1505	Por la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta	Vigente	Crea el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.	Regula, reconoce y capacita a los cuerpos de voluntarios (Defensa Civil, Cruz Roja, Bomberos Voluntarios) indispensables en la atención directa de incendios y desastres.
2012	Ley 1523	Por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se crea el SNGRD	Vigente	Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).	Eje normativo principal del riesgo en el país; define la gestión del riesgo como un proceso social de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres .
2012	Ley 1575	Ley General de Bomberos de Colombia	Vigente	Expide la Ley General de Bomberos y regula la gestión integral del riesgo contra incendios.	Define el servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios , preparativos, atención de rescates y atención de incidentes con materiales peligrosos.
2016	Ley 1801	Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Vigente	Regula las quemas y establece medidas correctivas por afectaciones ambientales.	Art. 102: Prohíbe realizar quemas por afectar la calidad del aire salvo autorización de la autoridad competente, aplicando medidas correctivas como multas y suspensión de actividades. Art. 103: Prohíbe generar fuego en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas fuera de los sitios o instalaciones previamente autorizados para el uso de barbacoas.
2018	Ley 1930	Por la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia	Vigente	Prohíbe las quemas y actividades de degradación de ecosistemas de páramo.	En su Art. 5º prohíbe explícitamente el desarrollo de quemas o actividades agrícolas/ganaderas que generen riesgo de incendio en áreas de páramo delimitadas.

Año	Norma	Nombre de la Ley / Norma	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
2018	Ley 1931	Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático	Vigente	Establece la política nacional de gestión del cambio climático.	Asocia la variabilidad climática y los fenómenos extremos (como El Niño) con la vulnerabilidad ante sequías atípicas e incremento del riesgo de incendios forestales.
2021	Ley 2111	Por la cual se sustituye el Título XI del Código Penal (delitos ambientales)	Vigente	Fortalece los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.	Crea nuevos tipos penales (como <i>Deforestación</i> y <i>Apropiación ilegal de baldíos</i>) y agrava penas cuando las conductas se cometen provocando incendios forestales en áreas protegidas.
2021	Ley 2169	Ley de Acción Climática	Vigente	Establece metas para reducir los incendios forestales y fortalecer monitoreo temprano.	Define metas de reducción de la deforestación y obliga al Estado a fortalecer sistemas de monitoreo, reporte y alerta temprana frente a la ocurrencia de incendios forestales.

Aquí tienes la tabla actualizada incorporando exactamente la información, el contenido explicativo y las citas del texto de política pública que proporcionaste:

Tabla 4 Documentos de Política Pública que relacionan el tema de Incendios Forestales en Colombia

Año	Documento / Norma de Política	Nombre Oficial del Documento	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
1996	Documento CONPES 2834	Política de Bosques	Vigente / Marco Base	Estrategia “Conservar, Recuperar y Usar los Bosques Naturales”.	Dispone que el Minambiente, el IDEAM y la DPAD diseñen e implementen el <i>Programa Nacional de Prevención, Control y Extinción de Incendios Forestales y Rehabilitación de Áreas Afectadas</i> . Incluye una red de alertas y garantiza la participación ciudadana y formación comunitaria/policial en prevención de incendios.
1997	Documento CONPES 2948	Orientaciones para prevenir y mitigar los posibles efectos del fenómeno de El Niño 1997-1998	Superado (Específico de periodo)	Lineamientos para mitigar el impacto de la variabilidad climática.	Recomienda acciones e instrucciones directas a las autoridades nacionales y regionales para mitigar el incremento en la ocurrencia de incendios forestales producto del fenómeno de El

Año	Documento / Norma de Política	Nombre Oficial del Documento	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
					Niño.
2001	Documento CONPES 3125	Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF)	Vigente	Estrategia de Ordenación, Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales.	Establece que Minambiente debe desarrollar sistemas de detección y monitoreo de incendios. Obliga a las CAR a formular y ejecutar <i>Planes de Contingencia en Incendios Forestales</i> para las zonas más vulnerables de las regiones Andina, Caribe y Orinoquía.
2001	Documento CONPES 3146	Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD)	Superado	Acciones prioritarias en cuatro líneas programáticas del PNPAD (Conocimiento, Planificación, Fortalecimiento e Información).	Plantea la realización obligatoria de campañas divulgativas para la prevención de incendios forestales ante la posible ocurrencia del fenómeno de El Niño.
2012	Política Nacional (PNGIBSE)	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos	Vigente	Marco de gestión de la biodiversidad y servicios ecosistémicos.	Califica a los incendios forestales como una de las causas principales de deforestación y degradación. Prioriza para 2014 la formulación de la <i>Estrategia de Corresponsabilidad Social en la lucha contra incendios forestales</i> .
2017	Política Nacional	Política Nacional de Cambio Climático (PNACC)	Vigente	Busca frenar el aumento de emisiones de GEI (meta del 20% a 2030).	Considera la incidencia de los incendios forestales en el aumento de emisiones e impulsa el Sistema Nacional de Cambio Climático y planes territoriales para gestionar las consecuencias del cambio climático.
2018	Documento CONPES 3947	Estrategias de actuación y coordinación ante el fenómeno de variabilidad climática: El Niño 2018-2019	Superado (Específico de periodo)	Estrategias ante la variabilidad climática.	Establece estrategias frente a quemas controladas, creación de mesas de trabajo interinstitucionales (Minambiente, Mindefensa, Minagricultura, IDEAM, Bomberos, PNN), sistemas de alerta/vigilancia en Parques Nacionales, y uso de equipos operativos (<i>bambi buckets</i> , piscinas, kits) coordinados por la UNGRD.
2020	Documento CONPES	Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión	Vigente	Control de deforestación enfocado en Núcleos de Alta	Enfoca esfuerzos en fortalecer comunidades para prevenir/mitigar incendios. La medida 1.7 crea campañas

Año	Documento / Norma de Política	Nombre Oficial del Documento	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
	4021	Sostenible de los Bosques		Deforestación.	de denuncia sobre incendios y la medida 4.1 fortalece el monitoreo (SMBYC+SNIF+IFN) requiriendo un reporte anual del área afectada por incendios.

Tabla 5 Decretos Nacionales que abordan el tema de incendios forestales, gestión del riesgo y gestión ambiental

Año	Norma	Nombre Oficial del Decreto	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
1974	Decreto 2811	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente	Vigente	Marco pionero en materia ambiental y protección forestal en Colombia.	Reconoce en sus Arts. 241 a 245 la necesidad de acciones conjuntas para la prevención y control de incendios forestales y quemas a nivel nacional, ordenando la colaboración prioritaria de entidades públicas y la reglamentación para prevenir incendios y recuperar bosques destruidos.
1995	Decreto 948	Reglamentación en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica	Compilado / Sustituido (incorporado en el Decreto Único 1076 de 2015)	Regula la calidad del aire y la prevención de la contaminación atmosférica.	Prohíbe quemas abiertas rurales, exceptuando las quemas agrícolas controladas (preparación de suelo, rastrojos, heladas), mineras y de emergencia. Sirvió de base para la Resolución 532 de 2005 , la cual definió restricciones y distancias mínimas para quemas agrícolas.
1997	Decreto 2340	Por el cual se dictan medidas para la organización en materia de prevención y mitigación de incendios forestales	Sustituido	Organiza la estructura preventiva institucional contra incendios forestales.	Crea la Comisión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales adscrita al Minambiente. Establece sus funciones en formulación de políticas, recomendaciones, investigación, programas educativos, reglamentación y metodologías para mapas de amenaza y riesgo.
1998	Decreto 93	Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD)	Superado / Antecedente (reemplazado en el marco de la Ley 1523 de 2012)	Adopta el Plan Nacional operativo del antiguo SNPAD.	Exige la instalación de redes y sistemas de detección y monitoreo de incendios forestales, la creación de metodologías de evaluación de amenazas y la inclusión del riesgo como determinante en la planificación de las entidades territoriales y sectoriales.

Año	Norma	Nombre Oficial del Decreto	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
1998	Decreto 903	Por el cual se modifican los Decretos 2107 de 1995 y 2143 de 1997	Compilado / Sustituido (incorporado en el Decreto Único 1076 de 2015)	Modifica regulaciones previas sobre quemas.	Exceptúa de las prohibiciones a las quemas controladas agrícolas destinadas a combatir los efectos de las heladas, dejando al Minambiente la fijación de los parámetros técnicos de control.
2012	Decreto-Ley 019	Decreto de Supresión de Trámites (Anti-trámites)	Vigente	Suprime y reformó trámites e incorporó la gestión del riesgo en la planificación urbana.	En su Art. 189 exige la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de los POT (delimitación y zonificación de áreas de amenaza y riesgo en la cartografía) y mandata al Gobierno Nacional a reglamentar la escala de detalle según el tipo de municipio (POT, PBOT, EOT).
2014	Decreto 1807	Reglamentación del Art. 189 del Decreto-Ley 019 de 2012 sobre la gestión del riesgo en los POT	Compilado / Vigente (incorporado en el Decreto Único 1077 de 2015)	Reglamenta las condiciones y escalas técnicas para incorporar el riesgo en los POT.	Define estudios básicos y detallados para zonificación de amenazas, delimitación de suelo de protección y estrategias a mediano y largo plazo. Aunque se enfoca principalmente en inundaciones, avenidas torrenciales y movimientos en masa, sienta las bases estructurales para la consideración del riesgo natural y rural en el territorio.
2015	Decreto 1076	Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible	Vigente	Compila la normatividad expedida por el Gobierno Nacional para el sector ambiental.	Regula situaciones de emergencia ambiental mediante permisos inmediatos de investigación; impone a los titulares de Reservas Naturales de la Sociedad Civil medidas preventivas y la suspensión de actividades que generen riesgo al ecosistema, así como la obligación de informar alteraciones por fuerza mayor; e incluye regímenes especiales para la recolección de especímenes ante desastres consumados o riesgos potenciales.
2016	Decreto 308	Adopción del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2015-2025)	Vigente	Define los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a 10 años.	Establece orientaciones estratégicas para mejorar el conocimiento del riesgo de desastres, reducir las condiciones de riesgo existentes y la construcción de nuevas vulnerabilidades, garantizar el manejo oportuno de emergencias/desastres y fortalecer la gobernanza, la educación y la comunicación social.

Año	Norma	Nombre Oficial del Decreto	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
2016	Decreto 298	Organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA)	Vigente	Establece la estructura institucional y operativa del SISCLIMA.	Crea la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) y los Nodos Regionales de Cambio Climático (que cuentan con representación de los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo) para articular y evaluar políticas, estrategias y acciones de adaptación al cambio climático y mitigación de GEI.
2017	Decreto 1655	Adición al Decreto 1076 de 2015 en materia de información y monitoreo forestal	Vigente	Adiciona el Decreto 1076 de 2015 para formalizar el monitoreo de los bosques.	Reglamenta la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) , el Inventario Forestal Nacional (IFN) y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC) , herramientas esenciales para el rastreo del estado de la cobertura forestal, deforestación y áreas afectadas por incendios.
2017	Decreto 2157	Directrices para la elaboración del Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de Entidades Públicas y Privadas	Vigente	Reglamenta el Artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 para el sector público y privado (PGRDEPP).	Obliga a entidades públicas y privadas a formular un Plan de Gestión del Riesgo (PGRDEPP) basado en la valoración del riesgo natural/socio-natural, monitoreo, intervenciones correctivas/prospectivas, protección financiera, planes de emergencia y contingencia, así como estrategias transversales de comunicación interdisciplinar que integren saberes locales.

Tabla 6 Resoluciones asociadas a la gestión de incendios forestales

Año	Norma	Nombre Oficial de la Resolución	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
2005	Resolución 532	Por la cual se establecen los requisitos, términos, condiciones y obligaciones para las quemaduras abiertas controladas en áreas rurales	Vigente	Define procedimientos, horarios, permisos de emisión para quemaduras agrícolas mayores a 25 ha y seguimiento ambiental.	Reglamenta y formaliza la práctica de las quemaduras abiertas controladas en el sector rural (agrícola y minero), ofreciendo un marco técnico para que se puedan realizar de forma segura sin desencadenar incendios forestales ni impactar gravemente la

Año	Norma	Nombre Oficial de la Resolución	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
					calidad del aire.
2014	Resolución 358	Por la cual se adopta como procedimiento operativo el modelo Sistema Comando de Incidentes (SCI)	Vigente	Adopta el Sistema Comando de Incidentes (SCI) como estándar operativo obligatorio para los Cuerpos de Bomberos.	Establece la estructura interinstitucional de respuesta ante emergencias por incendios (gobierno, sector privado y ONG), ordenando la oficialización de protocolos nacionales por la DNBC y fortaleciendo capacidades de liderazgo, planificación y toma de decisiones.
2014	Resolución 0661	Reglamento de tipo administrativo, operativo, técnico y académico de los Bomberos de Colombia	Vigente (Modificada por Res. 1127/2018)	Define la estructura, administración y operación de Cuerpos Oficiales, Aeronáuticos y Voluntarios.	Reglamenta el marco para convenios y contratación con entidades territoriales y CAR, exigiendo el análisis de amenazas y vulnerabilidades locales para articular la gestión del desarrollo territorial al riesgo de conflagraciones.
2018	Resolución 0684	Lineamientos para la prevención, manejo y restauración por invasión de Retamo Espinoso y Retamo Liso	Vigente	Regula el manejo integral y la erradicación de especies invasoras de Retamo en el territorio nacional.	Prohíbe de manera expresa el uso del fuego y quemas como método de control del Retamo, ya que la quema estimula la germinación masiva de sus semillas e incrementa dramáticamente el riesgo y la propagación de incendios forestales.
2018	Resolución 1127	Por la cual se modifican artículos del reglamento administrativo, técnico y académico de bomberos (Res. 0661/2014)	Vigente	Ajusta y actualiza 44 artículos del estatuto bomberil nacional (Res. 0661 de 2014).	Reorganiza la regulación operativa, los requisitos para personerías jurídicas, el certificado de cumplimiento, la categorización de unidades bomberiles y las funciones de las Delegaciones Departamentales y Distritales de Bomberos.
2020	Resolución 0373	Por la cual se crea y conforma la Comisión Técnica Nacional Asesora para Incendios Forestales	Vigente	Crea y conforma la Comisión Técnica Nacional Asesora para Incendios Forestales (CTA) como instancia del Comité Nacional para el Manejo de Desastres de la UNGRD.	Instancia permanente que asesora, propone y realiza seguimiento a políticas, programas, proyectos y normas orientadas a la prevención, mitigación y respuesta frente a incendios forestales. Analiza condiciones de riesgo en áreas de importancia ambiental, estandariza propuestas operativas y estratégicas para la extinción, y formula el

Año	Norma	Nombre Oficial de la Resolución	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
					plan de trabajo anual de control.
2020	Resolución 0431	Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial (PIGCCS) del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Vigente	Adopta el PIGCCS para prestadores de servicios de acueducto, entidades territoriales y sector construcción.	Busca reducir la vulnerabilidad climática en entornos urbanos y rurales mediante estrategias de adaptación que previenen el desabastecimiento hídrico e identifican riesgos territoriales frente a emergencias o variabilidad climática.
2021	Resolución 355	Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del Sector Agropecuario (PIGCCS Agro)	Vigente	Adopta el PIGCCS para el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.	Establece la hoja de ruta de adaptación frente a sequías y variabilidad climática, promoviendo prácticas sostenibles que mitiguen el uso del fuego y reduzcan la vulnerabilidad del sector agropecuario frente a incendios de cobertura vegetal.

Tabla 7 Planes y Estrategias Nacionales que involucran la Gestión de Incendios

Año	Instrumento / Plan	Tipo de Documento	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
2002	Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas (PNPCIFRAA)	Plan Nacional de Estado (25 años)	Vigente (Con observaciones)	Instrumento de planificación a 25 años basado en 4 programas (Capacidad Institucional, Educación/Información, Investigación y Silvicultura Preventiva/Manejo de Quemas).	Orienta la acción pública y privada en prevención, control y restauración. <i>Nota:</i> La evaluación de la Contraloría (2020) señala rezagos en investigación, falta de actualización técnica en ecología del fuego, metas de restauración muy bajas respecto a la tasa de quemadas (105.477 ha/año) y subejecución presupuestal.
2011	Estrategia de Corresponsabilidad Social en la Lucha contra los Incendios Forestales	Estrategia Nacional Preventiva	Vigente	Formulada por el Minambiente bajo el Programa Educación e Información del PNPCIFRAA.	Enfoque preventivo basado en sensibilización y participación de comunidades rurales para erradicar las causas locales del fuego. Crea la Red de Vigías Rurales (RVR) como

Año	Instrumento / Plan	Tipo de Documento	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
					mecanismo comunitario para la detección temprana y comunicación de incendios. Actualizada en 2025 (Documento aún no publico)
2016	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)	Plan Nacional	Vigente	Define líneas de acción prioritarias para reducir impactos climáticos en biodiversidad, servicios ecosistémicos y comunidades.	Reconoce explícitamente a los incendios forestales como un riesgo socio-natural e impulsa la articulación de la adaptación climática en la planificación del desarrollo territorial y sectorial.
2018	Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT)	Planes Departamentales y Municipales	Vigente / En implementación	Marco de planificación territorial creado por la Ley 1931 de 2018 para evaluar y priorizar adaptación y mitigación.	Evalutados e incorporados en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). El país cuenta con 24 PIGCCT departamentales aprobados y los demás en etapa de formulación para mitigar riesgos por eventos climáticos extremos e incendios.
2020	PIGCCS Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Plan Integral Sectorial	Vigente	Aborda los sectores de Agua/Saneamiento Básico y Vivienda/Desarrollo Urbano para promover resiliencia climática.	Califica los incendios forestales como amenaza hidroclimatológica crítica para la captación de agua . Propone proteger cuencas abastecedoras, reducir la deforestación y lograr que el 70% de municipios incorpore medidas de adaptación en sus POT.
2020	Evaluación de Implementación del PNPCIFRAA (Contraloría General)	Informe de Control / Auditoría	Documento de Control	Evaluación técnica del avance del PNPCIFRAA en el periodo 2015-2019 (Programas 3 y 4).	Evidencia deficiencias presupuestales, falta de transferencia de investigaciones al diseño de políticas, incumplimiento en silvicultura preventiva/quemas, y

Año	Instrumento / Plan	Tipo de Documento	Estado	Aporte Principal	Relación Explícita con Incendios o Riesgo
					exige investigar la dinámica sucesional post-fuego para restaurar áreas quemadas.
2020	Actualización de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC Colombia)	Documento Oficial de Compromiso Internacional	Vigente	Fija compromisos del país ante el Acuerdo de París en mitigación y adaptación.	Articula las metas de reducción de emisiones de GEI con el control de incendios forestales, la reducción de la deforestación y la protección de ecosistemas estratégicos.
2021	PIGCCS Sector Agropecuario	Plan Integral Sectorial	Vigente	Direcciona la resiliencia del sector agropecuario, pesquero y rural frente a eventos climáticos extremos.	Identifica la quema de sabanas y de residuos agrícolas como fuentes principales de emisiones de GEI. Fija 5 líneas estratégicas para reemplazar el uso del fuego por prácticas agrícolas sostenibles y gestión del riesgo.
2021	PIGCCS Sector Comercio, Industria y Turismo	Plan Integral Sectorial	Vigente	Promueve la competitividad, producción sostenible y desarrollo bajo en carbono.	Identifica los incendios forestales como una amenaza recurrente que afecta la infraestructura sectorial , destruye vías de acceso/comunicación y deteriora las fuentes hídricas de las cuales depende la actividad turística e industrial.

1.5.2. Consecuencias del vacío normativo

La ausencia de un reconocimiento expreso de la gestión integral del fuego dentro del ordenamiento jurídico colombiano ha generado diversas limitaciones institucionales, operativas, ambientales y técnicas que dificultan una gestión moderna, preventiva y basada en la evidencia científica. Entre las principales consecuencias se destacan las siguientes:

I. *Diferencias en la interpretación y aplicación de la normativa vigente.*

La regulación actual no establece de manera expresa qué debe entenderse el manejo integral del fuego ni cuáles son los alcances del uso planificado del fuego como herramienta de manejo. Esta ausencia ha dado lugar a interpretaciones divergentes entre las autoridades ambientales, los organismos operativos, las entidades territoriales y demás instituciones competentes, generando inseguridad jurídica, criterios disímiles para la toma de decisiones y dificultades para la coordinación interinstitucional. En la práctica, actuaciones similares pueden recibir tratamientos diferentes dependiendo de la autoridad que las evalúe, lo que afecta la eficacia de la gestión pública.

II. *Imposibilidad de utilizar el fuego como herramienta técnica para la gestión de incendios.*

El marco jurídico vigente privilegia una visión centrada casi exclusivamente en la prevención y supresión de incendios forestales, sin reconocer expresamente que, bajo condiciones técnicas, científicas, ecológicas y de seguridad, el fuego puede constituir una herramienta de manejo del riesgo y de gestión de los ecosistemas. Esta aproximación limita la incorporación de estrategias preventivas y adaptativas que han sido desarrolladas y aplicadas internacionalmente para reducir la ocurrencia y severidad de incendios forestales.

Como consecuencia, los cuerpos de bomberos y las entidades operativas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres carecen de un fundamento jurídico claro para implementar prácticas como las quemas prescritas, el manejo de cargas de combustible mediante fuego planificado, los contrafuegos y otras técnicas de manejo del fuego empleadas bajo protocolos especializados para modificar el comportamiento de los incendios y reducir sus impactos.

En particular, la imposibilidad de utilizar el fuego como herramienta para el manejo preventivo de combustibles vegetales constituye una limitación significativa frente a la creciente acumulación de biomasa disponible para la combustión en diferentes paisajes. La acumulación excesiva de combustibles, producto de cambios en el uso del suelo, procesos de abandono rural, alteraciones en los regímenes naturales de fuego y condiciones climáticas más extremas, favorece incendios de mayor intensidad, velocidad de propagación y dificultad de control. En este contexto, la reducción planificada de cargas de combustible mediante fuego prescrito, cuando resulte técnica y ecológicamente pertinente, puede contribuir a disminuir la continuidad y disponibilidad del material

combustible, reduciendo la probabilidad de incendios de alta severidad y facilitando las labores posteriores de control y supresión.

El uso del fuego para el manejo de combustibles debe entenderse como una herramienta de planificación preventiva y no como una práctica generalizada o indiscriminada. Su aplicación requiere criterios técnicos que consideren el tipo de ecosistema, los objetivos de manejo, las condiciones meteorológicas, la humedad de los combustibles, la topografía, los efectos ecológicos esperados, la capacidad operativa disponible y los mecanismos de monitoreo y seguimiento. Bajo estas condiciones, el fuego puede contribuir a mantener estructuras vegetales más resilientes, disminuir la acumulación de combustibles peligrosos y reducir el riesgo de incendios de comportamiento extremo.

De igual manera, existen ecosistemas en los cuales el fuego hace parte de los procesos ecológicos que históricamente han determinado su funcionamiento, estructura y dinámica. En estos casos, la exclusión total del fuego puede generar alteraciones ecológicas, acumulación excesiva de biomasa y mayor vulnerabilidad frente a incendios de alta intensidad. Por ello, la gestión integral del fuego requiere reconocer que, en determinados contextos y bajo estrictos criterios científicos, el fuego puede cumplir funciones ecológicas y de manejo compatibles con los objetivos de conservación, restauración y reducción del riesgo.

La ausencia de este reconocimiento normativo restringe las alternativas disponibles para enfrentar incendios forestales cada vez más complejos como consecuencia del cambio climático, limita la transición desde un modelo predominantemente reactivo hacia uno preventivo y adaptativo, y reduce la capacidad institucional para implementar estrategias integrales orientadas a disminuir la severidad de los incendios, proteger comunidades y fortalecer la resiliencia de los ecosistemas.

III. Falta de reconocimiento de los usos responsables y técnicamente planificados del fuego.

La legislación vigente asocia el fuego principalmente con una fuente de riesgo o degradación ambiental, sin distinguir entre el uso inadecuado e ilegal del fuego y su utilización responsable bajo criterios científicos y técnicos. Esta ausencia impide diferenciar actividades ilegales de aquellas que forman parte de programas de manejo adaptativo, restauración ecológica, reducción del riesgo o conservación de determinados ecosistemas. En consecuencia, el ordenamiento jurídico no incorpora

una visión equilibrada que permita regular el uso responsable del fuego mediante procedimientos de planificación, evaluación, monitoreo y control.

IV. *Ausencia de fundamento legal para autorizar otros usos del fuego distintos de las quemas abiertas rurales tradicionales.*

Actualmente, las autoridades ambientales cuentan con instrumentos regulatorios orientados principalmente a autorizar quemas abiertas rurales relacionadas con actividades agrícolas y mineras. Sin embargo, no existe un soporte legal suficiente que permita desarrollar procedimientos específicos para autorizar otros usos técnicamente justificados del fuego, como las quemas prescritas para el manejo silvicultural, la reducción preventiva de combustibles vegetales, la restauración de hábitats o el manejo de áreas protegidas y otras coberturas naturales. Esta limitación impide incorporar herramientas ampliamente utilizadas y con evidencia científica, para disminuir el riesgo de incendios de gran magnitud y mejorar la gestión de los ecosistemas.

V. *Limitaciones para implementar acciones de restauración en ecosistemas dependientes o adaptados al fuego.*

Diversos ecosistemas han evolucionado bajo regímenes naturales de fuego y mantener un régimen de fuego para mantener su estructura, composición y funcionamiento ecológico. No obstante, el ordenamiento jurídico colombiano no reconoce expresamente esta realidad ecológica ni habilita a las autoridades ambientales para incorporar el fuego como herramienta de restauración cuando exista sustento científico. En consecuencia, dichas autoridades carecen de un marco legal claro para autorizar o ejecutar intervenciones de restauración ecológica que incluyan el uso planificado del fuego, lo que limita la conservación de ecosistemas dependientes o adaptados a este proceso natural y reduce las alternativas de manejo frente a los efectos del cambio climático.

VI. *Debilitamiento de la investigación científica y de la generación de conocimiento.*

La inexistencia de un marco normativo que reconozca la gestión integral del fuego también limita el desarrollo de investigaciones aplicadas, proyectos piloto y programas de monitoreo orientados a comprender el régimen del fuego en los diferentes ecosistemas del país. Esta situación dificulta la producción de evidencia científica necesaria para formular políticas públicas, mejorar los modelos de gestión del riesgo y diseñar estrategias de adaptación al cambio climático basadas en conocimiento técnico.

VII. Menor capacidad del Estado para adaptarse al cambio climático.

El incremento en la frecuencia, extensión e intensidad de los incendios forestales asociado al cambio climático exige instrumentos de gestión que vayan más allá de la respuesta reactiva. La ausencia del enfoque de manejo integral del fuego restringe la posibilidad de implementar medidas preventivas, fortalecer la resiliencia de los ecosistemas, reducir la acumulación de combustibles vegetales y planificar intervenciones adaptativas. Como resultado, aumenta la vulnerabilidad de las comunidades, los ecosistemas y la infraestructura frente a incendios de gran magnitud.

Puedes incorporar un numeral adicional con un enfoque técnico y jurídico, evitando afirmar que los contrafuegos son la única alternativa en todos los escenarios, ya que eso sería una afirmación demasiado absoluta. Es más sólido indicar que en determinados escenarios de incendios extremos constituyen una de las pocas herramientas operativamente viables, lo cual está ampliamente respaldado por la literatura de manejo de incendios.

VIII. Incremento en la severidad de los incendios forestales y limitaciones de los métodos tradicionales de supresión.

La evidencia científica nacional e internacional demuestra que el cambio climático, la acumulación de combustibles vegetales, las modificaciones en el uso del suelo y la ocurrencia de condiciones meteorológicas extremas han incrementado la frecuencia, intensidad, severidad y extensión de los incendios forestales. Como consecuencia, son cada vez más comunes los incendios de comportamiento extremo, caracterizados por altas velocidades de propagación, elevadas intensidades calóricas y la generación de columnas convectivas que dificultan significativamente las labores de control.

En este tipo de escenarios, las estrategias tradicionales de ataque directo por parte de los cuerpos de bomberos y brigadas forestales presentan importantes limitaciones operativas, debido a que la intensidad del fuego supera los umbrales seguros para la intervención del personal en tierra. De igual manera, las operaciones aéreas mediante aeronaves para el lanzamiento de agua o retardantes reducen considerablemente su efectividad cuando existen columnas de convección intensas, fuertes vientos, baja visibilidad o incendios de gran magnitud, por lo que, en muchos casos, su función principal se limita a apoyar las labores terrestres y proteger infraestructuras o sectores específicos, sin lograr la supresión directa del incendio.

En estas condiciones, las operaciones de ataque indirecto, particularmente mediante la utilización de contrafuegos y quemas tácticas ejecutadas bajo estrictos protocolos técnicos, se constituyen en algunas de las herramientas más efectivas para modificar el comportamiento del incendio, reducir la continuidad de los combustibles vegetales y establecer líneas de control que permitan detener o disminuir su propagación. Estas técnicas son ampliamente utilizadas por los servicios forestales y agencias especializadas de países como Estados Unidos, Canadá, Australia, España y Portugal, y su aplicación exige personal altamente capacitado, planificación previa, evaluación permanente del comportamiento del fuego y un marco normativo que regule expresamente su utilización.

La ausencia de un reconocimiento legal de estas herramientas limita la capacidad operativa del Estado para enfrentar incendios forestales de comportamiento extremo y restringe la incorporación de estrategias preventivas, como las quemas prescritas para la reducción de combustibles, ampliamente reconocidas por la ecología del fuego como una de las medidas más eficaces para disminuir la probabilidad de incendios de alta severidad y aumentar la resiliencia de los ecosistemas y de las comunidades expuestas.

Puedes incluir un numeral adicional enfocado en la limitación de formación, entrenamiento y fortalecimiento de capacidades operativas del SNGRD. La idea central es mostrar que no reconocer el fuego como herramienta de manejo no solo afecta la operación en incendios reales, sino también la preparación previa de quienes deben responder.

IX. *Limitaciones para la formación, entrenamiento y fortalecimiento de capacidades de las entidades operativas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).*

La ausencia de un reconocimiento normativo del uso planificado del fuego como herramienta de gestión limita los procesos de formación, entrenamiento y certificación de las entidades operativas que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En la actualidad, los cuerpos de bomberos, brigadas forestales y demás organismos de respuesta enfrentan restricciones para incorporar ejercicios prácticos que involucren el uso técnico y controlado del fuego, tales como quemas prescritas, quemas de entrenamiento, ejercicios de comportamiento del fuego y prácticas operativas asociadas al manejo indirecto de incendios forestales.

Esta limitación genera una brecha entre la formación teórica y las condiciones reales que enfrentan los equipos operativos durante eventos de gran magnitud. El combate moderno de incendios

forestales requiere que los brigadistas y comandantes de incidente comprendan el comportamiento del fuego, la interacción entre combustibles, topografía y condiciones meteorológicas, así como las técnicas de manejo que incluyen la construcción de líneas de control, quemas tácticas y otras herramientas empleadas bajo protocolos de seguridad. Sin la posibilidad de entrenar bajo escenarios controlados, se reduce la capacidad institucional para desarrollar competencias especializadas y tomar decisiones oportunas durante emergencias complejas.

Adicionalmente, esta restricción puede generar una dependencia excesiva de estrategias de respuesta reactiva basadas únicamente en el ataque directo y la extinción, aun cuando existen escenarios en los cuales estas aproximaciones resultan inseguras o insuficientes. La falta de entrenamiento práctico en el uso técnico del fuego limita la preparación de los equipos para enfrentar incendios de comportamiento extremo, incrementa los desafíos de coordinación operacional y puede afectar la seguridad del personal que interviene en las emergencias.

Por lo anterior, resulta necesario cerrar esta brecha mediante un marco normativo que permita a las entidades operativas del SNGRD desarrollar procesos de capacitación, investigación, entrenamiento y fortalecimiento de capacidades utilizando el fuego de manera planificada, controlada y bajo estándares técnicos, científicos y de seguridad. El reconocimiento de estas prácticas permitirá avanzar hacia un modelo de preparación basado en la prevención, la gestión del riesgo y el manejo integral del fuego, fortaleciendo la capacidad del Estado para responder ante un escenario nacional de incendios forestales cada vez más complejos.

3. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la

República. También permiten el que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

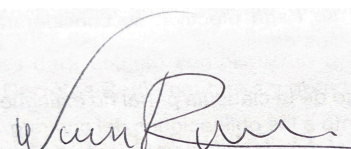
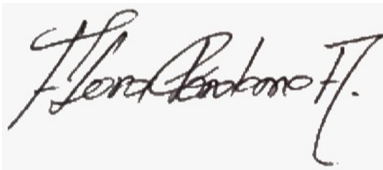
“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

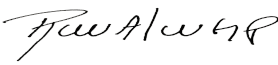
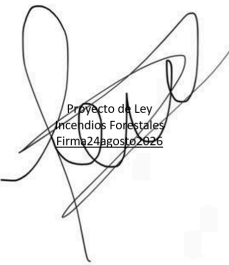
Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto).

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que desborda la capacidad técnica que pueden tener los congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo, por lo que esto recae en el Ministerio de Hacienda.

En constancia de lo anterior, y con el propósito de impulsar una gestión integral, preventiva y responsable del fuego en Colombia, suscribimos el presente proyecto de ley, convencidos de la importancia de fortalecer la protección de nuestros ecosistemas, comunidades y territorios.

De las y los honorables congresistas,

 Mauricio Andrés Toro Orjuela Representante a la Cámara	 Walter Alfonso Rodríguez Chaparro Senador de la República	 Flora Perdomo Andrade Representante a la Cámara
 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico	 Oscar Fabian Espinosa Representante a la Cámara Partido ASI
 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico	 ROSITA GUEVARA ROSERO Representante a la cámara por Nariño Pacto Histórico	
 JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ	 CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ CAICEDO Senador de la República	

Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico	Alianza Verde	
 LAURA CRISTINA AHUMADA GARCÍA Senadora de la República de Colombia Pacto Histórico	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico		
 Sandra Chindoy Jamioy Senadora de la república Pacto histórico	 JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	

--	--	--