



Balance ambiental del Congreso de la República 2022 - 2026



LO QUE NOS DEJA EN MATERIA AMBIENTAL EL CONGRESO 2022-2026

El cuatrienio en cifras

- El Congreso de la República que cerró su periodo constitucional el 20 de junio de 2026 le deja al país **25 leyes con relevancia ambiental sancionadas y tres proyectos que quedaron a un paso de serlo**: en conjunto, un universo de 28 iniciativas cuyo seguimiento sistemático realizamos desde WWF Colombia.
- El primer hallazgo es contundente: el 82% de esos 28 proyectos (23) va en dirección de avance ambiental. Es decir, eleva el nivel de protección, de medidas, de estrategias, de derechos, de gobernanza o de financiamiento ambiental respecto al ordenamiento vigente; y ninguno fue clasificado como regresión.
- El desafío del nuevo Congreso, entonces, no radica únicamente en sostener el ritmo de aprobación: lo crucial será abordar las agendas que quedaron pendientes y hacerlo con los tiempos del trámite legislativo a la vista.

Un nuevo Congreso recibe la agenda ambiental

El 20 de julio de 2026 se instaló el Congreso de la República para el periodo 2026-2030, en un momento de transición política que incluye el cambio de Gobierno Nacional el 7 de agosto. Los senadores y representantes que asumen sus curules no parten de cero: heredan una agenda ambiental en marcha, compuesta por leyes recientes que requieren reglamentación, presupuesto y veeduría, como equilibrio de poderes, para materializarse; por proyectos que quedaron a un paso de la sanción al cierre del periodo; y por los vacíos normativos que el cuatrienio anterior no logró abordar.

El Congreso no es un actor secundario de la política ambiental: es el escenario donde se define el marco normativo que habilita, o pone en riesgo, la conservación, el uso sostenible de la biodiversidad y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Colombia. La Constitución le asigna la función de expedir las leyes que desarrollan el derecho a un ambiente sano y la protección de las riquezas naturales de la Nación, bajo los principios de no regresión y progresividad que orientan el derecho ambiental. En ese sentido, entender con evidencia sistemática y verificable qué hizo el Congreso saliente en materia ambiental es la condición de entrada para una agenda informada del Congreso entrante.

Hallazgos sobre la agenda

¿Sobre qué legisló el Congreso? Una agenda concentrada, con silencios en temas claves

La actividad legislativa ambiental que llegó a sanción se concentró en cinco temas, que reúnen el 72% de lo promulgado: biodiversidad y conservación, agua y ecosistemas hídricos, sistemas agropecuarios y alimentarios, cambio climático, y energía y transición justa. Esta concentración confirma una tendencia que ya habíamos identificado en el balance piloto: el agua, la conservación y los sistemas alimentarios operan como los ejes de mayor tracción de la agenda ambiental en el Congreso.

Tabla 1. Temas dominantes de las leyes ambientales sancionadas en el cuatrienio 2022-2026

Tema principal	Leyes (n)	% de lo promulgado
Biodiversidad, áreas protegidas y conservación	5	20%

Agua y ecosistemas hídricos continentales	4	16%
Agropecuaria, agrícola y sistemas alimentarios	4	16%
Cambio climático y acción climática	3	12%
Energía y transición justa	2	8%

Fuente: elaboración propia con base en la Base de proyectos, Balance del Congreso 2022-2026, WWF Colombia. Corte de codificación: 22 de julio de 2026.

El hallazgo espejo resulta igual de revelador: en siete temas de la taxonomía no se sancionó ninguna ley durante todo el cuatrienio: minería, hidrocarburos, ordenamiento territorial y gestión del suelo, comunidades y democracia ambiental, finanzas sostenibles, criminalidad ambiental y justicia penal, y salud ambiental. A la luz de estos datos, los sectores de mayor conflictividad socioambiental y mayor peso económico quedaron por fuera de la producción legislativa efectiva del periodo. Esto puede leerse como la persistencia de un patrón estructural en el que el Congreso aprueba con mayor facilidad agendas de declaratorias sobre conservación y protección que reformas a los marcos que, por dar un ejemplo, aquellas que rigen las actividades extractivas, precisamente aquellas donde el derecho ambiental está llamado a ejercer su función de contención y límite.

En cuanto al origen de las iniciativas, la agenda aprobada fue abrumadoramente de origen congresional: 26 de los 28 proyectos del universo fueron de iniciativa parlamentaria, frente a una sola iniciativa gubernamental, la ley aprobatoria del Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto contra la pesca ilegal, y una mixta, la ley estatutaria de la Jurisdicción Agraria y Rural. La Comisión Quinta, dada su naturaleza y mandato, fue la ruta institucional dominante, con 15 de los 28 trámites, seguida por la Comisión Sexta con 6, y el Senado fue la cámara de radicación de 18 de los 28 proyectos. Esta geografía institucional confirma dónde se jugó, en la práctica, la agenda ambiental del Congreso.

¿Quién impulsó y en qué dirección? Una agenda plural, incremental y sin regresiones

La bancada con mayor autoría principal en el universo fue Alianza Verde, con 10 de los 28 proyectos. Sin embargo, la agenda aprobada no fue logro de una sola fuerza política: registran autorías principales el Pacto Histórico (4, incluida la curul indígena MAIS), el Centro Democrático (3), el Partido Liberal, Cambio Radical, la coalición de Gobierno y los independientes de la Coalición Centro Esperanza (2 cada uno), y el Partido Conservador y el Partido de la U (1 cada uno). Que bancadas de Gobierno, independientes y oposición hayan llevado leyes ambientales hasta la sanción presidencial evidencia que existió un espacio de consenso legislativo ambiental transversal a la polarización política del periodo. Esta convergencia constituye, en sí misma, un activo para la incidencia y la actividad legislativa del próximo cuatrienio.

En dirección normativa, de las 25 leyes promulgadas, 20 se clasificaron como avance ambiental (80%) y 5 como neutras (20%); ninguna como regresión ni como ambigua. Entre los avances se destacan iniciativas que fortalecen la gobernanza y amplían la frontera de derechos. La ley de conservación de humedales establece un marco integral para la protección, restauración y uso sostenible de estos ecosistemas, en aporte directo a los compromisos de Colombia bajo la Convención Ramsar. La reforma al procedimiento sancionatorio ambiental moderniza la Ley 1333

de 2009 para dotar a las autoridades de herramientas efectivas de prevención y sanción frente a los infractores. La ley de desplazamiento climático reconoce por primera vez la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres, y fija lineamientos para su identificación. Y la ley de ganadería sostenible dispone instrumentos para garantizar cadenas productivas libres de deforestación, conectando la política agropecuaria con las metas de protección de los bosques.

La lectura interpretativa que proponemos es que el cuatrienio produjo una agenda ambiental incremental y de consenso: leyes que suman protección, amplían derechos y fortalecen instituciones, sin confrontar directamente los intereses de los sectores extractivos, cuya regulación quedó, precisamente, en los silencios señalados anteriormente. El avance debe reconocerse; su límite estructural, también.

¿Con qué calidad técnica y qué anclaje internacional?

El 53,6% de los proyectos del universo (15 de 28) registra al menos un compromiso internacional identificable en su contenido o en su exposición de motivos: la Convención Ramsar, el Acuerdo de Escazú, el Acuerdo de París, el Marco Global de Biodiversidad Kunming-Montreal, CITES, la CMNUCC y el Acuerdo MERP, entre otros. Esta articulación evidencia que el Congreso legisló, en parte, para desarrollar la agenda ambiental internacional del país, y confirma que los compromisos multilaterales operan como palanca efectiva de la producción normativa doméstica.

La calidad técnica del trámite muestra, en cambio, un déficit estructural que ya habíamos advertido en el balance piloto. Con un indicador proxy provisional de cinco criterios, solo 1 de los 28 proyectos alcanza un nivel alto de calidad, 24 se ubican en nivel medio y 3 en nivel bajo. Ningún proyecto del universo presentó un análisis de impacto regulatorio (AIR), y la concertación previa con los sectores afectados solo está documentada en 3 de los 28 casos. El desafío, entonces, no radica únicamente en aprobar más leyes ambientales: lo crucial es asegurar que tengan calidad normativa, evidencia técnica que las sustente y capacidad real de implementación en los territorios. La verificación de reincidencia legislativa (proyectos que retoman iniciativas archivadas en periodos anteriores) permanece indeterminada en el 88% de la base, por lo que este análisis no afirma conclusiones al respecto; el dato se reportará en el balance completo una vez surtida la verificación de antecedentes.

La calidad dogmática-jurídica de las leyes aprobadas y priorizadas (12 por su relación directa con el marco estratégico de WWF Colombia) fue media – alta. Para esta evaluación se establecieron dos niveles de análisis: 1.- Nivel de vinculatoriedad: Cuenta con obligaciones claras y exigibles: con 1. Autoridades, 2. Claridad de la obligación (redacción y verbos rectores vinculantes; ej. Garantiza, implementa, formula, etc.) 3. Tiempo de cumplimiento de la obligación. Los rangos de este nivel son: bajo; solo cumple uno, medio; cumple dos y alto; cumple los tres. Y, financiamiento: la ley incluye y establece de manera explícita el mecanismo de financiamiento. En ese orden de ideas, de las 12 leyes; 1 obtuvo un nivel de vinculatoriedad bajo, 4 un nivel medio y 7 un nivel alto. Respecto al financiamiento, de las 12 leyes, 3 leyes cuentan con mecanismos de financiamiento ligados a informes fiscales, 3 cuentan con figuras complejas y abstractas que no permite definir de manera clara el mecanismo de financiamiento y 6 leyes no cuentan con un mecanismo de financiamiento explícito.

Conclusiones y recomendaciones de cara a la instalación del Congreso de la República 2026-2030

Los hallazgos anteriores no son solo un retrato del pasado: definen el punto de partida del nuevo Congreso. Desde WWF Colombia consideramos que el balance del cuatrienio 2022-2026 deja tres mandatos de acción para la actividad legislativa ambiental, que formulamos como recomendaciones ancladas en la evidencia de este análisis.

Primera: **convertir los silencios legislativos en agenda.** La ausencia de leyes en minería,

hidrocarburos, ordenamiento territorial, criminalidad ambiental y salud ambiental durante todo un cuatrienio no es un dato neutro: señala las agendas donde el país acumula conflictividad socioambiental sin un marco legislativo con calidad normativa que les atienda. Estas materias deben llegar a las comisiones Quinta y Primera de la mano de las bancadas que demostraron trayectoria ambiental en el periodo analizado. El riesgo previsible es la polarización alrededor de los sectores extractivos; la evidencia de este balance sugiere que la vía para mitigarlo es la construcción deliberada de coautorías multipartidistas, que el propio cuatrienio demostró posibles, acompañadas de evidencia técnica robusta y el diálogo con sectores económicos, academia, sociedad civil e incluso con Gobierno.

Segunda: trabajar temprano mediante bancadas, coaliciones e incluso figuras como comisiones accidentales. El ciclo de maduración de los proyectos de ley cerca de 22 meses, convierten el segundo semestre de 2026 en la ventana de oportunidad decisiva del cuatrienio.

Tercera: elevar el estándar técnico de la legislación ambiental. Elevar ese estándar exige trabajar de manera transversal durante todo el cuatrienio, las secretarías de las comisiones y los ponentes de los proyectos ambientales, comenzando desde las primeras radicaciones. El acompañamiento técnico debe ser abierto, multipartidista y metodológicamente transparente.

Cuarta: integrar los mecanismos financieros suficientes y fortalecer la coordinación interinstitucional. El 50% de las leyes priorizadas no contaban con un mecanismo financiero explícito. Sin embargo, la mayoría contaba con un nivel de vinculatoriedad alto, es decir, autoridades, obligaciones y tiempos para su cumplimiento, claros y definidos. Este hallazgo refleja un avance, pues es claro que las leyes tienen una buena calidad normativa, un reto, porque implica que la reglamentación de las leyes debe considerar mecanismos financieros y de coordinación interinstitucional y una oportunidad, para avanzar hacia investigaciones que arrojen evidencia sobre la pertinencia, complementariedad, utilidad de una ley en el sistema jurídico ambiental.

Desde WWF Colombia consideramos que el Congreso 2022-2026 demostró que la legislación ambiental de consenso es posible en Colombia, incluso en contextos legislativos retadores y en un periodo de alta polarización. El reto del Congreso 2026-2030 es doble. Por un lado, implementar y proteger lo ganado: las 25 leyes sancionadas requieren reglamentación, presupuesto y veeduría ciudadana para materializarse, y el principio de no regresión exige defenderlas frente a cualquier intento de retroceso. Por el otro, atreverse con lo pendiente: llevar la deliberación democrática a los temas donde el país más la necesita y donde el cuatrienio que termina guardó silencio.

Nota metodológica

Este documento presenta los hallazgos del componente cuantitativo del Balance del Congreso 2022-2026 con enfoque ambiental, ejercicio que amplía y profundiza el balance piloto que realizamos para la legislatura 2024-2025. El universo analizado corresponde a la agenda ambiental aprobada: las leyes con relevancia ambiental sancionadas durante el cuatrienio, más los proyectos que al cierre del periodo quedaron en la etapa final del trámite (pendientes de sanción o de conciliación). El análisis contiene 28 registros, 25 leyes sancionadas y 3 proyectos en cierre, codificados con un diccionario de 49 variables y clasificados con una taxonomía cerrada de 19 temas y 140 subtemas, con captura desde fuentes primarias oficiales y contraste con plataformas especializadas como Congreso Visible. Este alcance responde a una decisión metodológica deliberada: concentrar el análisis retrospectivo en lo que efectivamente se convirtió en ley o estuvo a punto de serlo. Por lo mismo, este documento no reporta tasas de aprobación del Congreso ni analiza el embudo de proyectos archivados.

Limitación del estudio. Este análisis se construye sobre una base parcial de 28 registros concentrada en la parte alta del embudo legislativo (leyes sancionadas y proyectos en cierre de trámite). En consecuencia, no permite estimar tasas de aprobación, caracterizar los archivos ni comparar el desempeño ambiental del Congreso con el universo total radicado; esas preguntas se

responderán con la base ampliada del balance completo.