



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 173

Bogotá, D. C., viernes, 22 de abril de 2016

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se dispone predios rurales de propiedad de la Nación y terrenos baldíos a trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., abril 19 de 2016

Doctor

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ

Vicepresidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara, por la cual se dispone predios rurales de propiedad de la Nación y terrenos baldíos a trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.**

Apreciado señor Vicepresidente:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar el informe de ponencia positivo al proyecto de ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

#### 1. Antecedentes

El proyecto de ley en estudio fue presentado por el honorable Representante Orlando Guerra de la Rosa el 16 de marzo del año en curso y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 106 de 2016.

#### 2. Objeto

El proyecto de ley tiene por objeto adjudicar predios rurales de propiedades de la Nación y los terrenos baldíos que estén fuera de un rango de doscientos cincuenta (250) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

#### 3. Contenido

El proyecto de ley originalmente radicado cuenta con 7 artículos, incluyendo su vigencia, en los cuales se establece la agencia que será la autoridad máxima de las tierras de la Nación, donde se hará seguimiento para cumplir los nuevos requisitos estructurados.

En el articulado se desarrollan, entre otras, la obligación de la Agencia Nacional de Tierras, con respecto a la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

#### 4. Marco jurídico

El proyecto de ley a que hace referencia la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

En la iniciativa se tiene en cuenta lo establecido en el artículo 64 de la Constitución, en el cual se indica, entre otros, el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o colectiva.

#### 5. Consideraciones

Lo que el legislador busca con el presente proyecto de ley es garantizar a los campesinos que por años han habitado y trabajado la tierra en lugares donde el Estado colombiano ha emitido licencias para la explotación minera, puedan acceder a la propiedad de la misma, en razón a que la actual legislación solo permite su formalización a partir de 2.500 metros alrededor de una mina asignada. Esta situación afecta sensiblemente a este grupo poblacional, que durante mucho tiempo han tenido el sueño de ser propietarios de dichos predios pero que por el ordenamiento legal no lo pueden hacer.

Esta disposición facilitará el deber del Estado de brindarles la posibilidad a estos colombianos de acce-

der a la propiedad de la tierra y con ello recibir los beneficios derivados de dicha acción.

Hoy debido a la falta de títulos de propiedad, muchas de estas personas no han podido siquiera iniciar una vida crediticia y sus terrenos no les permiten garantizar préstamos ante entidades bancarias, frustrando su intención de mejorar la producción de sus suelos e incrementar sus ingresos familiares y de negocios.

En razón a la ausencia de los documentos que los acrediten como propietarios del bien, en muchas ocasiones, cientos de campesinos afectados con acciones del Estado, como en el caso de fumigaciones con glifosato, no han podido hacer las reclamaciones y posteriores indemnizaciones a que tendrían derecho, por no cumplir con ese requisito que la norma exige para subsanar esa falla en el deber de algunos funcionarios.

Con el estudio y aprobación de este proyecto de ley, se garantizará uno de los pilares fundamentales del actual gobierno, Equidad. La entidad correspondiente, debe llevar seguimiento para que las políticas de tierras que aseguran los derechos de propiedad, promuevan el uso eficiente y la sostenibilidad económica, ecológica y social de las tierras y los territorios.

La agricultura en nuestro país, tiene un papel muy relevante, es el mayor contribuyente al PTB (Producto Territorial Bruto); la titulación de tierras es un mecanismo que fomenta el arraigo de las comunidades a sus regiones, previniendo los cultivos ilícitos y generando desarrollo legal en los municipios.

Mejorará la calidad de muchas familias ya que impacta directamente en el patrimonio de las mismas, permitiendo el acceso a créditos para generar inversión en sus terrenos, convirtiéndolos en verdaderos propietarios de sus predios.

#### 6. Proposición

Por lo anteriormente expuesto solicito a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara, *por la cual se dispone predios rurales de propiedad de la Nación y terrenos baldíos a trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

  
**ARTURO YEPES ALZATE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Caldas

#### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2016 CÁMARA**

*por la cual se dispone predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos a trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Agencia Nacional de Tierras (ANT), como máxima autoridad de las tierras de la nación, ten-

drá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

Artículo 2°. La ANT, adelantará los procesos de adquisición y expropiación de predios en los casos establecidos en los literales b) y c) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994 bajo los lineamientos del Director de la Agencia.

Artículo 3°. La ANT, determinará los criterios metodológicos para el cálculo de las extensiones constitutivas de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y para que fije las extensiones máximas y mínimas por Zonas Relativamente Homogéneas.

La ANT, declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la nación. En caso de existir áreas que excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecidas para las tierras en el municipio o zona, a estas áreas se les darán el carácter de predios rurales de propiedad de la nación o terrenos baldíos reservados, susceptibles de ser adjudicados a otros campesinos.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, la ANT deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de tres mil (3.000) habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de aledaños de los predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos, o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes, o a puertos marítimos.

La ANT está facultada para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones solo podrán hacerse con base en producciones forestales o de conservación forestal, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.

Parágrafo 1°. No serán adjudicables los predios rurales de propiedad de la nación y los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los predios rurales de propiedad de la nación y los terrenos baldíos situados dentro de un radio de doscientos cincuenta (250) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera;

b) Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008.

Parágrafo 2°. Los predios rurales de propiedad de la nación y los terrenos baldíos, serán adjudicados exclusivamente a trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos.

Artículo 4°. La ANT, hará el seguimiento a los procesos de acceso a tierras, comprendiendo los de asignación del subsidio integral de reforma agraria, la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, adjudicación de baldíos a personas naturales, conforme al régimen general previsto en la Ley 160 de 1994, y a los regímenes especiales de adjudicación que se establezcan en reservas especiales de baldíos, la suscripción de contratos de explotación y en general formas alternativas de dotación de tierras que se formulen como instrumentos de acceso para sujetos de reforma agraria que se adelanten en las zonas de barrido predial focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 5°. La ANT, adelantará y decidirá los procedimientos y actuaciones administrativas de acceso a tierras, adjudicación de subsidio integral de reforma agraria, titulación predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos, adjudicación de bienes fiscales patrimoniales y adjudicación de bienes en cumplimiento de los programas especiales de dotación de tierras fijados por el Gobierno nacional que a la fecha de entrada en operación de la ANT se encuentren en trámite y no hayan sido resueltos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

La ANT, adelantará y decidirá los procedimientos y actuaciones administrativas de acceso a tierras, adjudicación de subsidio integral de reforma agraria, titulación de predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos, adjudicación de bienes fiscales patrimoniales y programas especiales de dotación de tierras fijados por el Gobierno nacional, que se inicien por demanda fuera de las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

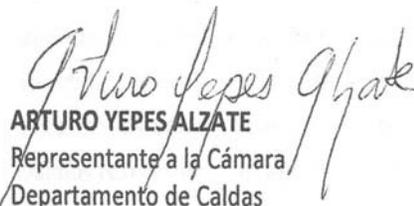
Artículo 6°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, el cual quedaría así:

A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la ANT, Los predios rurales de propiedad de la Nación y los terrenos baldíos se titularán en Unidades Agrícolas Familiares según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga la Ley 1728 de 2014 y disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Cordialmente,

  
**ARTURO YEPES ALZATE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Caldas

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y la ilícita actividad de pesca en el territorio colombiano.*

En cumplimiento del encargo impartido por usted, nos permitimos poner a su consideración para discusión en Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 117 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y la ilícita actividad de pesca en el territorio colombiano*, en los siguientes términos:

### Antecedentes del proyecto

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de autoría del Ministerio de Agricultura, el cual fue radicado en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el día 17 de septiembre de 2015 y repartido por la Mesa Directiva, a la Comisión Quinta Constitucional Permanente. Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 722 del 18 de septiembre de 2015.

### Objetivo

El proyecto de ley tiene por objeto contribuir a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal y el delito de ilícita actividad de pesca en el territorio colombiano.

### Justificación constitucional y legal

La Constitución Política de Colombia en desarrollo de los derechos de tercera generación, estableció una serie de derechos, entre los cuales se encuentran el ambiente sano y la protección de los recursos naturales como herramienta para proteger los bienes y riquezas ecológicas indispensables para obtener un desarrollo sostenible; por esta razón, corresponde al Estado en relación con el ambiente, planificar su administración, prevenir y controlar los factores de deterioro, especialmente, conservar las áreas de especial importancia ecológica.

A continuación se relacionan las normas vigentes que regulan, definen o tipifican las prácticas relacionadas con pesca ilegal:

La Ley 13 de 1990, “*por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca*” en su artículo 54, numeral 5, prohíbe: “5. *Pescar con métodos ilícitos, tales como el empleo de materiales tóxicos, explosivos y otros cuya naturaleza entrañe peligro para la vida humana o los recursos pesqueros, así como llevar a bordo tales materiales*”.

El Decreto número 2256 de 1991, “*por el cual se reglamenta la Ley 13 de 1990*” en su artículo 160 señala:

“**Artículo 160.** *Para los efectos del numeral 5 del artículo 54 de la Ley 13 de 1990, se consideran métodos ilícitos de pesca, además de los allí previsto, los siguientes:*

1. *Con aparejos, redes, aparatos de arrastre, instrumentos no autorizados o de especificaciones que no correspondan a las permitidas, o que estando permitidas, se usen en lugares distintos de aquellos en donde estén autorizados.*

2. *Con armas de fuego.*

3. *Agitando las aguas y revolviendo los lechos.*

4. Con equipos de buceo autónomo, en los casos que determine el INPA”.

El Código Penal tipifica la conducta de la ilícita actividad de pesca así:

“Artículo 335. Ilícita actividad de pesca. <Artículo modificado por el artículo 38 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice actividad de pesca, comercialización, transporte, o almacenaje de ejemplares o productos de especies vedadas o en zonas o áreas de reserva, o en épocas vedadas, en zona prohibida, o con explosivos, sustancia venenosa, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que:

1. Utilice instrumentos no autorizados o de especificaciones técnicas que no correspondan a las permitidas por la autoridad competente.

2. Deseque, varíe o baje el nivel de los ríos, lagunas, ciénagas o cualquiera otra fuente con propósitos pesqueros o fines de pesca.

3. Altere los refugios o el medio ecológico de especies de recursos hidrobiológicos, como consecuencia de actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables.

4. Construya obras o instale redes, mallas o cualquier otro elemento que impida el libre y permanente tránsito de los peces en los mares, ciénagas, lagunas, caños, ríos y canales”.

Respecto a este último artículo el proyecto de ley consagra en su artículo 10 una modificación, la cual quedaría así:

Artículo 10. Ilícita actividad de pesca. Modifíquese el artículo 335 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, modificado por el artículo 38 de la Ley 1453 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 335. Ilícita Actividad de Pesca. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice actividad de pesca, comercialización, transporte, o almacenaje de ejemplares o productos de especies vedadas o en zonas o áreas de reserva, o en épocas vedadas, en zona prohibida, o con explosivos, sustancia venenosa, incurrirá en prisión de **sesenta (60)** meses a ciento ocho (108) meses y multa de **veinticinco mil (25.000)** salarios mínimos legales mensuales vigentes hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que:

1. Utilice instrumentos no autorizados o de especificaciones técnicas que no correspondan a las permitidas por la autoridad competente.

2. Deseque, varíe o baje el nivel de los ríos, lagunas, ciénagas o cualquiera otra fuente con propósitos pesqueros o fines de pesca.

3. Altere los refugios o el medio ecológico de especies de recursos hidrobiológicos, como consecuencia de actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables.

4. Construya obras o instale redes, mallas o cualquier otro elemento que impida el libre y permanente tránsito de los peces en los mares, ciénagas, lagunas, caños, ríos y canales.

En nuestra legislación, la Constitución Política consagra este derecho en su artículo 65 así:

“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

La Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2012 señala:

“El artículo 65 de la Constitución dispone que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Con ello está previendo la seguridad alimentaria como principio y, por esa vía, exigiendo del Estado la **protección e impulso** de la producción de alimentos.

(...) el derecho a la seguridad alimentaria, cuya existencia se puede reconocer como la dimensión colectiva del derecho de todos a la alimentación adecuada, suficiente y de calidad, y también como el derecho de cada uno a acceder a los alimentos que satisfagan las necesidades y la calidad de vida digna de todo sujeto. Al respecto, como también se apunta en la Sentencia T-348 de 2012, la organización internacional encargada de la alimentación en el mundo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ha reconocido adicionalmente que tanto la disponibilidad de alimentos como el acceso sostenible a los mismos, están determinados por diversos factores que reclaman una gestión pública y comunitaria prudente, a fin de que se asegure la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras” (NFT).

Así vemos cómo del derecho a la seguridad alimentaria surge un doble deber para el Estado, de un lado protección y de otro el impulso a la producción de alimentos.

En el mismo sentido se indicó en Sentencia T-506 de 1992, reiterada en la Sentencia C-864 de 2006 que “vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones”.

Esta problemática de la pesca INDNR en Colombia, es considerada como en el resto del mundo de gran preocupación, principalmente debido a que la seguridad alimentaria de la población costera de las cuencas marinas y continentales del territorio nacional, dependen principalmente de los recursos pesqueros de los ríos y mares de la región donde habitan, por lo que su disponibilidad y acceso a los mismos del medio natural.

En ese sentido, se reconoce que tanto nuestras poblaciones costeras, como los recursos naturales nacionales, en este caso los pesqueros, sobre los cuales un gran porcentaje de colombianos basan su subsistencia diaria, son realmente vulnerables y se ven fuertemente impactados por las actividades de pesca ilegal y los ilícitos de pesca que se desarrollan en el territorio nacional.

Lo importante ahora, es tomar las acciones correctivas de manera oportuna, con el fin de salvaguardar no solo el bien común del medio ambiente, sino el derecho a la subsistencia de la vida humana por la ingesta de alimentos básicos, lo cual nos llevará a proteger la **Soberanía alimentaria**.

Debemos reconocer que varios países ya están pasando por esta crisis de alimentos y agua potable, costando la vida de sus nacionales, y en donde no solo se debe tener en cuenta los impactos antrópicos (legales o ilegales) sobre el uso de los recursos naturales, sino también aquellos que no lo son, que de manera particular nos afectan a todos, y es por esto la preocupación de los Gobiernos de garantizar la estabilidad del uso de los recursos de manera responsable, con el fin de que estos sean sostenibles en el tiempo y permitan el desarrollo de sus pobladores, siendo rigurosos en los castigos o decisiones en contra de los que los vulneren o dañen.

Razones como las anteriores llevan a que se plasme esta necesidad en el presente proyecto, de tal forma, que al hacer más gravosa su sanción, se disminuya la reinserción del delito, y así proteger la vulnerabilidad que hoy tiene Colombia en responder frente a estas situaciones indeseables y poco favorables para la población.

#### Necesidad e importancia del proyecto

Contexto General del Estado de la Pesca en Colombia:

La FAO (2014)<sup>1</sup>, señala que la producción de la pesca de captura y la acuicultura mundial sumaron para 2012 un total de 158 millones de toneladas, de las cuales, la pesca de captura aportó cerca del 58%. En términos de sus aportes a la seguridad alimentaria mundial este sector aporta cerca del 20% de proteínas a más de 2.900 millones de personas y el 15% a 4.300 millones de personas, representando un componente nutricional esencial para la población.

En 2012, Colombia en el contexto mundial se ubicó en el puesto 81 en la producción de pesca de captura y en el puesto 72 en la producción de acuicultura, entre los 229 países reportados por la FAO<sup>2</sup>. Durante los últimos diez años la pesca de captura en el país ha tenido una producción promedio de 110 toneladas, de las cuales el Pacífico aporta el 71,3%, el Caribe 9,5% y la pesca continental el 19,2% (Figura 1), por su parte la acuicultura ha tenido un considerable incremento en su producción cercano al 162% pasando de 49.518 ton en 2006 a 80.426 ton en el 2013; sin embargo, las importaciones han crecido un 193%, pasando de 42.858 toneladas a 82.977 toneladas en el mismo período.

De otra parte, solo la actividad pesquera en Colombia ha tenido una producción en promedio de 110.000

toneladas/año durante los últimos años, de las cuales el Pacífico aporta el 71,3%, el Caribe 9,5% y la pesca continental el 19,2% (Figura 1).

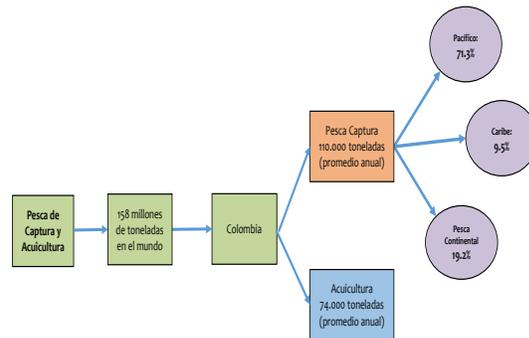


Figura 1. Producción de pesca y acuicultura mundial y nacional.

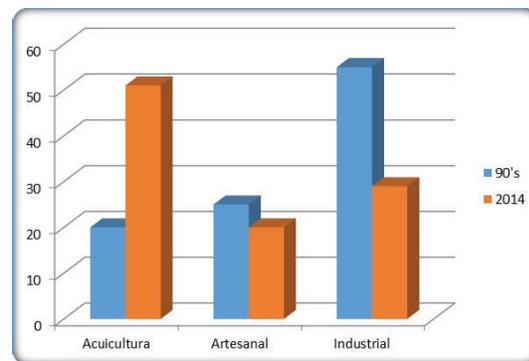


Figura 2. Cambios de la pesca en Colombia.

Colombia ha sido catalogado como uno de los países más biodiversos del mundo, en este sentido, de acuerdo con el Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia, en el país habitan cerca de 2.000 especies de peces marinos y 1435 de agua dulce, lo que equivale a que más del 25% de los peces del mundo, a los que se suman las especies de crustáceos y moluscos que en conjunto se constituyen como un recurso importante para su aprovechamiento (Colombia país de peces. WWF – AUNAP, 2015)<sup>3</sup>.

Estos recursos se establecen en una multiplicidad de hábitats acuáticos: dulces, salobres y marinos que requieren de especial protección para asegurar su disponibilidad y la continuidad no solo de las actividades económicas que se desarrollan en torno a la captura de dichos recursos y que generan ingresos para un segmento importante de la población, sino también para aportar a la seguridad alimentaria y nutricional de la nación.

Por lo anterior resulta prioritario para el Estado establecer acciones para la conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros del país, que deben estar acompañadas de un marco normativo claro que facilite las acciones de administración, vigilancia y control de la pesca, así como los procesos de investigación que se deriven de las acciones mencionadas, para lo cual resulta fundamental la aprobación del presente proyecto de ley.

<sup>1</sup> FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. 2014.

<sup>2</sup> Colombia, Pesca en cifras Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Bogotá 2015.

<sup>3</sup> Colombia país de peces. WWF – AUNAP, 2015 [http://www.wwf.org.co/que\\_hacemos/campanas/colombia\\_pais\\_de\\_peces/](http://www.wwf.org.co/que_hacemos/campanas/colombia_pais_de_peces/)

Teniendo en cuenta que nuestro país posee una de las mayores diversidades de peces del planeta, y que cuenta con múltiples sistemas hidrológicos diversificados en cuerpos de agua dulce, salobres y marinos, ofreciendo así un amplio potencial para el desarrollo de la actividad pesquera, y que además, esta actividad se concibe como una alternativa económica importante para miles de pescadores marino-costeros, quienes logran con ella la obtención de garantías en lo referente a seguridad alimentaria<sup>4</sup>; se vuelve prioritario para el Estado generar acciones estratégicas para la conservación y uso sostenible de recurso, acompañados de eficaces procesos de vigilancia y control sobre el mismo en el territorio marino, como el presente proyecto de ley.

### Contexto general sobre pesca ilegal

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha desarrollado un concepto amplio sobre la práctica de pesca ilegal así:

**“La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) es una expresión amplia que incluye:**

- *La pesca y las actividades relacionadas con la pesca que contravienen las legislaciones nacionales, regionales e internacionales.*
- *La información sobre operaciones de pesca y sus capturas no declarada, o declarada de manera errónea o incompleta.*
- *La pesca realizada por buques sin pabellón o con pabellón de conveniencia.*
- *La pesca realizada en zonas administradas por organizaciones regionales de ordenación pesquera por buques de países que no son miembro de las mismas.*
- *Las actividades pesqueras no reglamentadas, y con dificultades de control y cálculo por parte de los Estados. Estimaciones globales indican que las capturas anuales de la pesca INDNR alcanza 26 millones de toneladas, con un valor estimado en 2.3 mil millones de dólares”<sup>5</sup>.*

Así mismo la FAO promueve “*el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto cuyo objetivo principal es prevenir, disuadir y eliminar la pesca INDNR, a través de la prohibición de que los buques que la practican utilicen puertos para desembarcar sus capturas, y con ello desincentivar estas operaciones ilegales, además de frenar el flujo de productos provenientes de la pesca INDNR hacia los mercados nacionales e internacionales. La implementación efectiva de las MERP contribuye a la sostenibilidad y conservación a largo plazo de los recursos marinos vivos y sus ecosistemas. Las disposiciones del Acuerdo se aplican a buques con productos pesqueros que buscan entrar a un puerto con Estado del pabellón distinto al del Estado rector de ese puerto”<sup>6</sup>.*

Entre los Estados que ya suscribieron este acuerdo están Australia, Chile, Costa Rica, Unión Europea (Organización Miembro), Gabón, Islandia, Mauricio, Mozambique, Myanmar, Nueva Zelandia, Noruega, Omán, Paláu, República de Corea, Seychelles, Somalia, Sri Lanka, Saint Kitts y Nevis, y Uruguay. En Colombia se ha venido utilizando de manera generalizada el término de pesca INDNR, pero se requiere para su efectiva aplicación un marco normativo específico que sustente y fortalezca las acciones de las autoridades competentes en la lucha contra estas prácticas ilegales.

Ahora bien sobre el estado de la Pesca la FAO ha señalado que: “*La decadencia de los recursos marinos ha suscitado preocupación, ya que desde 1990 aproximadamente una cuarta parte o más, está en condiciones de explotación excesiva”<sup>7</sup>. Así pues, la pesca ilegal es una práctica que está generando consecuencias adversas sobre el recurso pesquero. Esta situación da pie a que se pierdan oportunidades sociales y económicas a corto y a largo plazo y tiene efectos negativos sobre la seguridad alimentaria<sup>8</sup> y la protección del medio ambiente<sup>9</sup>.*

Si bien la producción mundial de pesca de captura ha fluctuado en los últimos seis años entre 90.8 en 2007 y 91.3 en 2012, con un pico de producción de 93.7 en 2011, no es menos cierto que se ha evidenciado un deterioro del estado de bienestar de las poblaciones que vienen siendo aprovechadas. La FAO señala que en el caso de los recursos pesqueros marinos cerca de la mitad están completamente explotados, una cuarta parte está sobreexplotada, agotada o recuperándose del agotamiento, y solo otra cuarta parte presenta cierta capacidad de producir más, una situación similar se presenta para los recursos pesqueros continentales.

Este menoscabo del estado de las poblaciones tiene múltiples razones, entre otras, el deterioro de los ecosistemas que los sustentan, prácticas pesqueras no sostenibles, capturas incidentales y descartes y sin duda las prácticas de pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR) como se conoce a nivel internacional.

La FAO (2002) en su documento “Acabar con la pesca ilegal no declarada y no reglamentada”<sup>10</sup>, la define como un conjunto de prácticas o actividades no responsables en la pesca, por ejemplo: el no cumplimiento de los reglamentos pesqueros (irrespeto de normas relativas a artes, áreas de pesca entre otras), la declaración equivocada o la No declaración de sus capturas; dichas prácticas socavan los esfuerzos orientados a la adecuada ordenación de la pesca y por ende influyen

<sup>7</sup> <http://www.fao.org/fishery/resources/capture/es>

<sup>8</sup> Entendida como, la modernización y tecnificación de la industria, preservando a las comunidades de producción tradicional de alimentos, toda vez que el hecho de no garantizar la protección de su oficio, implica poner en riesgo su seguridad alimentaria. Así, el desarrollo sostenible debe ir en armonía no solo con una planificación eficiente sobre la explotación de los recursos naturales para preservarlos para las generaciones siguientes, sino que también debe contar con una función social, ecológica y acorde con intereses comunitarios y la preservación de valores históricos y culturales de las poblaciones más vulnerables. **Sentencia T-348 de 2012.**

<sup>9</sup> Taller regional para la formulación de planes de acción nacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

<sup>10</sup> <http://www.fao.org/docrep/005/y3554s/y3554s01.htm#bm1.1>

<sup>4</sup> En Sentencia C-644 de 2012, la Corte Constitucional expone el concepto de Seguridad Alimentaria, acogiéndola como Derecho Fundamental. “el derecho a acceder en condiciones dignas a las fuentes de actividad económica agroindustrial para asegurar su subsistencia”.

<sup>5</sup> Departamento de Pesca y Acuicultura Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) [www.fao.org/fishery/publications/es](http://www.fao.org/fishery/publications/es)

<sup>6</sup> Departamento de Pesca y Acuicultura Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) [www.fao.org/fishery/publications/es](http://www.fao.org/fishery/publications/es)

negativamente en el estado de las poblaciones facilitando su sobreexplotación, deterioro y desaparición en el peor de los casos.

Con el fin de promover las prácticas pesqueras adecuadas y afrontar la problemática mundial de la INDNR, la FAO en 1995 aprobó el código de conducta para la pesca responsable, de aplicación voluntaria por los países y en 2001, elaboró un Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, no Declarada y no Reglamentada (PAI-INDNR).

Se reconoce que la pesca ilegal no declarada y no reglamentada INDNR, está generando consecuencias adversas sobre los recursos pesqueros. Esta situación da pie a que se pierdan oportunidades sociales y económicas a corto y a largo plazo y tiene efectos negativos sobre la seguridad alimentaria y nutricional de la población y sobre los ecosistemas y el ambiente en general<sup>11</sup>.

Así en estudio de la FAO titulado “El estado mundial de la pesca y la acuicultura”, se señala que una porción de 150 g de pescado puede proporcionar entre un 50% y un 60% de las necesidades proteínicas diarias para un adulto. En 2010, el pescado representó el 16,7% del aporte de proteínas animales de la población mundial y el 6,5% de todas las proteínas consumidas. Además, señala que el pescado proporcionó a más de 2.900 millones de personas cerca del 20% de su aporte de proteínas de origen animal y a 4.300 millones de personas en torno al 15% de dichas proteínas. Las proteínas de pescado pueden representar un componente nutricional esencial en determinados países con una elevada densidad de población donde el aporte proteínico total puede ser escaso<sup>12</sup>.

La actividad pesquera mundial ha tenido un incremento sustancial en los últimos años, lo que ha generado una búsqueda de recursos no solo dentro de las aguas jurisdiccionales de los países, sino también en aguas internacionales, en varios casos sin tener en cuenta las leyes nacionales del Estado del pabellón y su soberanía, lo cual corresponde también a una práctica de “pesca ilegal”. Esta problemática particular se ha venido presentando en el país de manera frecuente, con la incursión sin previa autorización de las entidades competentes, de embarcaciones de bandera extranjera en nuestras aguas jurisdiccionales. El presente proyecto de ley se constituye en una herramienta fundamental para desalentar o eliminar a futuro esta problemática.

En el documento “Situación General de la Pesca en Colombia” (Puentes, 2011), se listan los siguientes problemas en las pesquerías del país:

Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR) – Pesquerías de Langosta y Caracol Pala en el Caribe, Pesquería de Atún en el Pacífico.

Artes de pesca prohibidos a bajo precio en Colombia. Redes utilizadas en la floricultura están siendo adaptadas para la actividad de pesca artesanal, ojos de malla muy pequeños. Camarón del Pacífico, Pesquería de cuencas hidrográficas (Magdalena-Cauca).

No cumplimiento de medidas de manejo (Vedas, tallas mínimas de captura).

Idea de que los recursos no se acaban, y que siempre están allí (Pesca artesanal).

Idea de que hay que sacar más, caso contrario, otro lo saca (tragedia de los comunes) (pesca artesanal e industrial).

Imposición de medidas de ordenación sin tener en cuenta el conocimiento tradicional (Pesca artesanal).

#### **Políticas nacionales para el control de la pesca ilegal en el territorio nacional**

1. El documento Conpes 113 de 2008, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, esta política tiene por objeto “*Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad*”, para lo cual se han definido 5 ejes: a) Disponibilidad de alimentos; b) Acceso físico y económico a los alimentos; c) Consumo de alimentos; d) Aprovechamiento o utilización biológica, y e) Calidad e inocuidad, estableciendo dentro de sus líneas de Política, las siguientes:

– Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario.

Se orienta a tomar las medidas adecuadas para garantizar la estabilidad en el suministro de alimentos, así como la disponibilidad suficiente y oportuna de los mismos, de forma tal que se contribuya al desempeño eficiente de los mercados agroalimentarios y a la protección de los ingresos de los productores que se vean afectados por la fluctuaciones de los mercados.

Para esto, el sector agropecuario contará con instrumentos especiales de apoyo para impulsar la producción competitiva, compensar la pérdida de ingresos de los agroproductores cuando así lo requieran, e incentivar el almacenamiento en periodos de excedentes de producción nacional.

En lo concerniente a la política comercial internacional del país, en el marco de las negociaciones, se deberán adoptar medidas específicas tendientes, por un lado, a evitar las exportaciones de alimentos que pongan en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional del país, y por otro, a garantizar un volumen mínimo de producción nacional destinado a mantener el abastecimiento interno de alimentos, teniendo en cuenta los compromisos previamente adquiridos por Colombia en el ámbito internacional.

– Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos.

Impulsa la asociación de pequeños y medianos productores con una visión productiva y social, facilitando su integración vertical y fomentando la especialización de la producción competitiva que genere empleo e ingresos estables y de calidad, en consideración a las características socioculturales de los productores.

Esto se dará mediante la articulación de políticas y acciones institucionales, y la integración de los diferentes instrumentos de las políticas de fomento de la producción agroalimentaria y la promoción y fortalecimiento de las acciones de las entidades territoriales y sus comunidades.

<sup>11</sup> Taller regional para la formulación de planes de acción nacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

<sup>12</sup> El estado mundial de la pesca y la acuicultura, Oportunidades y desafíos ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA Roma, 2014, www.fao.org.

### Garantía de acceso a los alimentos

Se encamina a la protección de la canasta básica, mediante la creación de las condiciones para que exista una libre competencia (sana y justa), la adopción de medidas que disminuyan el efecto de los impuestos indirectos y otras contribuciones sobre los precios de los alimentos, y la implementación de sistemas de información y orientación al consumidor sobre composición óptima de la dieta al menor costo.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y el objetivo general de la Política: “Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad”, con la práctica de la pesca ilegal, difícilmente se podrá:

Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para la población colombiana y por consiguiente cumplir con el objetivo y líneas de política establecidas en el Conpes 113, mencionado anteriormente.

Garantizar la disponibilidad de productos pesqueros, como fuente de proteínas y nutrientes, lo que afectaría la adecuada nutrición de la población de manera especial la población vulnerable, principalmente mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia, niños, niñas y adolescentes en crecimiento y adultos mayores.

Garantizar la producción y disponibilidad suficiente de pescado como alimento, dado que si se atrapan pescados que no cumplen con las normas y estándares establecidos (talla y peso), no habrá una adecuada reproducción, por tanto habrá escasez de este alimento y por ende de esta fuente de nutrientes imprescindibles para llevar una vida activa y sana.

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores (pequeños productores) y demás actores de la cadena de la pesca, dado que la escasez de recursos pesqueros, incidiría directamente en el desempeño eficiente de este mercado, viéndose afectado el ingreso de los actores mencionados.

2. En la síntesis diagnóstica del sector pesquero nacional incluida en la “Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible en Colombia” del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se identificó como uno de los problemas del factor seguimiento control y vigilancia, las deficiencias en el marco normativo y político del sector para mitigar la pesca ilegal, no declarada no reglamentada; en tal sentido, el tema se incorporó en el cuerpo de la política desde sus principios en el que se define como uno de ellos el “Cumplimiento de acuerdos internacionales para la conservación de los recursos y el control de la pesca ilegal y actividades ilícitas de pesca”.

Adicionalmente, dentro de los ejes estratégicos e instrumentos propuestos para la implementación de la política se identificó como un instrumento determinante para su funcionamiento la “Inspección, control y vigilancia”, mediante el establecimiento de acuerdos efectivos de cooperación interinstitucional para la inspección, control y vigilancia, lo cual puede facilitarse a través de procesos de evaluación, formalización y fortalecimiento de espacios intersectoriales de coordinación como la Mesa Nacional de Pesca Ilegal, los grupos de trabajo AUNAP-Armada Nacional, AUNAP-Policía Nacional, AUNAP-DIMAR y AUNAP-Fiscalía General de la Nación.

3. En línea con el objetivo de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC), de “Promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros, así como de los intereses marítimos de la nación, mediante la estructuración concertada y la puesta en marcha de estrategias que permitan garantizar la cabal administración, aprovechamiento económico, beneficio público, conservación del ambiente, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de dichos espacios jurisdiccionales”, actualmente las entidades estatales intervinientes en los casos de pesca ilegal, se encuentran trabajando en el mejoramiento de sus protocolos y la armonización de estos a nivel interinstitucional.

Como resultado de este proceso de mejoramiento y armonización, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la Nación, la Armada Nacional, la Dirección General Marítima, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, identificaron la necesidad de consolidar una mayor y efectiva coordinación interinstitucional, que involucre a todas las autoridades policivas, administrativas y judiciales competentes, cuando se presente un caso de pesca ilegal o ilícita actividad de pesca.

El objetivo de esta **Circular Externa Conjunta** es “desestimular la práctica de pesca ilegal e ilícita, actividades de pesca en el territorio marítimo nacional, así como delitos conexos, mediante la articulación efectiva y eficaz de los procedimientos de control y vigilancia, monitoreo y seguimiento, de las entidades nacionales competentes” (Circular Externa Conjunta, 2015, p. 8). Por medio de esta Circular, se adopta un protocolo coordinado nacional, conocido como el *Esquema de Circulación Interinstitucional*, por medio del cual se consolidan los insumos y procedimientos de las entidades para la lucha contra la pesca ilegal e ilícitas actividades de pesca.

En cuanto a la disposición de productos pesqueros, equipos, artes y aparejos de pesca, la **Circular Externa Conjunta** fortalece los procedimientos de monitoreo, seguimiento, control y vigilancia de las entidades nacionales competentes en la lucha contra la pesca ilegal e ilícitas actividades de pesca, contribuyendo a la protección y aseguramiento de la cadena de custodia, la cual es clave para lograr mecanismos sancionatorios efectivos y eficaces a nivel judicial. Por medio del *Esquema de circulación interinstitucional para el control de la pesca ilegal e ilícitas actividades de pesca en el territorio marítimo nacional*, se establece un procedimiento que permite:

Dar seguimiento a los productos pesqueros, equipos, artes y aparejos de pesca desde su incautación.

Realizar análisis para determinar: los instrumentos con los cuales se llevó a cabo el aprovechamiento; la existencia de dichos instrumentos (equipos, artes y aparejos de pesca), la calidad, cantidad, y grado de amenaza de las especies capturadas; la capacidad de las artes aprehendidas para la captura de especies de gran tamaño y/o recursos pesqueros; similitudes a otros equipos, artes y aparejos de pesca recogidos por la Armada Nacional.

Poner a disposición de la autoridad competente el producto aprehendido o decomisado.

Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por las autoridades colombianas para controlar la pesca ilegal e ilícitas actividades de pesca se continúa presentando un incremento en el número de naves pesqueras en aguas jurisdiccionales colombianas, incluyendo las áreas protegidas. Aunado a ello, en el marco las *Instrucciones de Coordinación Interinstitucional para el control de la pesca ilegal e ilícitas actividades de pesca en el territorio marítimo nacional*, de las que trata la **Circular Externa Conjunta**, se determinó que no se puede definir claramente el tema de disposición de naves, ya que actualmente no recae sobre ninguna entidad la responsabilidad y el presupuesto para disponer de la embarcación en la fase del proceso administrativo. Al analizar las normativas actuales, y las iniciativas legislativas existentes que no han sido aprobadas, se confirma la necesidad de contar con herramientas normativas que refuercen las acciones de lucha contra la pesca ilegal en nuestro país.

4. Lineamientos internacionales para desalentar la Pesca Ilegal No Declarada y No Reglamentada (INDNR). Se deben implementar las Medidas del Estado Rector del Puerto propuestas por la FAO como instrumento de lucha contra la pesca INDNR, cuyo objetivo es que los Estados rectores de los puertos dispongan de mejores medidas de control, para lo cual se requiere del ajuste de los marcos jurídicos nacionales a efectos de facilitar a las autoridades de los países la implementación de las medidas necesarias contra los barcos que practican la pesca INDNR y de esta manera contribuir en lucha contra las actividades pesqueras que no cumplen las medidas de conservación y de gestión establecidas.

#### **Recomendaciones de la OCDE, generadas de la revisión del sector pesquero y de la acuicultura nacional**

La pesca y la acuicultura en Colombia son actividades que aportan de manera significativa a la seguridad alimentaria y nutricional de la población, particularmente alrededor de 1.500.000 familias asentadas en los litorales y riberas de los ríos en todo el territorio nacional. De igual manera, son importantes generadoras de empleo e ingresos por lo que se reconoce su impacto social en las comunidades.

La pesca cuenta con unas características intrínsecas que le confieren una dimensión especial productiva, estas son: (1) biodiversidad de especies; (2) son recursos naturales renovables pero finitos; (3) tienen carácter comunal y de acceso abierto y; (4) obedecen a una dinámica biológica y ambiental que determinan en gran medida su comportamiento y disponibilidad. Lo anterior pone de manifiesto que la gestión de la actividad debe soportarse en el conocimiento integral de la dinámica de los recursos pesqueros, como su estacionalidad, distribución geográfica, abundancia, entre otros; buscando mantener en lo posible los niveles de aprovechamiento por debajo del rendimiento máximo sostenible de las poblaciones pesqueras y el beneficio social y equilibrio económico de la actividad. Al igual que en el resto del mundo en Colombia la producción pesquera ha presentado una disminución significativa en sus volúmenes de captura.

Por su parte la acuicultura se posiciona en el país como una actividad de gran potencial con un crecimiento continuo que registra en los últimos 15 años un aumento en su producción superior al 10% promedio anual. Este comportamiento le ha permitido acceder a

mercados internacionales contribuyendo con el bienestar social a nivel rural mediante la generación de empleo, incremento de la producción, la agregación de valor, además de aportar igualmente a la seguridad alimentaria y nutricional. La acuicultura se desarrolla actualmente en el país a partir del cultivo de peces como tilapia roja (*Oreochromis sp*), tilapia nilótica (*Oreochromis niloticus*), trucha (*Onchorhynchus mykiss*), cachama (*Piaractus brachypomus*), y camarón marino (*Litopenaeus vannamei*) y se han consolidado Estados Unidos y Europa como destinos de exportación de cerca del 35% de la producción nacional.

Reconociendo la importancia del sector pesquero y de la acuicultura y con el ánimo de mejorar su productividad y por ende su competitividad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incluyó en la agenda pública la formulación de las políticas para el sector con el fin de abordar las problemáticas que enfrenta y que impactan a la economía nacional, pero en especial a la regional y local. Es así como en los últimos cuatro años aunó esfuerzos, recursos y capacidades institucionales con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), para la formulación de:

- El Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible (Plandas), y
- La Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible en Colombia, en adelante Política Integral de Pesca.

Ambos procesos se desarrollaron a partir del diálogo público desde las regiones y con la participación colectiva de los diversos actores, es decir, fueron construidas desde el territorio, con el ánimo de identificar los elementos que contribuyen a la priorización de estrategias para el crecimiento integral (ambiental, económico y social) del sector, orientándose la política de pesca hacia la sostenibilidad de los recursos y la de acuicultura en su potencialidad de desarrollo.

De manera paralela y en aras de actualizar y fortalecer el marco normativo sectorial se trabajó en la construcción de dos proyectos de ley, a saber:

- Proyecto de ley para la gestión del sector pesquero y de la acuicultura, “*por la cual se dictan normas sobre el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos pesqueros y el desarrollo de la acuicultura*”, y
- Proyecto de ley, “*por la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y la ilícita actividad de pesca en el territorio colombiano*”. Este último resultado de la gestión institucional de las entidades que conforman la Mesa Nacional de Pesca Ilegal y actividades Ilícitas de Pesca (MNPII).

Aunque el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos significativos encaminados al fortalecimiento integral del sector pesquero y de la acuicultura del país, se reconoce que se mantienen algunas debilidades que dificultan una gestión eficiente y eficaz del mismo, dichas debilidades han sido identificadas en el proceso de evaluación del sector realizado por la OCDE y sobre las mismas se han centrado sus recomendaciones, las cuales en su conjunto se orientan al fortalecimiento de la gestión de la pesca y la acuicultura nacional. Para efectos de dar respuesta a las recomendaciones realizadas, estas se han clasificado siguiendo la estructura del reporte OCDE y el esquema de factores o ejes estratégicos establecidos en las políticas públicas para el sector así:

ÍTEM REPORTE OCDE	FACTOR O EJE ESTRATÉGICO POLÍTICA DE PESCA	RECOMENDACIÓN
1. Consolidating the contribution of fisheries and aquaculture to sustainable and inclusive growth.	<b>Gestión de la información</b>	<p>Mejorar y fortalecer los mecanismos para la generación y análisis de información técnica, científica y estadística que faciliten la toma de decisiones para la gestión de la pesca y de la acuicultura, así como ampliar el alcance geográfico y las especies incluidas en la recopilación de datos, en el entendido de que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Faltan datos críticos para entender la contribución de los diferentes segmentos del sector en términos de empleo, la generación de valor y la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria (generación de indicadores).</li> <li>* Se presenta interrupción en el proceso de recolección sistemática de datos necesarios para el seguimiento de la evolución del sector.</li> <li>* No se cuenta con planes de gestión plurianuales que permitan la continuidad en la toma de información.</li> <li>* Se cuenta con estimaciones desactualizadas sobre el estado de las poblaciones de peces bajo aprovechamiento, para algunas especies no se cuenta con estas estimaciones.</li> <li>* Se adolece de estudios enfocados a la evaluación del efecto del cambio climático sobre los recursos pesqueros y la acuicultura.</li> </ul> <p>Igualmente, se recomienda a la Aunap diseñar una estrategia para un proceso integral y sistemático de recopilación de información secundaria, partiendo de la revisión de las fuentes de información disponibles y facilitando la integración de esta información en su plataforma de recopilación y análisis de información (Sepec).</p> <p>Fortalecer el sistema de información de captura y esfuerzo de pesca efectiva en tiempo real para las especies objetivo.</p> <p>Es urgente la realización de un censo específico para el sector con el fin de contar con una línea de base completa de información del mismo.</p>
	<b>Sostenibilidad de los recursos pesqueros</b>	<p>Se recomienda en la medida de lo posible, la adopción del enfoque por ecosistemas ahora reconocido a nivel mundial en la pesca (EEP).</p> <p>El principal obstáculo para la aplicación del EEP es que requiere de un nivel de información y análisis sustancialmente mayor, el cual aún no está disponible en Colombia, de allí la importancia de las recomendaciones del factor anterior.</p>
2. An improving governance framework	<b>Gobernanza participativa</b>	<p>Se recomienda involucrar a todas las partes interesadas, no solo las que producen la información científica sobre el estado de los recursos en la gestión de los mismos; es decir, fomentar la participación e incidencia de los diversos actores en la toma de decisiones, esto aumenta la aceptabilidad y legitimidad de las decisiones tomadas. En este sentido, se reconoce la importancia de la "Mesa Sectorial" y los "Nodos de Pesca y Acuicultura" como instancias de consulta.</p> <p>En el caso de los "Nodos de Pesca y Acuicultura", estos pueden facilitar los esfuerzos para el control de las actividades de pesca en aguas interiores, involucrando a la comunidad en las tareas de vigilancia, reduciendo los costos de estas operaciones.</p>
	<b>Política y normativa</b>	<p>Dos proyectos de ley han sido diseñados por el Gobierno de Colombia. El proyecto de ley "que regula la explotación racional y sostenible de los recursos pesqueros y el desarrollo de la acuicultura" (en adelante, el proyecto de ley de gestión de pesca y acuicultura) que establece el marco general en el que opera el sector y está programado para ser presentado al Congreso antes de finales de 2016.</p> <p>Se reconoce que el proyecto de ley de gestión ya introduce el concepto de "sostenibilidad integral", en virtud de esto las políticas de pesca y acuicultura deben ser diseñadas con el objetivo de generar ingresos sostenibles y el empleo de personas de una manera que sea compatible con el uso responsable de la biodiversidad y de los servicios que los ecosistemas marinos y continentales proporcionan al país.</p> <p>Sobre el particular se recomienda:</p> <p>Definir los términos "gestión sostenible", "sostenibilidad" y "sostenibilidad integral" a fin de dar claridad al alcance de la norma, estos términos están cada vez más integrados en los procedimientos que caracterizan el buen gobierno en todo el mundo.</p> <p>El proyecto de ley sobre la gestión de la pesca y la acuicultura define una serie de prioridades para promover la productividad y la competitividad del sector. Algunos de ellos parecen estar en línea con una estrategia de crecimiento verde como el promovido por la OCDE, tales como incentivos para una mayor formalización; desarrollo de los servicios de extensión; la difusión de las mejores prácticas en la producción y fabricación, transformación y comercialización; promoción del consumo interno; estructuración de los programas de investigación; y la inversión en la educación y las cualificaciones.</p> <p>En términos del proceso de toma de decisiones y en armonía con lo expresado en el factor anterior, se recomienda revisar la posibilidad de generar un soporte legal para el Comité Técnico Interinstitucional con el ánimo de robustecer el principio de gestión sostenible de los recursos.</p>

ÍTEM REPORTE OCDE	FACTOR O EJE ESTRATÉGICO POLÍTICA DE PESCA	RECOMENDACIÓN
3. Strengthening management for the sustainable development of fisheries and aquaculture	<b>Planificación y ordenamiento</b>	Se recomienda que la gestión de los recursos se oriente hacia el uso de planes de recuperación o restauración para las pesquerías asociadas a especies sobreexplotadas y planes de manejo para las especies en pesquerías en plena explotación. Dichos planes no solo deben basarse en objetivos biológicos, sino incorporar los principios sociales y económicos en todo el proceso de diseño y puesta en marcha. En este sentido, se debe tener en cuenta las necesidades de empleo local, los impactos regionales, la generación de medios de vida alternativos, así como la seguridad alimentaria.  Los planes mencionados deben facilitar la adopción de un enfoque integral de la gestión de la pesca, con miras a la adopción de la EEP en el largo plazo; incluir la construcción de un sistema operativo de indicadores y puntos de referencia especialmente en pesquerías multiespecíficas.
	<b>Inspección, control y vigilancia</b>	Un problema fundamental es que la gestión en pesca está debilitada por la insuficiente aplicación de la regulación. Este problema se acentúa entre otras causas por la debilidad en el ejercicio de registro de las embarcaciones artesanales o de pequeña escala marinas y continentales, lo que dificulta la regulación del esfuerzo pesquero, por lo que se recomienda desarrollar o fortalecer los mecanismos de registro de las embarcaciones mencionadas.  Igualmente, reforzar el seguimiento y la vigilancia en los puntos de desembarque y para las flotas industriales un sistema de localización de buques (VMS) compartido en tiempo real entre la industria pesquera y la AUNAP.
	<b>Formación y protección del recurso humano</b>	Se recomienda centrarse en la educación y cualificación como un medio para ampliar las expectativas y generar alternativas productivas para pescadores y acuicultores especialmente de pequeña escala. Esto facilitaría la transición a actividades más rentables y la disminución de la presión sobre los recursos.
4. Improving the enabling environment for sustainable aquaculture development	<b>Infraestructura y logística</b>	La deficiencia en los puntos de desembarco, muelles e instalaciones de almacenamiento y red de frío, también limita la productividad y la competitividad, por lo que se recomienda generar acciones de mejora en estos aspectos.  Otra limitación clave para el desarrollo del sector es su naturaleza esencialmente informal. Esto implica en particular que los resultados de investigación, los servicios de extensión y las mejores prácticas no se difunden adecuadamente. Por tal razón la ampliación de los esfuerzos para acelerar sustancialmente la tasa de formalización debe ser un objetivo fundamental para el MADR y AUNAP.  El Gobierno de Colombia ha manifestado su voluntad de aplicar los principios establecidos en la Recomendación del Consejo sobre el Desguace y deben ser considerados tales esquemas en el futuro.
	<b>Mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional</b>	La recomendación se orienta a fortalecer la capacidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para orientar el trabajo de las Corporaciones Autónomas Regionales y mejorar su eficiencia y eficacia en las responsabilidades asociadas con la expedición de licencias para el desarrollo de la acuicultura, lo que, adicionalmente, facilitaría el proceso de formalización del sector.

**TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2015  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y el delito de ilícita actividad de pesca en el territorio colombiano.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

GENERALIDADES

CAPÍTULO I

**De la pesca ilegal**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto contribuir a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal y el delito de ilícita actividad de pesca en el territorio colombiano.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley rige en el territorio colombiano y aplica a las personas naturales, jurídicas y a las sociedades de hecho, independiente de su nacionalidad.

Parágrafo. Las disposiciones de la presente ley no se aplican a la pesca de subsistencia establecida en la ley.

Artículo 3°. *Pesca ilegal e ilícita actividad de pesca.* Para los efectos de la presente ley, entiéndase por infracción administrativa de pesca ilegal, toda actividad de pesca realizada en el territorio colombiano sin el permiso de las autoridades competentes o con incumplimiento de la normatividad vigente en contravención de las medidas de administración, ordenación o conservación adoptadas.

El delito de ilícita actividad de pesca corresponde a la definición contemplada en el artículo 335 del Código Penal Colombiano o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

Artículo 4°. *Titularidad de la potestad sancionatoria administrativa en materia de pesca.* El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia de pesca representado por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), y la Secretaría de Agricultura y Pesca del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de las competencias establecidas por ley a otras entidades administrativas. La potestad sancionatoria ambiental estará en cabeza de la autoridad ambiental competente.

Quienes infrinjan las disposiciones establecidas en la presente ley podrán hacerse acreedores a las sanciones administrativas o penales a que haya lugar, en concordancia con la normatividad vigente, que aplicarán las autoridades de acuerdo con su competencia.

## TÍTULO II

### PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES

#### CAPÍTULO I

##### Disposiciones administrativas y penales

Artículo 5°. *Disposición de productos pesqueros, equipos, artes y aparejos de pesca.* Las autoridades pesqueras, en el marco de sus competencias, dispondrán de manera inmediata de los productos decomisados que sean altamente perecederos.

Los productos pesqueros, equipos, artes y aparejos de pesca reglamentarios y no reglamentarios objeto de decomiso podrán ser donados a entidades públicas, o destruidos, previo informe técnico de la autoridad competente.

Parágrafo 1°. Para procesos de disposición de los productos decomisados altamente perecederos, debe contarse con el visto bueno de la autoridad sanitaria correspondiente y efectuarse los procedimientos de forma inmediata.

Parágrafo 2°. Cuando la aprehensión de productos pesqueros se realice por la Armada Nacional, la Autoridad Pesquera podrá donarle a esta entidad hasta un 30% del producto decomisado para su consumo directo, cuando así lo solicite.

Parágrafo 3°. Cuando se trate de recursos hidrobiológicos se procederá de acuerdo a lo consagrado en la Ley 1333 de 2009, o aquellas normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 6°. *Procedimiento administrativo sancionatorio en flagrancia.* Cuando el presunto infractor sea sorprendido en flagrancia, y una vez puesto a disposición de la Autoridad Pesquera, este será inmediatamente escuchado en audiencia, la cual se desarrollará de la siguiente manera:

a) En audiencia se presentarán las circunstancias de hecho que motivan la actuación, se enunciarán las posibles normas violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el presunto infractor en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al presunto infractor o a quien lo represente, para que presenten sus descargos, en donde podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

b) Surtida la etapa anterior, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia, y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la respectiva sanción. Contra la decisión así proferida solo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia.

Parágrafo. En los casos donde no exista flagrancia se procederá conforme al procedimiento sancionatorio administrativo previsto en CPACA o las normas especiales que lo regulen.

Artículo 7°. *Notificaciones a ciudadanos extranjeros.* En las actuaciones sancionatorias objeto de la presente ley y ambientales, las notificaciones a ciudadanos extranjeros se surtirán conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011, o en los acuerdos bilaterales de cooperación administrativos cuando existan.

Artículo 8°. *Costas procesales.* Si se demostrare la responsabilidad en la realización de actividades de pesca ilegal, además de las sanciones, los responsables deberán cubrir los gastos generados con el procedimiento de la imposición de las sanciones en que ha incurrido el Estado, tales como: transporte, almacenamiento, mantenimiento o muellaje, entre otros.

Artículo 9°. *Tiempo para la presentación ante autoridad competente.* Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 298 de la Ley 906 de 2004:

**Parágrafo 3°.** En desarrollo del derecho de visita o cuando existan motivos para sospechar que una nave o artefacto naval está siendo utilizado para realizar actividades ilícitas de pesca, violación de fronteras para la explotación o aprovechamiento de los recursos naturales, en el territorio marítimo nacional, los miembros de la Armada Nacional en desarrollo de sus funciones deberán aplicar el procedimiento de interdicción marítima y conducir inmediatamente a puerto colombiano la nave o artefacto naval y las personas capturadas a bordo, para ponerlos a disposición ante las entidades competentes.

En este caso, la puesta a disposición de las personas capturadas durante la interdicción marítima ante el juez de control de garantías y la definición de su situación jurídica deberán desarrollarse en el menor tiempo posible, sin que en ningún caso exceda las 36 horas siguientes, contadas a partir de la llegada a puerto colombiano.

Artículo 10. *Ilícita actividad de pesca.* Modifíquese el artículo 335 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, modificado por el artículo 38 de la Ley 1453 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 335. Ilícita Actividad de Pesca.** El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice actividad de pesca, comercialización, transporte, o almacenaje de ejemplares o productos de especies vedadas o en zonas o áreas de reserva, o en épocas vedadas, en zona prohibida, o con explosivos, sustancia venenosa, incurrirá en prisión de sesenta (60) meses a ciento ocho (108) meses y multa de veinticinco mil (25.000) salarios míni-

mos legales mensuales vigentes hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que:

1. Utilice instrumentos no autorizados o de especificaciones técnicas que no correspondan a las permitidas por la autoridad competente.

2. Deseque, varíe o baje el nivel de los ríos, lagunas, ciénagas o cualquier otra fuente con propósitos pesqueros o fines de pesca.

3. Altere los refugios o el medio ecológico de especies de recursos hidrobiológicos, como consecuencia de actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables.

4. Construya obras o instale redes, mallas o cualquier otro elemento que impida el libre y permanente tránsito de los peces en los mares, ciénagas, lagunas, caños, ríos y canales.

Artículo 11. *Disposición de las naves.* Para efectos de la disposición de las naves involucradas en un proceso penal por actividades ilícitas de pesca, violación de fronteras para la explotación o aprovechamiento de los recursos naturales, se podrá realizar la enajenación temprana de los bienes sujetos a medidas cautelares descritos en el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1615 de 2013 en relación con el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación o normas que los modifiquen, sustituyan o adicionen, cuando corran riesgo de perder, deteriorarse, depreciarse o desvalorizarse, o cuando se concluya, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio, que su conservación y administración cause detrimento, perjuicio o gastos desproporcionados con su valor comercial a la nación.

Los recursos producto de la venta anticipada de los bienes descritos en el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1615 de 2013 deberán ser depositados en una subcuenta creada por el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación para tal fin, con la cual se asegurará el cumplimiento del fin establecido en el numeral 6 del artículo 3° de la Ley 1615 de 2013.

En lo correspondiente a las competencias a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) respecto a naves de bandera extranjera, se dará aplicación al Decreto número 2685 de 1999, o normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen, y se pondrá a disposición de esta entidad de manera inmediata a la retención de la nave, embarcación o artefacto naval por parte de la autoridad que la retenga.

Artículo 12. *Disponibilidades presupuestales.* En todo caso, la implementación y desarrollo de las actividades de la presente ley deberán atenderse de conformidad con las disponibilidades presupuestales y hasta la concurrencia de las respectivas apropiaciones presupuestales disponibles, acordes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo sectorial vigentes de las entidades que les corresponda desarrollarlas por competencia, además del cumplimiento de todos los requisitos legales para tal fin.

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2014

Artículo 8°. En dicho artículo se cambia la palabra costas procesales por gastos procesales y se precisa que esos gastos corresponden al proceso administrativo. El término “costas procesales” es mucho más amplio que el de gastos procesales y corresponde a todos aquellos gastos en los que han incurrido las partes dentro de un “proceso judicial”, y comoquiera que lo que se pretende con el artículo es que el Estado recupere todos los gastos generados dentro de un “proceso administrativo” en el cual se ha determinado la responsabilidad y sancionado a un infractor, tiene sentido cambiar la palabra costas por gastos.

Artículo 9°. Al artículo se adiciona “modificado por el artículo 56 de la Ley 1453 de 2011”, por cuanto al momento de redactar el articulado el autor omitió indicar que el artículo 298 de la Ley 906 de 2004 fue modificado por el artículo 56 de la Ley 1453 de 2011”.

Artículo 10. Se adiciona un párrafo al artículo el cual reza: “Párrafo. Para los casos de pesca artesanal la multa será de cinco (5) a veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena privativa de la libertad prevista en este artículo”. Lo anterior teniendo en cuenta que con el presente proyecto de ley no se busca perseguir a los pescadores artesanales, que derivan su subsistencia de dichas prácticas, por lo que hay que hacer una distinción entre ellos y quienes realizan pesca industrial ilegal. De igual manera no podemos desconocer que a pesar de ser pescadores artesanales están realizando su actividad con técnicas ilegales, que atentan contra el ecosistema, por lo que es necesario imponer sanciones que desalienten dichas prácticas.

#### TEXTO PROPUESTO PARA SER APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y el delito de ilícita actividad de pesca en el territorio colombiano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

GENERALIDADES

CAPÍTULO I

**De la pesca ilegal**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto contribuir a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal y el delito de ilícita actividad de pesca en el territorio colombiano.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley rige en el territorio colombiano y aplica a las personas naturales, jurídicas y a las sociedades de hecho, independiente de su nacionalidad.

Parágrafo. Las disposiciones de la presente Ley no se aplican a la pesca de subsistencia establecida en la ley.

Artículo 3°. *Pesca ilegal e ilícita actividad de pesca.* Para los efectos de la presente ley, entiéndase por infracción administrativa de pesca ilegal, toda actividad de pesca realizada en el territorio colombiano sin el permiso de las autoridades competentes o con incumplimiento de la normatividad vigente en contravención de las medidas de administración, ordenación o conservación adoptadas.

El delito de ilícita actividad de pesca corresponde a la definición contemplada en el artículo 335 del Código Penal Colombiano o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

Artículo 4°. *Titularidad de la potestad sancionatoria administrativa en materia de pesca.* El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia de pesca representado por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), y la Secretaría de Agricultura y Pesca del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de las competencias establecidas por ley a otras entidades administrativas. La potestad sancionatoria ambiental, estará en cabeza de la autoridad ambiental competente.

Quienes infrinjan las disposiciones establecidas en la presente ley, podrán hacerse acreedoras a las sanciones administrativas y/o penales a que haya lugar, en concordancia con la normatividad vigente, que aplicarán las autoridades de acuerdo con su competencia.

## TÍTULO II

### PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES

#### CAPÍTULO I

##### Disposiciones administrativas y penales

Artículo 5°. *Disposición de productos pesqueros, equipos, artes y aparejos de pesca.* Las autoridades pesqueras, en el marco de sus competencias, dispondrán de manera inmediata de los productos decomisados que sean altamente perecederos.

Los productos pesqueros, equipos, artes y aparejos de pesca reglamentarios y no reglamentarios objeto de decomiso podrán ser donados a entidades públicas, o destruidos, previo informe técnico de la autoridad competente.

Parágrafo 1°. Para procesos de disposición de los productos decomisados altamente perecederos, la autoridad sanitaria deberá expedir el visto bueno correspondiente de forma inmediata.

Parágrafo 2°. Cuando la aprehensión de productos pesqueros se realice por la Armada Nacional, la Autoridad Pesquera podrá donarle a esta entidad hasta un 30% del producto decomisado para su consumo directo, cuando así lo solicite.

Parágrafo 3°. Cuando se trate de recursos hidrobiológicos se procederá de acuerdo a lo consagrado en la Ley 1333 de 2009, o aquellas normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 6°. *Procedimiento administrativo sancionatorio en flagrancia.* Cuando el presunto infractor sea sorprendido en flagrancia, y una vez puesto a disposición de la Autoridad Pesquera, este será inmediatamente escuchado en audiencia, la cual se desarrollará de la siguiente manera:

En audiencia se presentarán las circunstancias de hecho que motivan la actuación, se enunciarán las posibles normas violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el presunto infractor en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al presunto infractor y/o a quien lo represente, para que presenten sus descargos, en donde podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad.

Surtida la etapa anterior, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia, y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la respectiva sanción. Contra la decisión así proferida solo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia.

Parágrafo. En los casos donde no exista flagrancia se procederá conforme al procedimiento sancionatorio administrativo previsto en CPACA o las normas especiales que lo regulen.

Artículo 7°. *Notificaciones a ciudadanos extranjeros.* En las actuaciones sancionatorias objeto de la presente ley y ambientales, las notificaciones a ciudadanos extranjeros se surtirán conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011, o en los acuerdos bilaterales de cooperación administrativos cuando existan.

Artículo 8°. *Gastos procesales.* Si dentro del proceso administrativo se demostrare la responsabilidad en la realización de actividades de pesca ilegal, además de las sanciones, los responsables deberán cubrir los gastos generados con el procedimiento de la imposición de las sanciones en que ha incurrido el Estado, tales como: transporte, almacenamiento, mantenimiento y/o muellaje, entre otros.

Artículo 9°. *Tiempo para la presentación ante autoridad competente.* Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 298 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 56 de la Ley 1453 de 2011:

**Parágrafo 3°.** En desarrollo del derecho de visita o cuando existan motivos para sospechar que una nave o artefacto naval está siendo utilizada para realizar actividades ilícitas de pesca, violación de fronteras para la explotación o aprovechamiento de los recursos naturales, en el territorio marítimo nacional, los miembros de la Armada Nacional en desarrollo de sus funciones deberán aplicar el procedimiento de interdicción marítima y conducir inmediatamente a puerto colombiano, la nave o artefacto naval y las personas capturadas a bordo, para ponerlos a disposición ante las entidades competentes.

En este caso, la puesta a disposición de las personas capturadas durante la interdicción marítima ante el juez de control de garantías y la definición de su situación

jurídica, deberá desarrollarse en el menor tiempo posible, sin que en ningún caso exceda las 36 horas siguientes, contadas a partir de la llegada a puerto colombiano.

**Artículo 10. *Ilicita actividad de pesca.*** Modifíquese el artículo 335 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, modificado por el artículo 38 de la Ley 1453 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 335. *Ilicita actividad de pesca.*** El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice actividad de pesca, comercialización, transporte, o almacenaje de ejemplares o productos de especies vedadas o en zonas o áreas de reserva, o en épocas vedadas, en zona prohibida, o con explosivos, sustancia venenosa, incurrirá en prisión de sesenta (60) meses a ciento ocho (108) meses y multa de veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que:

1. Utilice instrumentos no autorizados o de especificaciones técnicas que no correspondan a las permitidas por la autoridad competente.

2. Deseque, varíe o baje el nivel de los ríos, lagunas, ciénagas o cualquiera otra fuente con propósitos pesqueros o fines de pesca.

3. Altere los refugios o el medio ecológico de especies de recursos hidrobiológicos, como consecuencia de actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables.

4. Construya obras o instale redes, mallas o cualquier otro elemento que impida el libre y permanente tránsito de los peces en los mares, ciénagas, lagunas, caños, ríos y canales.

**Parágrafo.** Para los casos de pesca artesanal la multa será de cinco (5) a veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena privativa de la libertad prevista en este artículo.

**Artículo 11. *Disposición de las naves.*** Para efectos de la disposición de las naves involucradas en un proceso penal por actividades ilícitas de pesca, violación de fronteras para la explotación y/o aprovechamiento de los recursos naturales, se podrá realizar la enajenación temprana de los bienes sujetos a medidas cautelares descritos en el numeral 2 del artículo 6 de la Ley 1615 de 2013 en relación con el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación o normas que los modifiquen, sustituyan o adiciónen, cuando corran riesgo de perecer, deteriorarse, depreciarse o desvalorizarse, o cuando se concluya, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio, que su conservación y administración cause detrimento, perjuicio o gastos desproporcionados con su valor comercial a la nación.

Los recursos producto de la venta anticipada de los bienes descritos en el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1615 de 2013 deberán ser depositados en una subcuenta creada por el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación para tal fin, con la cual se asegurará el cumplimiento

del fin establecido en el numeral 6 del artículo 3° de la Ley 1615 de 2013.

En lo correspondiente a las competencias a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) respecto a naves de bandera extranjera, se dará aplicación al Decreto número 2685 de 1999, o normas que lo modifiquen, sustituyan o adiciónen y se pondrá a disposición de esta entidad de manera inmediata a la retención de la nave, embarcación o artefacto naval por parte de la autoridad que la retenga.

**Artículo 12. *Disponibilidades presupuestales.*** En todo caso, la implementación y desarrollo de las actividades de la presente ley deberán atenderse de conformidad con las disponibilidades presupuestales y hasta la concurrencia de las respectivas apropiaciones presupuestales disponibles, acordes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo sectorial vigentes de las entidades que les corresponda desarrollarlas por competencia, además del cumplimiento de todos los requisitos legales para tal fin.

**Artículo 13. *Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

	 EDUARDO JOSE TOUS DE LA OSSA Coordinador Ponente
	 FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO DE LA OSSA
	 FLORA PERDOMO ANDRADE
	 FERNANDO SIERRA RAMOS

### Proposición final

Con fundamento en los planteamientos anteriormente expuestos, solicito respetuosamente a los Honorables miembros de la Comisión Quinta, se dé primer debate al Proyecto de ley número 117 de 2015, *por medio de la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y la ilícita actividad de pesca en el territorio colombiano.*

De los Honorables Representantes.

	 EDUARDO JOSE TOUS DE LA OSSA Coordinador Ponente
	 FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO DE LA OSSA
	 FLORA PERDOMO ANDRADE
	 FERNANDO SIERRA RAMOS

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley referenciado en el asunto de iniciativa parlamentaria, en su artículo 1° establece por objeto *“Incluir en el Plan de Beneficios del Sistema de Seguridad Social en Salud las técnicas de reproducción humana asistida reconocidas científicamente para el tratamiento de la infertilidad; la práctica de los estudios requeridos para su diagnóstico, los requisitos para el funcionamiento de los centros de atención en fertilidad y los lineamientos para la política pública en dichos tratamientos, previo estudio técnico e impacto fiscal”*.

Para llevar a cabo dicho objeto se propone: i) el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) determinará los requisitos de acceso al tratamiento de reproducción, definirá los sistemas y la infraestructura requerida para la inclusión de este servicio en el Plan de Beneficios en un término de 6 meses; ii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), determinará el impacto fiscal en un término de 6 meses; iii) el MSPS reglamentará la ley, incluirá el tratamiento de reproducción asistida en el plan de beneficios y realizará la apropiación presupuestal necesaria para tal fin, en un término de 6 meses.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, la prestación del servicio de salud se encuentra garantizada a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Según las disposiciones que la contienen, las Entidades Promotoras de Salud (EPS) son las res-

sables del recaudo de las cotizaciones de sus afiliados y tienen a su cargo la gestión del riesgo en salud, lo que se traduce en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Plan Obligatorio de Salud (POS). Las cotizaciones se constituyen en la principal fuente de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Estas financian el principal ingreso de las EPS, el valor de las Unidades de Pago por Capitalización (UPC), la cual se reconoce a cada una de las EPS, por cada persona afiliada y beneficiaria. De esta manera, las cotizaciones financian la UPC, a fin de que el sistema, a través de las EPS, cumpla su función principal de aseguramiento en salud, **en sujeción estricta al POS**.

Bajo este esquema se da fiel cumplimiento al artículo 48 Superior que establece que los recursos de las instituciones de la seguridad social no se podrán destinar ni utilizar para fines distintos a ella. Se asegura que los recursos del SGSSS se destinen a los servicios y tecnologías de la salud cubiertas para la atención del servicio público de salud. No en vano existen disposiciones legales como el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011, que establece que los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Del mismo modo, el modelo de seguridad social descrito permite dar cumplimiento a las consagraciones constitucionales referentes a la forma en que deberá garantizarse la seguridad social en salud bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

De la aplicación del principio de la solidaridad se derivan varias implicaciones de suma importancia para la real y efectiva garantía de la seguridad social, una de ellas, expuesta en palabras de la Corte Constitucional, es *“... que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto ...”*<sup>1</sup>. La solidaridad así vista permite entender que las cotizaciones se convierten en la principal fuente de financiación del SGSSS, y así de los servicios y tecnologías incluidos en el POS, a partir del reconocimiento del valor de la UPC.

Ahora bien, la prestación de servicios y tecnologías incluidos actualmente en el Plan de Beneficios del SGSSS, para atender las facetas de promoción, prevención, paliación, atención de las enfermedades y rehabilitación de las secuelas de la población colombiana, corresponde a una labor cuyo resultado es consecuencia de las competencias ejercidas por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), especialmente otorgadas en el Decreto número 2562 de 2012, que establece dentro de sus funciones la de definir y actualizar el POS y definir el valor de la Unidad de Pago por Capitalización (UPC) de cada régimen.

La competencia otorgada al MSPS tiene fundamento en el modelo de seguridad social que se ha venido des-

<sup>1</sup> Sentencia C-126 de 2000.

cribiendo. Desde la expedición de la Ley 100 de 1993 ha sido preocupación del legislador que las entidades que participan e interactúan al interior del SGSSS, especialmente, en el proceso de inclusión de servicios y tecnologías en salud dentro del POS y su financiación, conforme a la cláusula constitucional que consagra que la seguridad social se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Desde un comienzo quedó establecida esta competencia en cabeza del MSPS, la Superintendencia Nacional de Salud y el otrora Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud<sup>2</sup>. Entidad esta última que fuera la encargada de definir la UPC hasta la entrada en vigencia de la Ley 1122 de 2007 que creó la Comisión de Regulación en Salud, entidad que en su replazo ejerció dicha función, así como la definición y modificación de los Planes Obligatorios de Salud hasta el año 2012, fecha en que se ordenó su supresión y se ordenó el traslado de estas funciones al MSPS.

Lo anterior obedece, en primer lugar, al criterio de *especialidad* que ha demarcado el terreno de la competencia asignada al MSPS como el órgano rector del sector salud encargado de formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales. Y, en segundo lugar, al carácter técnico de la materia que complementa el primer criterio, siendo fundamental en el proceso de ejecución de esas políticas pero especialmente garantista del acceso al derecho a la salud, facultando al MSPS para definir los servicios y tecnologías incluidos en el Plan de Beneficios y la UPC.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, la UPC se establecerá de acuerdo con los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico, los costos de prestación y la tecnología media disponible, las condiciones financieras del sistema, su financiación y estudios técnicos respectivos<sup>3</sup>. Debe consultar, además, el equilibrio financiero del sistema de acuerdo con las proyecciones de sostenibilidad de mediano y largo plazo, en cualquier caso compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>4</sup>. En suma, la UPC responde a un análisis técnico y actuarial que contrasta la población objetivo y los servicios y tecnologías con cobertura en salud.

Sin perjuicio de la competencia del Congreso de la República de hacer las leyes, esta cartera no comparte la inclusión de servicios y tecnologías en salud mediante leyes, tal como se pretende hacer mediante el proyecto de ley del asunto, en tanto esta práctica disiente de la filosofía que inspira al SGSSS la cual exige que la ejecución de la labor de inclusión requiera *especialidad y un estudio técnico* de la cobertura en razón a los criterios mencionados y los componentes que se encuentran en juego como la sostenibilidad del sistema articulado bajo un esquema de prestación que comprende la participación de los particulares y la solidaridad en su financiación. La labor legislativa no puede ser ajena ni reticente al modelo de seguridad social, debe preservar la coherencia del sistema y fundar respeto por las instituciones que han sido creadas precisamente para

hacer efectiva la prestación del servicio de la seguridad social.

En Sentencia C-979 de 2010 la Corte Constitucional se refirió al Plan de Beneficios así: “... *el Plan Obligatorio de Salud (POS) es el conjunto de servicios de atención en salud y prestaciones económicas a que tiene derecho todo afiliado al régimen contributivo o subsidiado, en caso de necesitarlo. El paquete de servicios incluidos en el POS se establece en función del perfil epidemiológico de la población relevante y de los costos de prestación de los servicios identificados en condiciones de calidad, tecnología y hotelería, el cual se activa de acuerdo con la demanda de cada afiliado, aspecto que se conoce como ‘subsidio a la demanda’...*”. ...En la misma sentencia, refiere a la UPC en los siguientes términos: “...*La UPC fue diseñada como: i) una unidad destinada a preservar el equilibrio financiero del sistema de seguridad social, indispensable para asegurar la prestación eficiente del Plan Obligatorio de Salud (POS); ii) que funciona dentro de un esquema que asegura la prestación de los servicios a partir de la demanda del afiliado, contrario a un sistema de oferta de servicios, y iii) que es administrada por una empresa aseguradora reconocida por el Sistema por expresa disposición legal –artículo 14 de la Ley 1122 de 2007–*”. (Negrilla fuera de texto).

Las definiciones de ambos conceptos –POS y UPC– se interrelacionan de tal manera que por esencia son inescindibles. Esta naturaleza participa en una cuota muy importante de la especialidad y los factores que deben anteceder a cualquier inclusión del Plan de Beneficios como garantía del servicio de salud y de su prestación con cargo a los recursos públicos.

Frente al particular, el legislador estatutario consagra en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015 que los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en los que se advierta (i) como finalidad principal un propósito cosmético o suntuario no relacionado con la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas, (ii) que no exista evidencia científica sobre su seguridad y eficacia o efectividad clínica, (iii) su uso no haya sido autorizada por la autoridad competente, (iv) se encuentren en fase de experimentación, o (v) tenga que ser prestados en el exterior.

Por lo tanto, los servicios y tecnologías que cumplan con esos criterios serán excluidos por el MSPS previo un procedimiento técnico-científico, de carácter público, colectivo, participativo y transparente dentro de un término de dos (2) años. Para la Corte Constitucional la consagración de un listado de exclusiones con base en esos criterios es constitucional en tanto “... *resulta congruente con un concepto del servicio de salud, en el cual la inclusión de todos los servicios, tecnologías y demás se constituye en regla y las exclusiones en la excepción. Si el derecho a la salud está garantizado, se entiende que esto implica el acceso a todos los elementos necesarios para lograr el más alto nivel de salud posible y las limitaciones deben ser expresas y taxativas...*”<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Art. 155 Ley 100 de 1993.

<sup>3</sup> Artículos 162 y 182 de la Ley 100 de 1993.

<sup>4</sup> Artículo 7° Ley 1122 de 2007.

<sup>5</sup> Sentencia C-313 de 2014.

El legislador estatutario en consonancia con los principios que rigen las garantías del derecho a la salud, de su protección integral bajo un modelo que incluye todos los servicios y tecnologías que no estén excluidas y, por ende, no financiadas con recursos públicas, principalmente con los recursos parafiscales de la salud, dejó indemne la competencia de dicha exclusión en cabeza del órgano rector de la salud, esto es del MSPS, quien la ejecutará a través de un mecanismo técnico-científico.

Es por ello que, si esta es la voluntad del legislador estatutario, habiendo sido expresamente declarado exequible dicho artículo y reconocido su contenido estatutario por la Corte Constitucional en Sentencia C-313 de 2014, no podría el legislador ordinario ahora incluir un servicio o tecnología, pues atentaría contra el alcance de esa disposición y devendría en inconstitucional, ya que la aprobación de una ley ordinaria que ordenara la inclusión de determinados servicios o tecnologías en el Plan de Beneficios, traería por efecto que el MSPS no podría con posterioridad excluir esa tecnología o servicio con base en esos criterios haciendo inocho el objetivo trazado de atención integral de la salud mediante el mecanismo de exclusión de la Ley Estatutaria de Salud.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional “... *Las Leyes Estatutarias constituyen un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son: los derechos y deberes fundamentales (...) materias estas que comportan una importancia cardinal para el desarrollo de los artículos 1º y 2º de la Carta, pues su regulación especial garantiza la vigencia de principios básicos constitucionales y propende por la consecución de los fines esenciales del Estado...*”. En atención a esta jerarquía al legislador ordinario le está vedado legislar sobre asuntos que tengan el carácter de reserva estatutaria, so pena de que la ley o disposición ordinaria sea declarada inconstitucional. Así lo recordó la Corte en Sentencia C-870 de 2014 al declarar varias expresiones contenidas en la Ley 1695 de 2013 por considerar que estaban sometidas a reserva de ley estatutaria. Luego mucho más evidente resulta inconstitucional un precepto normativo ordinario cuando pretende abordar disposiciones cuya naturaleza han sido definidas por la propia Corte Constitucional como estatutarias, tal como sucede en el presente caso.

En definitiva, debe concluirse que la inclusión de servicios y tecnologías en los planes obligatorios de salud mediante leyes, por fuera de la competencia otorgada al MSPS, es contrario al ordenamiento jurídico superior. Dicho proceder no responde a criterios técnicos ni consulta los factores que rigen la definición de la UPC. Quebra los principios que cimientan el SGSSS y pone en riesgo su sostenibilidad financiera y la viabilidad del mismo en perjuicio de la garantía del derecho fundamental de salud. Además, se omite por completo las disposiciones estatutarias que al respecto rigen la exclusión de servicios y tecnologías de la salud con recursos públicos. La definición de un listado expreso de exclusiones se encuentra en desarrollo bajo un procedimiento específico en cabeza del MSPS mecanismo que no puede ser subvertido por el legislador ordinario, so pena de ser declarado inconstitucional. Esto sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 130 de la Resolución número 5521 de 2013, “por la cual se define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de

Salud (POS)” que establece expresamente la exclusión del POS los tratamientos para la infertilidad.

De otra parte, como bien trae a colación la exposición de motivos del proyecto, en Sentencia T-528 de 2014 la Corte Constitucional expresa que “... *en los casos expuestos con anterioridad, la Corporación ha pedido del supuesto de que la infertilidad no se considera una enfermedad de aquellas que involucran gravemente los derechos a la vida y a la integridad personal, en un aspecto determinante de la condición general de la salud. Es decir, tal afección, si bien puede impactar negativamente el proyecto de vida de las personas, no compromete de una manera inmediata y urgente la vida en sí misma...*”. En este sentido, bien vale la pena decir que esta condición particular de la infertilidad debe igualmente verse a la luz de las condiciones teóricas para la fundamentalidad del derecho a la salud planteadas por la Corte Constitucional. Al respecto, la Corte en Sentencia C-288 de 2012 se cuestiona sobre el asunto, para lo cual recuerda lo expuesto en Sentencia T-016 de 2007, así:

“... *Ahora bien, una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra –muy distinta– la aptitud de hacerse efectivos tales derechos en la práctica o las vías que se utilicen para ese fin. En un escenario como el colombiano caracterizado por la escasez de recursos, en virtud de la aplicación de los principios de equidad, de solidaridad, de subsidiariedad y de eficiencia, le corresponde al Estado y a los particulares que obran en su nombre, diseñar estrategias con el propósito de conferirle primacía a la garantía de efectividad de los derechos de las personas más necesitadas por cuanto ellas y ellos carecen, por lo general, de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones de dignidad.*

(...)

12. *Hoy se muestra artificioso predicar la exigencia de conexidad respecto de derechos fundamentales los cuales tienen todos –unos más que otros– una connotación prestacional innegable. Ese requerimiento debe entenderse en otros términos, es decir, en tanto enlace estrecho entre un conjunto de circunstancias que se presentan en el caso concreto y la necesidad de acudir a la acción de tutela en cuanto vía para hacer efectivo el derecho fundamental. Así, a propósito del derecho fundamental a la salud puede decirse que respecto de las prestaciones excluidas de las categorías legales y reglamentarias únicamente podrá acudirse al amparo por vía de acción de tutela en aquellos eventos en los cuales logre demostrarse que la falta de reconocimiento del derecho fundamental a la salud (i) significa a un mismo tiempo lesionar de manera seria y directa la dignidad humana de la persona afectada con la vulneración del derecho: (ii) se pregona de un sujeto de especial protección constitucional<sup>6</sup> y/o (iii) implica*

<sup>6</sup> En relación con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha afirmado de manera reiterada que existen personas a quienes la Constitución misma dota de un amparo específico bien sea por razón de su edad –niños, niñas– o por causa de encontrarse en especiales circunstancias de indefensión –personas con enfermedades catastróficas, reclusos, mujeres embarazadas o personas colocadas en situaciones de debilidad económica, física o psíquica manifiesta. Frente a estas personas, el amparo del derecho constitucional fundamental a la salud es reforzado debido al grado de vulnerabilidad que, en ocasiones, deben afrontar ver Sentencias T-1081 de 2001, T-850 de 2001, T-859 de 2003 y T-666 de 2004.

poner a la persona afectada en una condición de indefensión por su falta de capacidad de pago para hacer valer ese derecho.

(...)

De cualquier manera, también en estos casos, los jueces deberán constatar en concreto la índole de la prestación reclamada y habrán de analizar con detalle la situación en que se exige su cumplimiento pues, como lo ha indicado la Sala, se trata de obligaciones cuya realización implica fuertes erogaciones económicas y en países con recursos escasos no puede perderse de vista la necesidad de fijar prioridades. De ahí que el vínculo entre la no prestación del servicio exigido y la afectación de la dignidad de la persona así como la falta de capacidad de pago constituyan criterios determinantes para que proceda la protección del derecho fundamental a la salud por vía de tutela cuando se trata de prestaciones no contempladas en los planes legales y reglamentarios de salud...<sup>7</sup>. (Subrayas fuera de texto).

Conforme a lo anterior, es importante analizar los ámbitos que acompañan la cobertura de un determinado servicio o tecnología con recursos públicos. Partiendo de la base que en un país como el nuestro caracterizado por la escasez de recursos, es importante ponderar los costos de determinadas prestaciones de la salud conforme a la dignidad humana pero también frente a su inmediatez y su requerimiento con necesidad. Bien es cierto que la propuesta de ley tiene en cuenta los criterios para el acceso a los tratamientos de infertilidad la capacidad de pago, no obstante, no puede soslayarse la prioridad que se requiere en el acceso en la atención de la salud y sus efectos sobre el derecho a la vida y la integridad personal.

El equilibrio financiero no es un asunto menor ni es un elemento ajeno al ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social. De hecho ningún proyecto de ley debe obviar esta consideración, pues de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 toda iniciativa de ley debe prever la fuente de financiación o sustituta de las medidas que se pretendan incorporar que generen gasto, además de ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que en el presente proyecto se omite.

Respecto del impacto financiero, se debe tener en cuenta que los tratamientos para la infertilidad hacen parte del listado de exclusiones específicas de cobertura que no son objeto de financiación en el Plan de Beneficios, de manera que su inclusión en el SGSSS incidiría directamente en el valor de la UPC que se reconoce en cada régimen. Sin embargo, en este momento no es posible cuantificar su impacto, como quiera que el costo de cada tratamiento es particular en cada caso y dichos tratamientos pueden requerir de uno o varios ciclos de intentos hasta conseguir la fertilización.

En esta materia se debe tener en cuenta que en la Sentencia T-226 de 2010 se hace referencia al costo promedio de la fecundación in vitro de **\$17.900.000**. Igualmente, si se toman los datos de la Encuesta Demográfica y Salud 2010 (Profamilia) el resultado es el siguiente:

Concepto	Valor
Número de mujeres que desean un/otro hijo e indecisas	19.347
Porcentaje de mujeres que desean un/otro hijo y ha tenido problemas de infertilidad	11%
Número de mujeres que desean un/otro hijo y ha tenido problemas de infertilidad	2.154
Porcentaje que ha consultado a una especialista	40%
Número de mujeres que ha consultado a un especialista*	862
Costo tratamiento in vitro (2010)	\$17.900.000
Costo tratamiento in vitro (2013)	\$19.384.060
Costo tratamiento in vitro (2015)	\$20.934.785
Impacto si se tiene en cuenta el total de mujeres que desean un/otro hijo y ha tenido problemas de infertilidad (2015)	\$45.093.526.890
Impacto si se tiene en cuenta sólo el número de mujeres que ha consultado a un especialista (2015)	\$18.045.784.670

\* De las mujeres que no han consultado a un especialista, 25% aduce razones de costo, 18% no lo ha hecho por descuido, 3% porque no sabía que había especialistas, 2% porque le daba pena y otro 2%, porque el marido se opone.

Fuente: Profamilia - Cálculos propios.

Es importante resaltar que estos cálculos solo reflejan el costo de uno de los tratamientos en el mercado y que según la experiencia puede ser de los menos costosos. El cálculo se realiza sobre la totalidad de las mujeres que reportan tener problemas de infertilidad, sin embargo, este tratamiento no es aplicable en todos los casos, pues existen casos en los cuales el tratamiento aplicable puede ser mucho más costoso. De la misma forma, se debe considerar que el cálculo está hecho teniendo en cuenta un solo momento de tiempo, de manera que no considera la tasa de crecimiento de casos de infertilidad. Como referencia el trabajo desarrollado por Griffiths et ál. (2010)<sup>8</sup> publicado en la revista especializada de Oxford Human Reproducción, demostró que los costos para la sanidad pública de los tratamientos de fertilización asistida se multiplican a medida que aumenta la edad de las pacientes. Este estudio permitió establecer que cada tratamiento de infertilidad le costó a la sanidad pública australiana alrededor de **AU\$32.000** dólares australianos (unos \$69.215.000 pesos) en mujeres entre 30 y 33 años y ascendió a **AU\$187.500** dólares australianos (aproximadamente **\$405.766.500** pesos) en mujeres entre 42 y 45 años.

Al margen de lo anterior, vale la pena tener en cuenta que mediante Sentencia T-528 de 2014 la honorable Corte Constitucional resolvió:

*“Exhortar al Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud, para que realice la revisión de la situación que tienen que enfrentar las personas que padecen de infertilidad y no cuentan con recursos económicos para costear los tratamientos de reproducción humana asistida, entre ellos, la fertilización in vitro, e inicie una discusión pública y abierta de la política pública que incluya en la agenda la posibilidad de*

<sup>8</sup> “Griffiths A. Dyer SM, Lord SJ. Pardy C., Fraser IS, Eckermann S. (2010) A cost effectiveness analysis of in-vitro fertilization by maternal age number of treatment attempts. Oxford Journals. Human Reproduction. 2010; 25:924-931. Disponible en la URL: <http://humrep.oxfordjournals.org/content/25/924.short>.

<sup>7</sup> Sentencia C-288 de 2012.

ampliar la cobertura del Plan Obligatorio de Salud a dichas técnicas científicas”.

En este sentido, el MSPS a través del boletín de prensa 323 de 2014<sup>9</sup> manifestó que adelantará las discusiones respectivas, pero aclaró que por el momento la Corte no ha ordenado la inclusión en el POS de la fertilización in vitro. Igualmente, dicho Ministerio mediante los comentarios al Proyecto de ley número 109 de 2013 Cámara, que trataba sobre el mismo aspecto, expuso que:

“...la infertilidad ya está catalogada como enfermedad (...) dentro de POS se encuentran incluidas tecnologías en salud (actividades, procedimientos, medicamentos, dispositivos, servicios, etc.), para el diagnóstico, de todas las enfermedades incluyendo la infertilidad.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta tanto las normas de sostenibilidad fiscal como el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación: así como los requisitos normativos de costo/efectividad, efectividad, eficacia y seguridad, junto con los establecidos por la Ley 100 de 1993, 1438 de 2011 y la Sentencia T-760 de 2008, entre otras, sobre necesidades en salud, carga de enfermedad, perfil epidemiológico.

A todo esto, cabe agregar que en el marco de la sostenibilidad financiera del SGSSS no existe la capacidad para realizar el reconocimiento y pago de forma directa de los costos que se deriven de esta incidencia, y por el/o, se enfatiza que estos deben ser regulados, autorizados y cubiertos dentro del plan obligatorio de beneficios con el análisis previo de suficiencia de la UPC correspondiente...”.

Finalmente, cabe señalar que la sostenibilidad financiera del sistema de salud se ve afectada por la propuesta de ley, estimación suficiente para considerar inapropiado un estudio de impacto fiscal con posterioridad a la actividad legislativa como se pretende en la iniciativa, por lo que a juicio de esta carterera deben tenerse en cuenta los presentes comentarios en el marco de lo dispuesto en el artículo 7° de Ley 819 de 2003.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no

<sup>9</sup> <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/MinSalud-lidera- ra-discusion-sobre-metodos-de-fertilizacion.aspx>.

sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



ANDRÉS ESCOBAR ARANGO  
 Viceministro Técnico  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 DGPPN/DCRESS  
 LDPR/G/DC  
 UJ 0635/16

- C.C.:
- H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza – Autor
  - H.R. Jairo Enrique Castiblanco Parra – Autor
  - H.R. Carlos Arturo Correa Mejica – Autor
  - H.R. Marta Cecilia Curi Osorio – Autor
  - H.R. Alfredo Rafael Delgado Zuleta – Autor
  - H.R. Eduardo Agatón Díaz Granados Abadía – Autor
  - H.R. Elbert Díaz Lozano – Autor
  - H.R. Nicolás Daniel Guerrero Montalvo – Autor
  - H.R. Juan Felipe Lemos Uribe – Autor
  - H.R. Luz Adriana Moreno Marmolejo – Autor
  - H.R. Christian José Moreno Villamizar – Autor
  - H.R. Ana María Rincón Herrera – Autor
  - H.R. Cristóbal Rodríguez Hernández – Autor
  - H.R. Jorge Eliocor Tamayo Marulanda – Autor
  - H.R. Martha Patricia Villalba Holanikot – Autor
  - H.S. Jimmy Chamorro Cruz – Autor
  - H.S. Armando Alberto Benedetti Villaneda – Autor
  - H.R. José Elner Hernández Casas – Ponente
  - H.R. Rafael Eduardo Páez Salazar – Ponente
  - H.R. Esperanza Pinzón De Jiménez – Ponente

Dr. Jorge Humberto Manilla Serrano – Secretario General de la Cámara de Representantes.

**CONTENIDO**

Gaceta número 173 - Viernes, 22 de abril de 2016  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara, por la cual se dispone predios rurales de propiedad de la Nación y terrenos baldíos a trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 117 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y la ilícita actividad de pesca en el territorio colombiano.....	3
<b>CARTAS DE COMENTARIOS</b>	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.....	16