



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1922

Bogotá, D. C., martes, 12 de noviembre de 2024

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 391 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se regula la producción, reproducción y comercialización del Pez Pangasius y se dictan otras disposiciones.

Los abajo firmantes, en calidad de Congresistas, nos permitimos radicar el proyecto de ley, *por medio del cual se regula la producción, reproducción y comercialización del Pez Pangasius y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN
Representante a la Cámara por Caquetá

Partido Conservador Colombiano

FLORA FERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara por Huila
Partido Liberal

PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA PRODUCCIÓN REPRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DEL PEZ PANGASIUS

OBJETIVO DEL PROYECTO

Garantizar que el aprovechamiento del Pez Pangasius se realice bajo condiciones que permitan la sostenibilidad ambiental, protejan los cuerpos de agua y promuevan la formalización y regulación de los productores. Además, se busca fomentar el desarrollo económico sostenible del sector acuícola en Colombia mediante el control eficiente de los sistemas productivos.

¿QUÉ BUSCA EL PROYECTO DE LEY?

- Declaración del Pangasius como recurso pesquero: El proyecto declara a esta especie como un recurso pesquero de aprovechamiento económico, habilitando su cultivo y comercialización en el país bajo ciertos requisitos.
- Producción en sistemas cerrados: Se exige que la producción de Pangasius se realice en Sistemas Cerrados de Producción, como los sistemas de acuicultura en recirculación (RAS) y otros similares, lo que asegura que la actividad no impacte negativamente los ecosistemas acuáticos. Estos sistemas minimizan la descarga de residuos y permiten un control más eficiente de los parámetros de calidad del agua, reduciendo la dependencia de fuentes de agua externas.
- Requisitos para acicultores y granjas de reproducción: Los acicultores que deseen producir Pangasius deben estar formalizados y registrados ante la AUNAP (Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca). Las granjas de reproducción certificadas por el ICA (Instituto Colombiano Agropecuario) y la AUNAP tendrán exclusividad en la producción de alevines, asegurando que los requisitos técnicos y sanitarios se cumplan.
- Regulación y seguimiento: Las autoridades responsables (AUNAP, ICA y las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR) tendrán la función de reglamentar y supervisar el cumplimiento de los requisitos técnicos, sanitarios y ambientales. Además, estas entidades deberán prestar asesoría técnica y jurídica a los acicultores para facilitar su formalización.
- Registro y reporte obligatorio: Se implementará un registro mensual en el que los acicultores y reproductores deben reportar inventarios de producción y movilizaciones, lo que permitirá un mayor control y seguimiento de la actividad productiva. El incumplimiento en los reportes podrá resultar en la suspensión o cancelación de permisos de cultivo.
- Programa de Reproducción y Repoblamiento de Especies Nativas: busca preservar la biodiversidad acuática mediante un esfuerzo conjunto entre la AUNAP, el ICA, las CAR y los acicultores. Este programa promoverá la reproducción y repoblamiento de especies nativas en ecosistemas hídricos afectados, asegurando un equilibrio ecológico.

IMPACTO

Este proyecto promueve una producción sostenible y eficiente del Pangasius, minimizando los riesgos ambientales asociados e impulsando el desarrollo económico de los acicultores en Colombia.

Bogotá, D. C., 17 octubre de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Cordial Saludo

--	--

--	--

--	--

--	--

--	--

--	--

--	--

--	--

--	--

--	--

PROYECTO DE LEY NÚMERO 391 DE 2024
CÁMARA

por medio del cual se regula la producción, reproducción y comercialización del Pez Pangasius y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la producción, reproducción y comercialización del Pez Pangasius en Colombia, declarando a esta especie como recurso pesquero para el aprovechamiento productivo y económico, bajo condiciones controladas que garanticen la sostenibilidad ambiental y la protección de los ecosistemas hídricos.

Artículo 2°. Declaratoria de recurso pesquero. Se declara el Pez Pangasius como recurso pesquero para el aprovechamiento productivo y económico, y se habilita su cultivo, producción, reproducción y venta en todo el territorio nacional.

Artículo 3°. Definiciones.

1. Sistemas Cerrados de Producción: Se refiere a un método de cría de organismos acuáticos en el que el ambiente de producción está completamente controlado y separado del ecosistema natural. Estos sistemas permiten la recirculación y reutilización del agua dentro de un circuito cerrado, minimizando la dependencia de fuentes externas de agua y reduciendo la descarga de residuos al medio ambiente, garantizando una producción más sostenible y eficiente.

2. Sistemas de Acuicultura en Recirculación (RAS): Sistemas diseñados para tratar el agua mediante filtración biológica y mecánica, permitiendo su recirculación continua con mínima reposición de agua dulce. Estos sistemas permiten una alta densidad de producción y un control preciso de los parámetros del agua, minimizando la descarga de efluentes y residuos.

3. BioFlow: Sistema modular de recirculación acuícola que es adaptable y eficiente. Utiliza tecnologías avanzadas de biofiltración para tratar los residuos generados, lo que reduce significativamente el consumo de agua y optimiza el proceso productivo.

4. Acuaponía: Sistema integrado que combina la acuicultura con la hidroponía, donde los desechos generados por los peces actúan como nutrientes para el cultivo de plantas. A su vez, las plantas ayudan a filtrar el agua que es recirculada nuevamente al sistema de peces, creando un circuito eficiente y sin descargas de efluentes.

5. IPRS (Sistemas de Estanques en Carriles): Sistema de producción acuícola que utiliza corrientes controladas dentro de un estanque para concentrar los peces en áreas específicas y facilitar la recirculación del agua. Este sistema mejora el manejo de los residuos sólidos y permite un mayor control sobre la calidad del agua utilizada en la producción.

Artículo 4°. *Formalización de la producción en sistemas cerrados.* La producción y reproducción del Pez Pangasius deberá realizarse exclusivamente en Sistemas Cerrados de Producción (RAS, por sus siglas en inglés) o similares, que no tengan conexión ni generen vertimientos directos o indirectos en cuerpos acuáticos naturales o artificiales.

Parágrafo 1°. La producción del Pez Pangasius bajo Sistemas Cerrados de Producción (RAS) o similares estará habilitada únicamente para acuicultores formalizados y debidamente registrados ante la AUNAP.

Parágrafo 2°. La producción de alevinaje del Pez Pangasius deberá ser realizada exclusivamente por granjas de reproducción certificadas por la AUNAP y el ICA, las cuales deberán cumplir con todos los requisitos técnicos y sanitarios establecidos por la ley.

Parágrafo 3°. La venta de alevinaje del Pez Pangasius estará restringida a productores y formalizados, que cuenten con un permiso de cultivo en el cual se autorice la producción de esta especie, bajo las condiciones establecidas para los sistemas cerrados de producción (RAS) y similares.

Parágrafo 4°. Los acuicultores que produzcan Pez Pangasius en condiciones distintas a las establecidas en la presente ley y que atenten contra la biodiversidad y los ecosistemas hídricos, serán sancionados con multas económicas y otras medidas correctivas, de conformidad con la normatividad ambiental vigente.

Artículo 5°. *Facultades de reglamentación y seguimiento.* Se faculta a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para reglamentar y realizar el seguimiento de los Sistemas Cerrados de Producción y similares, asegurando el cumplimiento de las normativas ambientales y de producción establecidas en la presente ley.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la AUNAP, el ICA y las CAR, deberán prestar asesoramiento técnico y jurídico a los acuicultores que no cuenten con los permisos legales, con el fin de facilitar su formalización y el cumplimiento de las normativas vigentes.

Parágrafo 2°. La Aunap y el ICA creará un registro único de reporte mensual; mendicante el cual los productores y reproductores del Pez Pangasius deberán reportar mensualmente sus inventarios de reproductores, producciones de alevines, movilizaciones a productores y los productores sus inventarios mensuales de biomasa, cosechas y movilizaciones de clientes finales; el incumplimiento de estos reportes podrá llevar la suspensión o cancelación de los permisos de cultivo.

Parágrafo Transitorio. Los acuicultores que ejerzan la producción y comercialización del Pez Pangasius tendrán un plazo máximo de hasta doce (12) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para tramitar y obtener las licencias necesarias que cumplan con los requisitos establecidos en esta normativa. Durante este período, deberán ajustar sus procesos de producción y comercialización de

acuerdo con los estándares ambientales, técnicos y de sostenibilidad contemplados en la ley. Las autoridades competentes facilitarán el acceso a la información y orientación necesaria para el cumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 6°. *Programa de Reproducción y Repoblamiento de Especies Nativas.* El Gobierno nacional, a través de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los acuicultores dedicados a la producción y comercialización del Pez Pangasius (*Pangasianodon hypophthalmus*), establecerán un programa conjunto para la reproducción y repoblamiento de especies nativas ecosistemas hídricos. Este programa tendrá como objetivo la preservación de la biodiversidad acuática

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto regular la producción, reproducción, comercialización y manejo del Pez Pangasius en Colombia, estableciendo condiciones técnicas y ambientales que garanticen la sostenibilidad de la especie y la protección de los ecosistemas hídricos nacionales. Así mismo, busca promover el desarrollo económico a través de la formalización y tecnificación de los acuicultores, regulando el uso de sistemas cerrados de producción, que minimicen el impacto ambiental y aseguren un aprovechamiento responsable de este recurso pesquero.

II. CONTEXTO

El Pez *Pangasianodon hypophthalmus*, también conocido como **Basa** o **Panga**, es una especie exótica originaria del sudeste asiático (Vietnam y Tailandia). Tiene alta fecundidad, tolerancia a bajas concentraciones de oxígeno y un espectro alimenticio amplio. Es conocido por su carne blanca, sabor suave, y por ser un Pez sin espinas, lo cual lo hace atractivo para la producción comercial

El **Pangasius** tiene potencial como una especie económica viable en Colombia, especialmente en regiones con cuencas hidrográficas aptas para la piscicultura, como **Antioquia, Caquetá, Huila, Tolima, Meta**, entre otras. La introducción formal del **Pangasius** podría contribuir a la reducción de la pobreza y al desarrollo agroindustrial en estas áreas

Aunque actualmente su cultivo es **informal**, el Pez ya está presente en el país hace más de doce años debido a **la introducción informal de la especie y su producción no regulada**. Se estima que se producen informalmente **12 mil toneladas al año**, que en la actualidad compiten con el sector piscícola regulado.

El **Pangasius** no genera un riesgo significativo para las especies nativas, y su cultivo podría realizarse sin grandes impactos negativos en los ecosistemas locales si se implementa una regulación adecuada.

La **Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)** ha identificado la necesidad de formalizar el cultivo de esta especie en Colombia, para evitar la competencia desleal y aprovechar su

potencial económico. Se estima que su introducción regulada podría crear miles de empleos y fortalecer la competitividad del sector.

Si se formaliza la producción de Pangasius, se proyecta que Colombia podría alcanzar una producción inicial de **16.533 toneladas** en el primer año, con un crecimiento estimado para los años siguientes que podría duplicar o triplicar esa cantidad. Por su parte, la cercanía geográfica con Estados Unidos le suministra a Colombia una ventaja competitiva como proveedor estratégico de pescado fresco, en las condiciones de instituirse en producto de exportación que contribuye a los propósitos de la diversificación de la matriz productiva.

III. CONVENIENCIA

La formalización del Pangasius (*Pangasianodon hypophthalmus*) en Colombia representa una oportunidad significativa tanto para el desarrollo económico como para la mitigación de la pobreza en las regiones rurales. El cultivo y la comercialización de esta especie no solo contribuirían a la sustitución de importaciones de pescado, sino que también abrirían la puerta para su exportación, favoreciendo así la balanza comercial del país.

1. Sustitución de Importaciones y Reducción de Dependencia

Actualmente, Colombia importa grandes cantidades de Pangasius, principalmente desde países asiáticos. Durante los últimos años, se ha observado una tendencia creciente en la importación de filetes de pescado congelado, en su mayoría del tipo Basa, cuyo volumen ha alcanzado el 96% de las importaciones de pescado congelado en el país en el 2020. La formalización del Pangasius permitiría que el país produzca localmente estas toneladas que actualmente se importan, lo cual no solo cubriría la demanda interna, sino que también permitiría la exportación hacia mercados con gran potencial, como Estados Unidos, dada la proximidad geográfica y las ventajas en el suministro de pescado fresco. (AUNAP, 2019).

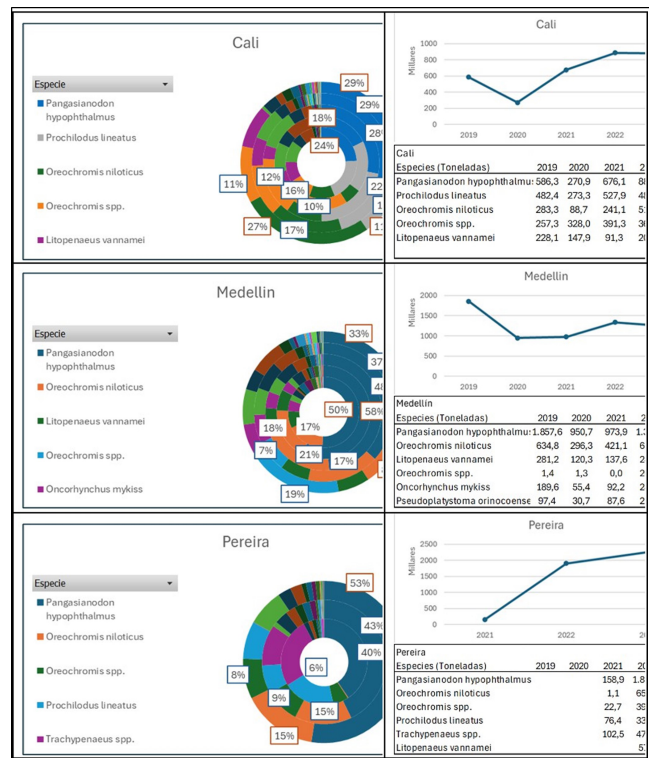


Figura Comportamiento de comercialización de Pangasius en principales capitales para el periodo 2019-2023.

El comportamiento de comercialización en varias ciudades clave. Basa fue la especie más comercializada en Pereira, con un **53% del mercado**, y en Medellín con un **33%**, mientras que en Bogotá ocupó el **26% del mercado**. Estos datos reflejan una alta demanda y la necesidad de formalizar y regular su producción para satisfacer las necesidades locales y del mercado internacional.

2. Incremento en la Producción Nacional

Una vez regularizada la producción de Pangasius, se estima que en el primer año de formalización la producción alcanzaría las 16,533 toneladas, distribuidas en cinco regiones del país (Andina, Caribe, Pacífica, Orinoquía y Amazonía). Para el segundo y tercer año, los volúmenes de producción podrían duplicarse y triplicarse, alcanzando las 49,599 toneladas. Este aumento no solo permitirá la sustitución de las importaciones, sino que también promoverá la generación de empleo y el desarrollo económico en las zonas rurales.

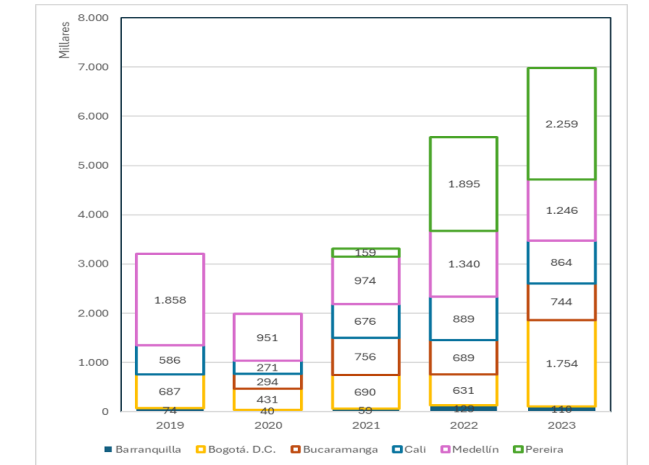
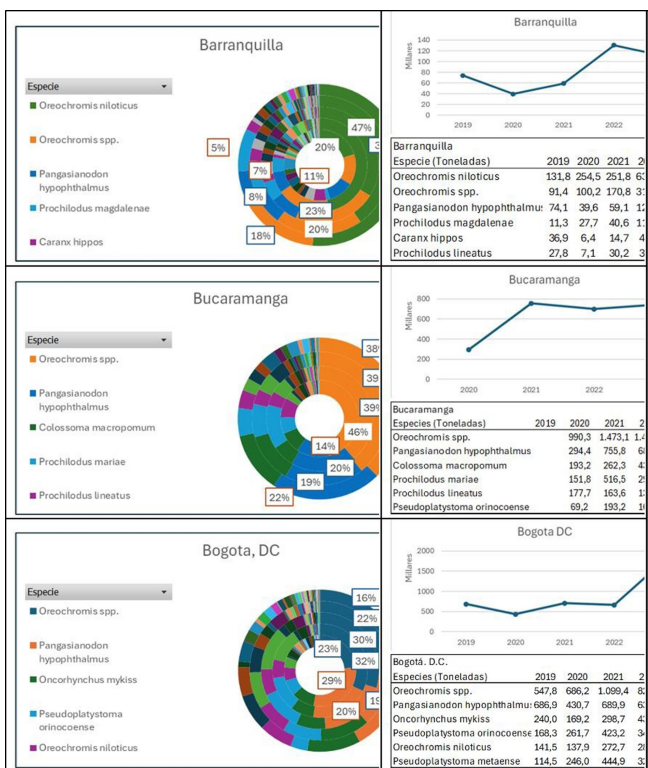


Figura. Volúmenes de comercialización anual de Pangasianodon hypophthalmus en las seis principales ciudades monitoreadas por el SEPEC. Periodo 2019-2023.

Los volúmenes de comercialización anual del *Pangasianodon hypophthalmus* en las seis principales ciudades de Colombia durante el período 2019-2023. Aquí se observa un crecimiento constante en la comercialización de esta especie, particularmente en ciudades como Bogotá y Pereira, donde la comercialización prácticamente se triplicó en el último año, pasando de 630 toneladas en 2022 a más de **1.750 toneladas** en 2023.

3. Generación de Empleo

La formalización del *Pangasius* tendría un impacto directo en la generación de empleo en las regiones rurales. Se estima que en el primer año de formalización se crearían 4,960 empleos directos en las cinco regiones mencionadas, con un crecimiento exponencial para el tercer año, alcanzando un total de 14,878 empleos. Estos empleos contribuirían al desarrollo social y económico de las comunidades rurales, que son particularmente vulnerables y donde las tasas de informalidad laboral superan el 80%.

1

	Proporción de población por región (%)				
	Regiones metropolitanas			Regiones rurales	
	Regiones con una ciudad muy grande	Regiones con una gran ciudad	Regiones cercanas a una gran ciudad	Regiones cercanas de una ciudad pequeña/mediana	Regiones remotas
Colombia	36.26	21.68	10.88	14.24	16.94
OCDE	42.22	29.18	11.97	7.76	8.87

Nota: Las regiones se refieren al TL3 regional clasificado por la OCDE, que equivalen a provincias en Colombia.

4. Impacto en la Acuicultura y Competitividad Internacional

La piscicultura en Colombia ha sido un sector de creciente importancia en los últimos años, y la introducción del *Pangasius* formalizado puede fortalecer la competitividad del país en el mercado internacional. Colombia ya es uno de los principales exportadores de tilapia fresca hacia el continente americano, y la producción de *Pangasius* aumentaría aún más la oferta exportable del país.

5. Impacto Socioeconómico y Reducción de Pobreza

El desarrollo de la acuicultura y la piscicultura ha sido identificado como una estrategia clave para reducir la pobreza y cerrar las brechas socioeconómicas en las zonas rurales de Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 incluye objetivos específicos para promover la agricultura y la economía campesina a través de la piscicultura. La formalización del *Pangasius* se alinea con estos objetivos y se espera que tenga un impacto positivo en las comunidades rurales, facilitando la inclusión de pequeños productores en las cadenas productivas y comerciales del sector acuícola.

La formalización de la producción del *Pangasius* (***Pangasianodon hypophthalmus***) en Colombia se presenta como una oportunidad ineludible para potenciar el desarrollo económico del sector acuícola, promover la competitividad internacional y, sobre todo, generar un impacto social positivo en las regiones rurales más vulnerables del país. Los datos

reflejan claramente la conveniencia de formalizar esta especie, con una proyección de crecimiento económico importante y una oportunidad para la creación de **miles de empleos formales** en zonas rurales, donde la informalidad laboral alcanza niveles alarmantes superiores al 80%.

Además, la formalización del *Pangasius* permitiría a Colombia **reducir su dependencia de las importaciones**, lo que representa una ventaja estratégica en términos de autosuficiencia alimentaria y mejora de la balanza comercial del país. Con una producción estimada de **16,533 toneladas en el primer año**, y hasta **49,599 toneladas** en los primeros tres años, esta especie contribuiría no solo a satisfacer la demanda interna de pescado, sino también a consolidar a Colombia como un exportador competitivo en mercados internacionales clave como el de Estados Unidos.

En términos ambientales, la regulación de la producción del *Pangasius* garantizaría el cumplimiento de normativas que minimicen cualquier impacto negativo en los ecosistemas locales. Estudios demuestran que esta especie, cuando se cultiva adecuadamente, no genera riesgos significativos para las especies nativas, lo que refuerza la viabilidad de su formalización en armonía con los objetivos de desarrollo sostenible y protección ambiental.

Finalmente, la legalización del *Pangasius* permitiría formalizar una industria que ya existe de manera informal en diversas regiones del país, lo que fomentaría la transparencia, la equidad y el acceso a los beneficios económicos para los pequeños productores. Esto, a su vez, impulsaría la **reducción de la pobreza rural**, promoviendo la inclusión laboral y económica, y dignificando el trabajo de las comunidades campesinas y pesqueras.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICO

1. Constitución Ecológica.

Colombia se ha fundado como un Estado Constitucional, una variante del Estado de Derecho, que reconoce la Carta Política como la norma suprema, conforme a lo establecido en su artículo 4º Superior². A su vez, la configuración de nuestro ordenamiento jurídico como un Estado de derecho, implica necesariamente que *“la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho”* y por consiguiente *“la norma jurídica fundamental es la Constitución, lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho”*³.

Esta configuración se encuentra instituida desde el preámbulo de la Carta Magna, donde se desarrolla el marco que orienta y asegura el cumplimiento de los objetivos constitucionales, al enunciarse: *“En ejercicio de su poder soberano, (...) con el fin*

¹ Tabla recuperada de: <https://www.oecd.org/regional/rural-development/Rural-Policy-Review-Colombia-PH.pdf> página 4

² Artículo 4º de la Constitución Política de Colombia.

³ Corte Constitucional, Sala Plena. MP. Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia SU-747/98.

de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes (...) dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: (...)”. Esta afirmación ha sido respaldada por la Corte Constitucional al señalar que, si bien el preámbulo no tiene carácter de norma jurídica, posee un “*poder vinculante frente al orden que instaura*”⁴.

Por lo tanto, el Estado Colombiano ha delimitado desde el preámbulo cuáles son sus fines esenciales, entre otros: “*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”⁵. En armonía con estos, el presente proyecto de ley tiene cimiento directo en su realización al observar los artículos 2° y 65 de la C. P., puesto que, busca promover la prosperidad general, a partir del desarrollo integral de la actividad pesquera con el propósito de incrementar su productividad, garantizar el desarrollo de las comunidades y, en especial, garantizar la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación.

Desde la perspectiva del medio ambiente, Colombia ha incorporado en el preámbulo su protección al establecer como propósito “*asegurar a sus integrantes la vida*”⁶. Además, lo considera como uno de sus fines esenciales pues pretende “*promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”⁷, desde una visión antropocéntrica del entorno.

En este contexto, la Carta Magna, ha instituido lo que se conoce como la *constitución ecológica* definido como “*el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que propugnan por su conservación y protección*”⁸. De esta forma, se instituye como un bien jurídico protegido constitucionalmente. Esta perspectiva ha sido reafirmada por la Corte Constitucional al reconocer sus diversas dimensiones:

“(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, **procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación**; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, (...); y (iv)

aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección.”⁹ (Negrilla fuera del texto original).

Al amparo de la Constitución Ecológica, el medio ambiente cuenta con una protección respaldada por derechos y deberes establecidos a lo largo del texto constitucional. El derecho al medio ambiente se enmarca directamente en el capítulo de los derechos colectivos, como se evidencia en el artículo 79, que establece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y el artículo 88, que asigna su protección a través de acciones populares.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la protección constitucional de un ambiente sano no se limita a ser un derecho colectivo, sino que adquiere una importancia fundamental debido a su relevancia en la salud y vida de los seres humanos. Es entonces, cuando la preservación y el cuidado del medio ambiente no recae únicamente en la responsabilidad del Estado, sino que también corresponde a la ciudadanía colombiana en su conjunto, sin perder de vista que corresponde a la primera, instaurar dicha protección¹⁰.

Es así como, este proyecto de ley surge de la necesidad imperante de conciliar dos pilares fundamentales para la sociedad colombiana: la protección y desarrollo de la actividad pesquera, esencial para la seguridad alimentaria, y la preservación del medio ambiente, en línea con los preceptos de un Estado Constitucional y de Derecho.

Esta iniciativa busca armonizar la prosperidad económica con la sostenibilidad ecológica, promoviendo un equilibrio que garantice un orden político, económico y social justo. De esta manera, se establece un marco normativo que no solo fortalece la actividad pesquera en pro de su desarrollo, sino que también asegura la conservación a largo plazo de nuestros recursos naturales al adoptar medidas tendientes a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad acuática en Colombia ante una situación que afronta nuestro país por la introducción de la especie *pangasius hypophthalmus* (Pez Panga), en cumplimiento de los fines esenciales del Estado y en consonancia con la Constitución ecológica que rige nuestro país.

2. Competencia del Congreso de la República para ejercer la función legislativa.

En el contexto político y jurídico de Colombia, es el Congreso de la República el órgano principal encargado de ejercer la función legislativa, como lo afirma de manera contundente el artículo 150 de la Constitución. Este artículo subraya la autoridad

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena. MP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. Sentencia número C- 479/92.

⁵ Artículo 2° de la Constitución Política de Colombia.

⁶ Preámbulo de la Constitución Política de Colombia.

⁷ Ut supra.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia 431 de 2000. MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁹ Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión de tutelas. MP. Aquiles Arrieta Gómez. Sentencia T-325 de 2017.

¹⁰ Consultar en: Corte Constitucional Sentencia C-401 de 1995 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); Sentencia C-595 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

del Congreso en la formulación, interpretación, modificación y derogación de las leyes y códigos que regulan todos los ámbitos de la legislación, tal como se detalla a continuación:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...).

Asimismo, la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, establece en su artículo 6º las tres clases de funciones que cumple este órgano, entre las cuales se encuentra: “(...) **2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.** (...)”. Con ello, el ordenamiento jurídico colombiano establece que el Congreso de la República de Colombia tiene competencia legal y constitucional para ejercer la función legislativa, siendo competente para presentar este proyecto de ley.

2.1. La función legislativa como herramienta para abordar de manera directa las situaciones que afectan el medio ambiente.

Este proyecto de ley se encuentra sólidamente respaldado por el marco constitucional, en consonancia con los propósitos fundamentales del Estado delineados en el preámbulo y el artículo 2º de nuestra Carta Magna. Estos enunciados claramente establecen el compromiso de asegurar a los ciudadanos una vida digna y de fomentar la prosperidad general.

Es de imperiosa relevancia reconocer el rol primordial que desempeña el medio ambiente en la calidad de vida de nuestra población y en el bienestar colectivo. Por ende, la función legislativa se erige como una herramienta de vital importancia para abordar de manera directa las problemáticas que inciden en el entorno ambiental. Esta función posibilita la creación, enmienda y adición de leyes que rigen el uso sostenible de nuestros recursos naturales, la protección de ecosistemas y la promoción de prácticas que redunden en una armonía entre desarrollo y sostenibilidad ambiental.

3. La actividad pesquera como utilidad pública e interés social.

Sea lo primero subrayar que el presente proyecto de ley tiene como finalidad regular un tema de innegable utilidad pública e interés social, como se evidencia en el artículo 3º de la Ley 13 de 1990, por la cual se dicta el estatuto general de pesca, al indicar: “**Declarase la actividad pesquera de utilidad pública e interés social. Entiéndese por actividad pesquera el proceso que comprende la investigación, extracción, cultivo, procesamiento y comercialización de los recursos pesqueros**”.

De acuerdo con lo anterior, esta categoría, implica que la actividad pesquera, puede afectar la propiedad privada desde “(i) un fin cuya cuestión esté legalmente atribuida a las administraciones públicas (utilidad pública); (ii) como en un fin ciertamente social tutelado como tal, pero que

puede estar; y normalmente está, entregado en su realización a la actividad privada (interés social)”¹¹.

Tal calidad ha sido reafirmada por la Corte Constitucional al considerar la actividad pesquera como generadora de impacto social “en las zonas costeras y ribereñas del país y la pesca industrial como fuente generadora de miles de empleos, exige que toda regulación atienda un criterio basado en el interés público amparado en la máxima del Estado Social de Derecho”¹². Asegura la misma Corporación, que “(...) el interés social que conlleva el ejercicio de la actividad pesquera, comporta que la legislación que se adopte en la materia, se ajuste a los principios y valores del Estado Social de Derecho”¹³. Y consecuentemente, esta actividad, “goza de una especial protección constitucional y su desarrollo integral es una de las prioridades del Estado, con miras a garantizar la producción de alimentos, en este caso, de gran valor proteínico. Las políticas emprendidas por gobiernos anteriores para la promoción de la pesca, actualmente tienen un claro fundamento constitucional gracias a la consagración del derecho económico, social y cultural de los pescadores a un desarrollo integral de su actividad.”.

El presente proyecto de ley surge como respuesta a la imperante necesidad de colmar un vacío jurídico y de implementar medidas que promuevan el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros, en aras de asegurar su aprovechamiento sostenible. En esta línea, concuerda plenamente con el propósito consagrado en el artículo 1º de la Ley 13 de 1990, consistente en la regulación y protección de estos recursos. Al tiempo, respalda la intención del Estado de mantener y proteger los cuerpos de agua, así como de preservar las condiciones óptimas del medio acuático en el cual se desarrolla la actividad pesquera, como lo establece el artículo 5º de la citada ley. Análogamente, resguarda la posición de la AUNAP con respecto a la necesidad de regular la actividad pesquera relacionada con la especie *Pangasius hypophthalmus* (Pez Panga). Con todo, el proyecto de ley se presenta como una herramienta vital para garantizar el manejo adecuado y sostenible de los recursos pesqueros en el país.

3.1. Panorama regulatorio de la especie *Pangasius hypophthalmus*.

En virtud de la investigación llevada a cabo por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAVH) en estrecha colaboración con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS y los hallazgos documentados en el “*IV Catalogo de la Biodiversidad Acuática, Exótica y Trasplantada en*

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-284 del 16 de junio de 1994, citando a Luciano Parejo Alfonso et al. Manual de derecho administrativo, Barcelona, Ariel, 1990, pp. 266 y 267.

¹² Corte Constitucional, Sala Plena. MP. Alberto Rojas Ríos. Sentencia C-699/15.

¹³ Ibidem.

Colombia” publicada en el año 2012¹⁴, se confirma que la especie *Pangasius hypophthalmus* está identificada como una especie exótica de alto riesgo, presente en cinco departamentos de Colombia. Esta afirmación destaca la relevancia del panorama regulatorio que rodea a esta especie en el país.

La introducción de la especie *Pangasius hypophthalmus* (Pez Panga) en Colombia plantea un desafío directo a la función legislativa, desde la perspectiva del interés social y la utilidad pública de la actividad pesquera en el marco de la Constitución Ecológica. Esto se debe a que implica la presencia de una especie que no forma parte del ecosistema local. Por ende, su regulación se vuelve imperativa para asegurar el equilibrio ecológico, preservar la biodiversidad autóctona, promover la protección de la actividad pesquera en concordancia con el principio de desarrollo sostenible, y garantizar los derechos y deberes consagrados en la Constitución ecológica.

De esta manera, el ordenamiento jurídico colombiano proporciona un panorama favorable para su regulación. Desde la perspectiva de la función de la administración, el Decreto Ley 2811 de 1974, *por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*, consignó entre las facultades que le corresponden a la administración pública la de “*d. Prohibir, restringir y reglamentar la introducción, trasplante, cultivo o propagación de especies hidrobiológicas científicamente perjudiciales para la conservación y el desarrollo del recurso (...)*”¹⁵; así como la facultad de ejercer estricto control sobre “*la importación, introducción, producción, transformación, transporte, almacenamiento, comercialización, distribución y utilización de las especies animales y vegetales y de sus productos y derivados para proteger la fauna y la flora Nacionales*”¹⁶.

Paralelamente, el artículo 2.2.1.2.14.1 del Decreto número 1076 de 2015 define la introducción de especies de fauna silvestre como “*todo acto que conduzca al establecimiento o implantación en el país, bien sea en medios naturales o artificiales, de especies o subespecies exóticas de la fauna silvestre*”¹⁷. Análogamente, el citado artículo define que se entiende por especie exótica: “*Para los efectos de aplicación de este decreto se entiende por especie exótica la especie o subespecie taxonómica, raza o variedad cuya área natural de dispersión geográfica no se extiende al territorio nacional ni a aguas jurisdiccionales y si se encuentra en el país es como resultado voluntario o involuntario de la actividad humana*”¹⁸.

¹⁴ Disponible en: <https://www.humboldt.org.co/es/test/item/99-vi-catalogo-de-la-biodiversidad-acuatica-exotica-y-trasplantada-en-colombia-moluscos-crustaceos-peces-anfibios-reptiles-y-aves>

¹⁵ Artículo 274 del Decreto Ley 2811 de 1974.

¹⁶ Artículo 289 *ibidem*.

¹⁷ Artículo 2.2.1.2.14.1 del Decreto número 1076 de 2015.

¹⁸ *Ibidem*.

En cuanto a la introducción de especies de fauna silvestre, el precitado decreto establece en primer lugar, que es competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

(ANLA) otorgar o negar la Licencia Ambiental para poder desarrollar la correspondiente actividad con la introducción de especies de fauna silvestre; seguidamente, el parágrafo 4° del artículo 2.2.2.3.2.2 *ibidem* la siguiente prohibición:

“**Parágrafo 4°.** *No se podrá autorizar la introducción al país de parentales de especies, subespecies, razas o variedades foráneas que hayan sido declaradas como invasoras o potencialmente invasoras por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el soporte técnico y científico de los Institutos de Investigación Científica vinculados al ministerio*”.

El panorama de introducción de especies de fauna silvestre en el país, si bien debe hacerse mediante Licencia Ambiental y no puede versar sobre aquellas que hayan sido declaradas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como invasoras o potencialmente invasoras, cobra relevancia frente a los estudios citados, considerando la presencia del Pez Panga en cinco departamentos de Colombia y su trascendencia para la actividad pesquera como una utilidad pública y de interés social.

El Pez Panga ya se encuentra en cinco departamentos, lo que evidencia un riesgo inminente de escape de especímenes a cuerpos de agua naturales o artificiales y de reproducción en los recursos hídricos de las zonas donde se localizan. Para mitigar este riesgo y dar manejo y control a los cultivos existentes, es crucial establecer una reglamentación específica a través de la ley que permita la domesticación de esta y otras especies que por sus condiciones técnicas, ambientales, sociales y económicas, requieran de la intervención oportuna del Estado para su regulación, prevención y control.

El procedimiento actualmente establecido en el Decreto número 1780 de 2015, *por el cual se adiciona el Decreto número 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la adopción de medidas para administrar, fomentar y controlar la actividad de la acuicultura*, debe ser complementado para abordar esta coyuntura de manera inmediata y efectiva, lo cual en virtud del principio de prevención exige una revisión y actualización acorde a la urgencia del caso.

Igualmente, es importante tener a consideración que debido a la introducción de esta especie en Colombia, muchos piscicultores por desconocimiento de la normativa actual, cultivan esta especie, no solo porque es una especie que a nivel alimentario se importa y se comercializa en Colombia, sino que además representa su sustento económico principal debido a las ventajas en su producción, lo cual ha llevado a tener una relevancia económica y social en nuestro territorio, para el desarrollo de las comunidades y la seguridad alimentaria del país.

No obstante, la ausencia de una reglamentación que sugiera la actuación y medidas de control inmediata, esta generado se persiga judicialmente a aquellos que de forma ilícita están cultivando esta especie, los cuales aportas de versen abocados por una acción penal pueden generar una situación mayor a la que nos ocupa con la liberación desmedida de esta especie a los cuerpos de agua, tal como lo ha manifestado la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

Así entonces, en línea con el principio de desarrollo sostenible, se llama al Estado, a través de su órgano legislativo, a pronunciarse y resolver esta situación y a adoptar medidas oportunas de manejo y control. Esto evitará contemplar únicamente el escenario de judicialización y garantizará que la actividad sea supervisada y regulada adecuadamente en beneficio tanto del sector acuícola como del medio ambiente. La principal responsabilidad del Estado es prevenir el deterioro ambiental, y en este caso, viabilizar una actividad supervisada es un paso fundamental en esa dirección.

Con todo, se evitará la judicialización de quienes tienen consolidado un sustento económico a partir de esta especie, en el marco del desarrollo sostenible, dando manejo y control a los cultivos existentes, mediante la reglamentación expedita y minimizando los riesgos de escape de esta especie a los ecosistemas. Es crucial reconocer que la presencia del Pez Panga en cinco departamentos pone en evidencia la urgente necesidad de proporcionar un derrotero legislativo que brinde solidez y sustento legal al Decreto número 1780 de 2015. Consecuentemente, esta iniciativa busca no solo fortalecer la domesticación de especies exóticas en general, sino también específicamente la domesticación del Pez Panga y otras especies que, debido a criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos, requieran una respuesta oportuna y eficaz por parte del Estado.

Al brindar esta respuesta legislativa se garantizará la protección del recurso hídrico y ecosistemas estableciendo medidas de manejo y control inmediatas, también se promoverá el desarrollo sostenible de la actividad acuícola en el país, en pro de la seguridad alimentaria y desarrollo económico del país. Alineándose plenamente con la responsabilidad del Estado de prevenir el deterioro ambiental y de asegurar un aprovechamiento adecuado y sostenible de los recursos naturales.

4. La reglamentación de la domesticación de especies en virtud del artículo 2.16.4.2.1 Decreto número 1071 de 2015 carece de sustento legislativo siendo imprescindible la función legislativa del Congreso.

A consideración de la FAO, “la domesticación de las especies animales comprende el control de la reproducción en provecho de una comunidad humana¹⁹”. Al respecto, el artículo 2.2.1.2.14.1 del Decreto número 1076 de 2015, establece la

posibilidad de adoptar una especie en determinado territorio para ejercer control de su potencial reproducción en beneficio de una población.

Conforme a este presupuesto, el Presidente de la República, en ejercicio de su facultad reglamentaria (numeral 10 del artículo 189 Superior), incorporó en el Decreto número 1780 de 2015 (el cual adicionó el Decreto número 1071 de 2015) la domesticación de especies de peces que hayan sido introducidas al territorio nacional a cargo de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) previo concepto vinculante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme a lo siguiente:

“Artículo 2.16.4.2.1. Declaración de domesticación. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) o la entidad que haga sus veces, podrá declarar como domesticadas para el desarrollo de la actividad de la acuicultura, mediante Acto Administrativo fundado en consideraciones técnicas, las especies de peces que hayan sido introducidas al territorio nacional, sin perjuicio de las normas legales vigentes sobre bioseguridad, salud pública y sanidad animal. Para la declaración anterior, la AUNAP deberá contar con el concepto previo vinculante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relativo a los riesgos y medidas de manejo ambiental que deberán tenerse en cuenta en cada caso particular. Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá de manera general las medidas de manejo que deberán tenerse en cuenta para el desarrollo de la acuicultura con especies domesticadas.

Parágrafo. Las especies declaradas como domesticadas no se considerarán especies invasoras”.

Posteriormente, la AUNAP expidió la Resolución número 2879 de 2017, por medio de la cual se establece los requisitos que deben cumplir los establecimientos dedicados a la acuicultura en el país para minimizar los riesgos de escape de especímenes de recursos pesqueros ícticos de especies exóticas, domesticadas y/o trasplantadas y de camarón marino a cuerpos de agua naturales o artificiales.

En ese orden de ideas, es posible inferir que mediante la facultad reglamentaria, el Presidente de la República reglamentó la domesticación de especies para el sector de Acuicultura y Pesca; luego, la AUNAP estableció los criterios para minimizar los riesgos de escape de especímenes domesticadas.

No obstante la anterior afirmación, presenta un vacío argumentativo, en tanto, el Decreto número 1780 de 2015, fue expedido en virtud de la Ley 13 de 1990 que contiene el Estatuto General de Pesca y dentro de la cual no se contempló la “domesticación”. En otras palabras, el artículo 2.16.4.2.1. del mencionado decreto, no tiene sustento legislativo, por consiguiente, el presente proyecto de ley busca incorporar disposiciones complementarias a la declaración de domesticación y su procedimiento en el ordenamiento jurídico colombiano.

¹⁹ Disponible en: <https://www.fao.org/3/v8300s/v8300s07.htm>

El argumento expuesto encuentra sustento jurisprudencial a partir de lo considerado por la honorable Corte Constitucional al precisar:

*“La actividad del Estado en esas materias no se agota en la definición de políticas, en la expedición de las leyes marco, ni en la de los decretos reglamentarios que vayan adaptando la normatividad a las nuevas circunstancias, sino que necesita desarrollarse en concreto, bien mediante normas generales que, **en virtud de una competencia residual**, expidan entes administrativos como las Superintendencias en lo no establecido por la normatividad jerárquicamente superior, ya por las actividades de control, inspección y vigilancia a cargo de tales organismos especializados. (...) Bien puede la ley establecer que el gobierno actuará por conducto de los aludidos entes, los cuales pueden tener a su cargo funciones reguladoras, **siempre que se sometan a los órdenes normativos de más alto rango, y ser titulares de atribuciones concretas de intervención, control y sanción sobre quienes caen bajo su vigilancia en cualquiera de las actividades enunciadas.**”²⁰. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).*

En tal sentido, el artículo 1° de la Ley 13 de 1990, establece que: *“tiene por objeto regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros, con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido”*; a su turno, el artículo 5° señala: *“el Estado procurará el mantenimiento y la protección de los cuerpos de agua; igualmente establece que el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA (hoy Aunap) velará por el mantenimiento de las condiciones óptimas del medio acuático en el cual se desenvuelve la actividad pesquera, informando a la entidad o entidades competentes de las anomalías encontradas para la oportuna recuperación del medio afectado”*.

Sin embargo, la Ley 13 de 1990 que estableció el Estatuto General de Pesca, no desarrolló ni incorporó lo atinente a las reglas generales a la domesticación de una especie.

En armonía con las disposiciones vigentes, bajo la ausencia de normatividad, surge la necesidad de adicionar, complementar disposiciones atinentes a ello. Paralelamente a la incorporación de la “domesticación” de especies en la Ley 13 de 1990, se debe contemplar una categoría de especial atención, para aquellas especies cuyas características biológicas, ecológicas, técnicas y socioeconómicas requieran una atención particular en el proceso de domesticación, a las cuales se les denominará Especies de Interés Especial para Domesticación.

Con arreglo lo anterior, la Ley 165 de 1994, que aprobó el “*Convenio sobre la Diversidad Biológica*”, puntualmente, el artículo 8° establece que cada Parte Contratante *“en la medida de lo posible y según proceda”* adelantará las siguientes acciones:

“Artículo 8°. Conservación In Situ. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, **entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;**

h) Impedirá que se introduzcan, **controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;**

k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas;

l) *“Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7°, un efecto adverso importante para la diversidad biológica reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes; (...)”*.

Con todo lo que antecede este proyecto de ley busca incorporar la domesticación de especies mediante la adición de un título a la Ley 13 de 1990, y procura adecuarse a los lineamientos del artículo 8° de la Ley 165, como un instrumento para prevenir y mitigar los posibles efectos adversos que puedan ocasionar las **Especies de Interés Especial para Domesticación**, que ya están presentes en el territorio colombiano.

En efecto, esta iniciativa se erige como un sustento legislativo para el artículo 2.16.4.2.1. del Decreto número 1780 de 2015, por lo que, es imperante subrayar que la regulación no busca soslayar la potencial incidencia en los ecosistemas locales ni los riesgos asociados a la presencia de **Especies de Interés Especial para Domesticación** y particularmente del Pez Baza; por el contrario, la propuesta legislativa se erige como un medio para abordar proactivamente esta problemática, amparada en las obligaciones constitucionales del Estado.

4.1. Principio de Desarrollo Sostenible.

Como sustento para la adición de la Ley 13 de 1990, es imprescindible abordar el principio de desarrollo sostenible como un pilar fundamental en la regulación ambiental, no solo a nivel nacional sino también en el contexto internacional. En el caso de **Especies de Interés Especial para Domesticación** y particularmente para el Pez Basa, su regulación se justifica por la necesidad de armonizar el desarrollo económico con la preservación del entorno natural.

En el plano internacional, la comunidad global ha reconocido la urgente necesidad de abordar los desafíos ambientales y promover el desarrollo sostenible, incorporando el principio de Desarrollo sostenible, desde la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual representa un hito significativo en este esfuerzo, al buscar acuerdos internacionales que salvaguarden los intereses de todas las naciones y protejan la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

²⁰ Sentencia C-397 de 1995, Corte Constitucional de Colombia, MP. Doctor José Gregorio Hernández Galindo).

Por su parte, a nivel nacional, la legislación colombiana establece un marco jurídico sólido para la gestión y preservación de los recursos naturales. El artículo 80 de la Constitución Política consagra la responsabilidad del Estado en la planificación del manejo y aprovechamiento de estos recursos, con el objetivo primordial de asegurar su desarrollo sostenible, así como su conservación, restauración o sustitución cuando sea necesario, se cita:

Artículo 8º. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

Asu turno, la Ley 99 de 1993 fundamenta la política ambiental colombiana en principios generales, destacando la orientación del desarrollo económico y social del país conforme a los preceptos universales y del desarrollo sostenible, como se proclama en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Esta ley también establece el concepto de desarrollo sostenible, subrayando su vinculación intrínseca con el crecimiento económico, la mejora de la calidad de vida y el bienestar social, sin menoscabo de los recursos naturales y el derecho de las futuras generaciones a satisfacer sus propias necesidades, así:

Artículo 1º. Principios Generales Ambientales. *La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.*

Artículo 3º. *Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.*

De la misma manera, la Ley 165 de 1994 que aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, se refiere al término “utilización sostenible” como “la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”.

Lo expuesto resalta la importancia de usar los componentes de la diversidad biológica de manera que no conlleve a una disminución a largo plazo de esta diversidad, garantizando así que las generaciones actuales y futuras puedan satisfacer sus necesidades y aspiraciones. Este marco normativo proporciona una base esencial para el presente proyecto de ley, con un

enfoque claro en la sostenibilidad y la protección de los recursos naturales.

Entretanto, la jurisprudencia nacional, ha desarrollado ampliamente este principio. Mediante el proceso 11001-03-24-000-1999-5604-01 del 21 de junio de 2001 y citado por Amaya (2023), se destacó la imperiosa necesidad de preservar los recursos naturales sin perder de vista el desarrollo sostenible, como se expone a continuación:

“Posteriormente, en una providencia del 21 de junio de 2001, esta corporación señaló que, si bien era urgente e inaplazable cuidar de los recursos naturales de nuestro país, también era indispensable que el Estado no frenara el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que este conducía al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social, sin producir un agotamiento de los recursos naturales ni deteriorar el medio ambiente. De esta manera la jurisprudencia confirma la obligación que tiene el Estado colombiano de orientar sus actuaciones en materia ambiental bajo el principio de desarrollo sostenible, siempre basándose en el equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental²¹.

Posteriormente, en la sentencia emitida el 5 de noviembre de 2013, citado por Amaya (2023), la Sección Primera del Consejo de Estado profundizó en los elementos esenciales que respaldan el concepto de desarrollo sostenible, como lo ha delineado la doctrina, enunciados a continuación:

“(i) La obligación de tener en cuenta las necesidades de las generaciones tanto presentes como futuras;

(ii) la importancia de asegurar que los recursos naturales no sean agotados sino conservados;

(iii) el principio de satisfacer equitativamente las necesidades de toda la población;

(iv) la necesidad de integrar los asuntos del medio ambiente y del desarrollo socioeconómico;

(v) la correlación entre la nueva inversión y el mejoramiento ambiental;

(vi) el reconocimiento que el desarrollo sostenible no implica [que] la preservación de todos los aspectos del medio ambiente deba ser garantizada a cualquier costo, sino que todas las decisiones de la sociedad deban ser tomadas considerando su impacto ambiental²².

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001- 03-24-000-1999-5604-01 (C. P. Olga Inés Navarrete Barrero: 21 de junio de 2000); Citado por Amaya Navas, O. D., Quintero Márquez, M. E., & Bejarano Ramos, C. (agosto de 2023). Decisiones ambientales del Consejo de Estado: Instrumentos para mejorar la gobernanza ambiental, proteger la biodiversidad y la Amazonía y combatir la deforestación. Consejo de Estado.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso 25000-23-25-000-2005- 00662-03 (AP) (C. P. María Claudia Rojas Lasso. 5 de noviembre de 2013) Citado por Amaya Navas, O. D., Quintero Márquez, M. E., & Bejarano Ramos, C. (agosto de 2023).

En el contexto específico de las Especies de Interés Especial para Domesticación, y particularmente en el caso del Pez Basa, su regulación se justifica en la necesidad de conciliar el desarrollo económico con la conservación del entorno natural. Dada su introducción en el territorio colombiano, es crucial garantizar que su domesticación y aprovechamiento se realice de manera sostenible, evitando impactos negativos en el ecosistema local y asegurando la protección de los recursos naturales.

De este modo, la inclusión del Pez Basa como especie domesticada dentro de la categoría de especie de interés especial para la domesticación debe ser abordada desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Esto implica que su regulación y manejo deben ser planificados de manera que aseguren su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución cuando sea necesario, y que se prevengan y controlen los factores de deterioro ambiental. Esta medida no solo responde a los compromisos nacionales e internacionales en materia ambiental, sino que también garantiza un equilibrio entre el desarrollo económico, la protección del entorno natural y el bienestar de la población.

4.2. Principio de Prevención

El principio de prevención también debe ser avocado para sustentar el presente proyecto de ley, ya que este, implica la adopción de medidas anticipatorias para evitar o reducir los riesgos asociados a actividades que puedan causar daños al medio ambiente. La regulación de las Especies de Interés Especial para Domesticación, y particularmente en el caso del Pez Basa permitirá establecer controles y protocolos que minimicen los posibles impactos negativos que podrían surgir de su presencia en el territorio colombiano.

En el escenario internacional, el principio de prevención se manifiesta a través de una serie de acuerdos y convenios que buscan preservar la integridad del medio ambiente a nivel global. Entre los tratados destacan la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre de 1973, que busca regular el comercio de especies en peligro de extinción y promover su conservación.

A nivel nacional, el Decreto número 2811 de 1974, por su parte, subraya la importancia de prevenir y controlar los efectos nocivos que puedan surgir de la explotación de recursos naturales no renovables sobre otros elementos del medio ambiente. Con el mismo propósito, la Ley 99 de 1993, en su artículo 1º, alinea este principio con el principio de desarrollo sostenible, destacando la relevancia de la prevención en el contexto del desarrollo.

En cuanto al escenario jurisprudencial, se ha considerado que tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional, emerge como un pilar fundamental en la regulación ambiental; que este principio opera de manera específica en situaciones en las que es posible anticipar y comprender las consecuencias derivadas de un proyecto, obra o

actividad particular; al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, ha considerado:

[o]pera tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas. (...).

Reiteró, entonces, que el principio de prevención opera en ámbitos en los cuales se tiene claridad y certeza respecto de los impactos o implicaciones ambientales de una determinada actividad, producto o proceso, de manera que resulta imperioso anticipar, evitar o mitigar sus efectos nocivos sobre los ecosistemas²³.

Por su parte, el objetivo primordial del principio de prevención es permitir a la autoridad competente tomar decisiones proactivas con el fin de reducir o evitar los posibles riesgos o daños ambientales que pudieran surgir, tal como se puede extraer de la Sentencia T- 299 de 2008:

“El principio de prevención busca que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave”.

En ese orden de ideas, el principio de prevención no solo busca minimizar los daños ambientales como un fin en sí mismo, sino que también apunta a prevenir y mitigar los impactos negativos sobre los ecosistemas, incluso antes de que se materialicen²⁴.

Sobre el particular, la Corte Constitucional precisó que el artículo 8º de la Constitución Política de Colombia, contempla esa labor preventiva de protección al medio ambiente:

“Sobre el artículo 8º Constitucional: Una labor preventiva que adquiere especial significado tratándose del medio ambiente, para cuya protección se le otorga una singular importancia a la evitación de la vulneración o del daño que pueda llegar a presentarse, dado que buena parte de las causas de perturbación, de concretarse, tendrían impactos irreversibles y en caso de resultar posible la reversibilidad de los efectos, las medidas de corrección suelen implicar costos muy elevados”²⁵.

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 11001- 03-27-000-2008-00041-00 (17442). (C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. 12 de marzo de 2012) Citado por Amaya Navas, O. D., Quintero Márquez, M. E., & Bejarano Ramos, C. (agosto de 2023).

²⁴ Sentencia T-299 de 2008, Corte Constitucional de Colombia.

²⁵ Sentencia C-703 de 2020, Corte Constitucional de Colombia.

Del mismo modo, la Corte aseveró que “en materia ambiental, el principio de prevención es uno de los contenidos derivados de los artículo 8º, 79º y 95 numeral 8 de la Constitución”²⁶. Esta consideración fue reafirmada en la Sentencia T-204 de 2014, al señalar:

“Tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente”²⁷.

En consonancia con lo anterior, ha establecido que está a cargo del Estado dirigir acciones a la evitación o minimización de los daños ambientales:

“El principio de prevención busca que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave”²⁸.

Finalmente, indica que el principio de prevención se enmarca en aquellos caso donde es posible identificar las consecuencias sobre el ambiente:

“La aplicación del principio de prevención se da en aquellos casos en los cuales es posible identificar las consecuencias que una medida puede tener sobre el medio ambiente, como consecuencia de ello, se exige que la autoridad competente adopte estrategias que eviten el acaecimiento del daño”²⁹.

En consecuencia, la jurisprudencia nacional respalda y reitera la importancia de anticipar y prevenir los posibles efectos adversos sobre el medio ambiente, haciendo hincapié en que la toma de medidas preventivas tempranas es esencial para garantizar la protección y conservación de los recursos naturales.

Los estudios realizados por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander

von Humboldt.³⁰, en colaboración con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, iluminan el panorama sobre la presencia del Pez Basa en Colombia. El “*IV Catálogo de la Biodiversidad de Colombia*” clasifica esta especie como exótica de alto riesgo, con un puntaje de riesgo significativo de 766,993 sobre un máximo de 1500.

Es importante señalar que la investigación también analizó la Tilapia de Nilo, otra especie introducida al territorio nacional, que si bien figura en la lista oficial de especies invasoras en Colombia, según lo establecido por la Resolución 0207 de 2010 emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; consecutivamente, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) emitió la Resolución número 0002287 del 29 de diciembre de 2015, por la cual se declaran unas especies de peces como domesticadas para el desarrollo de la Acuicultura y se dictan otras disposiciones, donde incluyó la especie Tilapia del Nilo, tilapia plateada o mojarra lora (*Oreochromis niloticus*).

Este hecho adquiere toda la relevancia para el presente proyecto, ya que la investigación “*Análisis de riesgo de vertebrados terrestres introducidos en Colombia*” comparó el Pez Basa con la Tilapia de Nilo, estableciendo que dicha especie presenta un análisis de riesgo mayor al Pez Basa. No obstante, es inentendible como esta especie fue declarada domesticada y el Pez Basa carece de reglamentación aun cuando se conoce de su alta presencia en el territorio.

Es claro que el Pez Panga se encuentra en 5 departamentos y es ampliamente utilizado por los acuicultores en el territorio, pero no ha sido sometido al proceso de domesticación. Esta situación no solo genera una problemática para aquellos acuicultores que emplean esta especie en sus actividades, enfrentándolos a posibles penalizaciones, sino que también representa un riesgo mayor al no desplegar el aparato estatal en virtud del principio de prevención para la protección de las fuentes hídricas. Existen escenarios de liberación sin control de estas especies en los ríos por temor de los piscicultores a sanciones, o simplemente por la falta de intervención en las prácticas de acuicultura. Todo esto subraya la imperiosa necesidad de establecer una regulación clara y fundamentada para todas las especies introducidas en el país.

Por otro lado, el informe final del convenio interinstitucional número 301 de 2020³¹ proporciona

²⁶ Sentencia T-652 de 2013, Corte Constitucional de Colombia.

²⁷ Sentencia T-204 de 2014, Corte Constitucional de Colombia.

²⁸ Sentencia T-622 de 2016, Corte Constitucional de Colombia.

²⁹ Sentencia T-733 de 2017, Corte Constitucional de Colombia.

³⁰ Gutiérrez, Francisco de P. “*Catálogo de la biodiversidad acuática exótica y trasplantada en Colombia: moluscos, crustáceos, peces, anfibios, reptiles y aves*”. Edición IV, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2012. Pág. 132.

³¹ Angarita P., María R., Sánchez N. Hellen J., Valbuena V. Rubén D. 2021. *Evaluación de Aspectos: Biológicos, de Ecología Trófica y Sanitarios de Pez Basa (Pangasianodon hypophthalmus Sauvage, 1878) Mantenidos Bajo Condiciones de Confinamiento en la AUNAP - Colombia, Bogotá.*

datos esenciales. Demuestra que el Pez Basa no representa una amenaza inminente para las especies nativas o domésticas. Además, se confirma la ausencia del microorganismo *Edwardsiella ictaluri*, lo que es un punto positivo para su potencial domesticación.

Sin embargo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible plantea preocupaciones sobre la solidez de los resultados y la falta de datos para respaldar una declaración de domesticación. Se resalta la necesidad urgente de abordar las actividades ilegales asociadas con esta especie y aplicar medidas de manejo y control.

En este contexto, el proyecto de ley emerge como un paso crucial y necesario. Respaldo por la sólida evidencia científica, este iniciativa legislativa proporciona el marco legal esencial para abordar la presencia del Pez Basa en Colombia. Bajo el principio de prevención, establece las herramientas necesarias para proteger el medio ambiente, la biodiversidad y los intereses de la comunidad acuícola. Su rápida implementación es crucial para garantizar la sostenibilidad y preservación a largo plazo de los ecosistemas colombianos.

4.2.1. Inaplicación del Principio de Precaución en el caso de análisis y su distinción frente al principio de prevención:

Debido a que el presente proyecto de ley tiene fundamento en el principio de prevención, es pertinente destacar que se configura este en lugar del principio de precaución. Como se mencionó anteriormente, el principio de prevención se aplica en situaciones de daños o riesgos en las que es posible anticipar y comprender las consecuencias que surgen del desarrollo de un proyecto, obra o actividad específica, esto permite que la autoridad competente *“tome decisiones con antelación, con el propósito de mitigar o incluso prevenir por completo los efectos adversos, reduciendo así sus posibles repercusiones”*³².

Sin embargo, el principio de precaución tiene lugar en situaciones en las cuales no se cuenta con un conocimiento previo detallado. Al respecto, el riesgo o la magnitud del daño que pueda surgir o desarrollarse no se pueden anticipar con certeza, la Corte Constitucional ha precisado que:

“[s]e aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de este, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 11001-03-27-000-2008-00041-00 (17442). (C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. 12 de marzo de 2012).

*alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos”*³³.

La regulación de Especies de Interés Especial para Domesticación, como el caso del Pez Basa en Colombia se sustenta sólidamente en los principios de prevención establecidos en la jurisprudencia. La Corte Constitucional de Colombia ha destacado que el principio de prevención, para ser efectivo, requiere dos elementos fundamentales: en primer lugar, el conocimiento previo del riesgo de daño ambiental, y en segundo lugar, la implementación anticipada de medidas preventivas destinadas a mitigar los daños potenciales³⁴.

En este contexto, la regulación de Especies de Interés Especial para Domesticación, como el caso del Pez Basa cumple con ambos criterios de manera ejemplar. Por un lado, se cuenta con un conocimiento previo del riesgo que esta especie exótica representa para la biodiversidad local y los ecosistemas acuáticos, dada su introducción ilegal en el territorio colombiano.

Por otro lado, aunque aún no se han implementado, es pertinente destacar que llevar a cabo estas medidas preventivas mediante una ley sería el paso adecuado para gestionar y controlar los cultivos de especies como el Pez Basa. Esto se logra a través de una reglamentación ágil que establece directrices para su cría, cultivo, producción y manejo. Esta regulación no solo busca controlar su presencia, sino también evaluar su potencial para beneficiar el desarrollo de la acuicultura en Colombia.

La evaluación pertinente desempeña un papel crucial en este proceso, implicando un análisis exhaustivo de los riesgos y beneficios asociados con la domesticación del Pez Basa. Esto incluye consideraciones sobre su comportamiento en cautiverio, interacciones con otras especies y su capacidad para generar beneficios económicos y comerciales en el sector acuícola.

La prevención de escape de especímenes hacia cuerpos de agua naturales o artificiales es un componente esencial. Este riesgo potencialmente significativo podría tener consecuencias graves para los ecosistemas locales y la biodiversidad. La regulación propuesta establece protocolos sólidos y efectivos para evitar escapes, y definir acciones concretas en caso de que ocurran.

En la reciente Circular número 15 del 26 de septiembre de 2023 emitida por la Procuraduría General de la Nación, se proporcionaron unas consideraciones frente a la aplicación de los principios ambientales de prevención y precaución en sede administrativa, y se dispone la orden de dar

³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 11001-03-27-000-2008-00041-00 (17442). (C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. 12 de marzo de 2012) Citado por Amaya Navas, O. D., Quintero Márquez, M. E., & Bejarano Ramos, C. (agosto de 2023).

³⁴ Sentencia C-166 de 2015, Corte Constitucional de Colombia.

una aplicación preferente al principio de prevención y una aplicación excepcional al principio de precaución.

En cuanto a la inaplicabilidad del principio de precaución frente al caso objeto de estudio, la misma Circular considera:

“Con respecto al principio de precaución y su diferencia con el principio de prevención, la Corte en la Sentencia C-703 de 2010 precisó que el previo conocimiento que caracteriza al principio de prevención no está presente en el caso del principio de precaución, pues en este el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual puede encontrar su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las

precisas consecuencias de alguna determinada situación o actividad, aunque se sepa que sus efectos son nocivos³⁵”.

Esta distinción resulta esencial, ya que el principio de prevención se activa cuando se cuenta con un conocimiento claro y anticipado de las posibles consecuencias derivadas de un proyecto o actividad particular, permitiendo a la autoridad competente tomar decisiones proactivas para reducir o evitar los riesgos y daños ambientales que puedan surgir.

En cambio, el principio de precaución entra en juego en situaciones donde no se dispone de certeza o claridad sobre los posibles daños ambientales que podrían generarse con la ejecución de una obra, proyecto o actividad, debido a la complejidad o incertidumbre inherente a la acción en cuestión.

En el contexto del cultivo y comercio del Pez Basa, se posee un entendimiento sustancial de los impactos ambientales que pueden surgir, lo cual justifica la aplicación del principio de prevención. Esta distinción es crucial para garantizar una regulación ambiental adecuada mediante el presente proyecto de ley.

5. Soberanía alimentaria y Objetivos de Desarrollo Sostenible en la regulación de las Especies de Interés Especial para Domesticación frente al Principio de Planificación Ambiental (Artículo 80 C.P.).

El proyecto de ley para la regulación de las Especies de Interés Especial para Domesticación, y particularmente en el caso del Pez Basa en Colombia se justifica en el contexto de la Soberanía Alimentaria y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A nivel global, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 consagra el derecho de toda persona, así como de su familia, a un nivel de vida adecuado que garantice la salud, el bienestar y, especialmente, la alimentación. Este reconocimiento

³⁵ Circular número 15 del 26 de septiembre de 2023 emitida por la Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 3 para Asuntos Ambientales y Agrarios.

implica que el acceso a la alimentación es considerado un derecho humano.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996 establece de manera precisa el “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

Por su parte, Colombia cuenta con el Conpes 113 de 2008, que estableció Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que tiene como objetivo “Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad”³⁶. De acuerdo con esta disposición, los ejes de su implementación son:

“Disponibilidad de alimentos: es la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local. Está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación.

Acceso: es la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, una comunidad o un país.

Consumo: se refiere a los alimentos que comen las personas y está relacionado con la selección de los mismos, las creencias, las actitudes y las prácticas.

Aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos: se refiere a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume y cómo los convierte en nutrientes para ser asimilados por el organismo.

Calidad e inocuidad de los alimentos: se refiere al conjunto de características de los alimentos que garantizan que sean aptos para el consumo humano, que exigen el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias durante la cadena agroalimentaria hasta el consumo y el aprovechamiento de los mismos, asegurando que una vez ingeridos no representen un riesgo (biológico, físico o químico) que menoscabe la salud. No se puede prescindir de la inocuidad de un alimento al examinar la calidad, dado que la inocuidad es un atributo de la calidad”.

De igual forma, El Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA), adoptado mediante la Resolución número 000213 de 2022, tiene como propósito es asegurar de forma gradual el derecho a la alimentación de la población rural, para lo cual se integra en los 16 Planes Nacionales Sectoriales destinados a impulsar una Reforma Rural Integral, compromiso establecido en el punto 1 del Acuerdo de Paz (Pilar 7). Su finalidad es abordar las principales problemáticas en el ámbito rural y contribuir a cerrar

³⁶ Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/politica-seguridad-alimentaria>.

las brechas existentes. Para ello, se establecen tres objetivos que orientan las estrategias del plan:

Implementar el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación en los territorios rurales, promoviendo la coordinación entre entidades, niveles de gobierno y la participación ciudadana.

Potenciar las capacidades y oportunidades de las familias y comunidades rurales para acceder a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente adecuada. Esto se logrará mediante el desarrollo de programas alimentarios pertinentes y la promoción de la educación alimentaria y nutricional.

Contribuir a mejorar las condiciones de producción y comercialización en las economías campesinas, familiares, comunitarias y grupos étnicos en las áreas rurales. Esto se logrará mediante el apoyo y la diversificación de las prácticas agroecológicas, así como la promoción y consolidación de mercados locales y regionales.

A su vez, con el propósito de contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y dar cumplimiento a la Ley 1990 de 2019, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) ha desarrollado la política integral para la prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos. Esta política ha sido oficialmente adoptada a través del Decreto 375 de 2022, el cual introduce la Parte 22 al Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*. Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) establece el Derecho humano a la Alimentación como uno de sus ejes esenciales de ejecución.

Es esencial destacar la relevancia del principio de planificación ambiental consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política de Colombia. Este artículo establece que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación o sustitución.

Esta planificación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, orientada hacia su conservación, restauración o sustitución, desempeña un rol central en asegurar un desarrollo sostenible (Artículo 8°), la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*”En conclusión, de acuerdo a lo establecido los instrumentos internacionales reseñados sobre la protección de los recursos hídricos es posible sostener válidamente que **los Estados han reconocido la importancia de salvaguardar los recursos naturales de la tierra, incluido el agua, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante la planificación sistemática orientada a satisfacer las necesidades esenciales, y a promover una distribución eficiente y equitativa de los recursos hídricos, la protección de los ecosistemas y el ciclo hidrológico***³⁷”.

³⁷ Corte Constitucional. Sala Plena. MP. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Sentencia C-094/15.

Sin duda alguna la reglamentación del cultivo del Pez Panga contribuirá de manera significativa a la soberanía alimentaria y desarrollo económico de país, así como a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Todo lo cual hace que esta iniciativa legislativa se alinee de manera clave con el Principio de Planificación Ambiental establecido en el artículo 8° de la Constitución Política:

- Soberanía Alimentaria: El cultivo del Pez Panga representa una fuente sustancial de proteínas en la dieta de la población, contribuyendo a asegurar la disponibilidad y el acceso a alimentos nutritivos y suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad. Este fortalecimiento en la oferta alimentaria nacional es esencial para la autonomía y seguridad alimentaria del país.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): La acuicultura responsable, como la que se busca promover a través de la regulación de especies de interés especial, se alinea con múltiples ODS. Por ejemplo, contribuye al ODS 2 (Hambre Cero) al mejorar la productividad y sostenibilidad de la producción de alimentos, y al ODS 14 (Vida Submarina) al promover prácticas sostenibles en la gestión de ecosistemas acuáticos.
- Principio de Planificación Ambiental (Artículo 8° C.P.): Regular la domesticación del Pez Panga implica consideraciones ambientales fundamentales. Al adoptar medidas que permitan su cultivo controlado y sostenible, se garantiza la planificación y gestión adecuada de los recursos naturales, preservando la integridad de los ecosistemas acuáticos y mitigando posibles impactos negativos en el entorno.

Finalmente, la domesticación de la especie Pez Panga en la acuicultura conlleva una serie de beneficios que abarcan, por una parte, lo ambiental dando manejo y control a la especie y cultivos existentes en nuestro país, y por otra, el desarrollo de la producción pesquera, principalmente por lo siguiente:

- Eficiencia Reproductiva y Crecimiento Rápido: El Pez Panga exhibe una tasa de crecimiento excepcionalmente rápida. Esto significa que en condiciones óptimas, su reproducción y desarrollo ocurren de manera eficaz, lo que se traduce en una mayor productividad y rentabilidad para los acuicultores.
- Adaptabilidad a Distintos Ambientes Acuáticos: Esta especie se adapta bien a una amplia gama de ecosistemas acuáticos, lo que facilita su cultivo en diferentes regiones del país. Esta versatilidad aumenta la viabilidad de la acuicultura del Pez Panga en diversos contextos geográficos.

- Alta Rentabilidad Comercial: El Pez Panga es apreciado en el mercado por su carne blanca y suave, que es de alta calidad y bajo contenido graso. Esta característica lo convierte en una opción muy demandada en el comercio de productos acuícolas, lo que se traduce en mayores oportunidades de comercialización y rentabilidad para los productores.
- Generación de Empleo y Desarrollo Local: La acuicultura del Pez Panga puede generar empleo en áreas rurales y costeras, lo que contribuye al desarrollo económico y social de comunidades locales. Además, al ser una actividad económicamente viable, puede fomentar la inversión y el crecimiento en el sector acuícola.
- Mitigación de la Presión sobre las Poblaciones Silvestres: Al promover la cría en cautiverio de especies como el Pez Panga, se reduce la necesidad de pescar individuos de poblaciones silvestres, lo que contribuye a la conservación de estas últimas y a la preservación de la biodiversidad marina.

6. Derecho Comparado, el caso de Brasil frente al reconocimiento como un país mega biodiverso.

Desde el ejercicio del derecho comparado, Estados como Ceará, Sergipe, Río Grande del Norte y Sao Paulo en Brasil han enfrentado problemáticas similares con el Pez Basa, y han abordado la cuestión mediante legislaciones específicas que permiten su cultivo en condiciones estrictamente controladas. Estas regulaciones se erigen como puntos de referencia y precedentes sólidos que respaldan la pertinencia de una normativa similar en Colombia. La experiencia y éxito de estos marcos regulatorios en otros contextos subrayan la necesidad de implementar medidas similares en el país.

En su conjunto, estos fundamentos jurídicos proveen una base sólida y sustancial para la propuesta de ley o proyecto de ley que rija el comercio y cultivo del Pez Basa y aquellas Especies de Especial Interés de Domesticación en Colombia. Cada uno de estos argumentos respalda la imperante necesidad de establecer un marco normativo que asegure un equilibrio adecuado entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente, especialmente en el contexto particular de esta especie exótica.

El éxito de estas regulaciones en otros contextos establece un precedente sólido para la adopción de medidas similares en Colombia; a su vez, proporcionan una base legal y conceptual sólida para la adopción de una legislación que permita aprovechar los beneficios económicos de esta especie exótica sin comprometer la integridad de los ecosistemas acuáticos locales:

- Estado de Ceará: Ley 17.453 del 20 de abril de 2021. Por medio de la cual se permite el cultivo del Pez de género *Pangasius hypophthalmus* en cautiverios de propiedad privada con fines de producción y comercialización.
- Estado de Sergipe: Resolución número 17 del 18 de julio de 2018. Por medio de la cual se incluyó como especie establecida al *Pangasius hypophthalmus* y se establece los requisitos para su cultivo.
- Estado de Río Grande del Norte: Ley 10.321 del 8 de enero de 2018.
- Estado de Sao Paulo: Decreto número 62.243 del 01 de noviembre de 2016.

En el caso de Brasil, presenta uno de los biomas más diversos del mundo, albergando una inmensa cantidad de especies tanto conocidas como aún por descubrir. Asimismo, el país cuenta con ecosistemas únicos como el Pantanal y la Mata Atlántica, que contribuyen significativamente a su estatus de mega diversidad.

Colombia, por su parte, es uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, gracias a su variada geografía que incluye selvas tropicales, páramos, humedales y ecosistemas marinos. La riqueza biológica del país es invaluable y abarca desde especies emblemáticas como el cóndor andino hasta una gran variedad de plantas y microorganismos.

Es claro que cualquier riesgo potencial asociado a la “*introducción*”, crianza y comercialización del Pez Panga no puede atribuirse únicamente a las características de la especie. También debe considerarse la falta de regulación e investigación sobre su adaptación a la biodiversidad colombiana. Esto se evidencia en situaciones similares en ecosistemas comparables a los de Colombia, donde el Pez Panga no ha representado una amenaza para la biodiversidad local. Por el contrario, ha demostrado ser beneficioso en términos sociales y económicos para el país. Es importante subrayar que la regulación juega un papel crucial en la protección del medio ambiente en estos casos.

7. La ausencia de legislación para la especie *Pangasius hypophthalmus*:

Desde una perspectiva penal, este proyecto de ley responde a una problemática legal que se puede desatar producto de cultivo de la especie *Pangasius hypophthalmus* ante una postura sancionatoria, es crucial tener en cuenta que el tipo penal contenido en el artículo 329 del Código Penal Colombiano podría tipificarse con la conducta del piscicultor, considerando que actualmente no hay una normativa que clasifique al Pez Panga como una especie invasora exótica, no está domesticada y tampoco se ha demostrado que represente una amenaza para la salud humana, el entorno ambiental o la diversidad autóctona.

La Ley 2111 de 2021, que sustituye el Título XI “*de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*” de la Ley 599 de 2000, modifica la Ley 906 de 2004 y establece otras disposiciones lo siguiente:

“**Artículo 1º.** Sustitúyase el Título XI, “*De los delitos contra los recursos naturales y el medio*”

ambiente” Capítulo Único, Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente, artículos 328 a 339, del Libro II, PARTE ESPECIAL DE LOS DELITOS EN GENERAL de la Ley 599 de 2000, por el siguiente: (...).

Artículo 329. Manejo ilícito de especies exóticas. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, introduzca, trasplante, manipule, siembre, hibride, comercialice, transporte, mantenga, transforme, experimente, inocule o propague especies silvestres exóticas, invasoras, que pongan en peligro la salud humana, el ambiente o las especies de la biodiversidad colombiana, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (167) meses y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Como ya se ha mencionado, a pesar de los esfuerzos de diversos actores en el sector pesquero y acuícola, hasta la fecha no se ha logrado que la autoridad competente emita el Acto Administrativo que designe al Pez Panga como especie domesticada, a pesar de su innegable presencia en el país y su comercialización.

Lo anterior, conlleva a que aquellos que actualmente poseen cultivos “ilegales” de Pez Panga sean objeto de persecución tanto a nivel administrativo como penal, generando una problemática mayor a nivel social y ambiental, dado que puede desencadenar en que aquellos que se vean abocados por una acción de esta índole, realicen la liberación desmedida de esta especie a cuerpos de agua. Dicha situación, ha sido advertida con anterioridad por parte de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), quien en la publicación “Análisis de Información desde el sector pesquero y Acuícola sobre la invasión del Pez Basa, Panga (...)”³⁸ del mes de febrero del 2022, señaló lo siguiente:

“[A.] Eliminar los cultivos existentes de *Pangasius* persiguiendo y castigando a los presuntos infractores por cultivar una especie cuya introducción fue ilícita (...). Si se opta por esta vía, es necesario considerar la reacción que puedan tener los productores no autorizados de *Pangasius*, cuando comiencen a arrestar o multar a los primeros acuicultores. Los que todavía no estén sancionados podrían buscar opciones para evitar su eventual judicialización, entre las cuales estarían: (...)

[B.] liberar masivamente huevos, larvas, juveniles y adultos de *Pangasius* al medio natural. Al verse asediados, y para evitar que en las eventuales inspecciones constaten las condiciones de su actividad, tratarían de deshacerse de la evidencia que los haga incurrir en una práctica que se haya establecido como ilegal (para establecerlo hay que agotar el debido proceso), a través de actos administrativos en los cuales, y como es obvio, se deberán respetar las competencias.

³⁸ Disponible en: <https://www.aunap.gov.co/documentos/Libros/Analisis-Sobre-Basa-Lock.pdf>

(...). Las consecuencias de esto podrían ser de diversa índole para lo que se pretende que es evitar o mitigar al máximo una invasión de la especie en nuestros ríos. La venta de *Pangasius* en los mercados no tendría mayor efecto con respecto al proceso de invasión de la especie en el medio natural colombiano, pero la descarga masiva de huevos, larvas, juveniles y adultos al medio natural si puede llegar a tener efectos sobre el proceso invasivo. Una descarga en el medio natural puede acelerar los procesos para un eventual establecimiento y desarrollo de poblaciones viables reproductivamente en nuestras aguas; potenciar su carácter de invasividad; y modificar repentinamente las condiciones naturales del río (invasibilidad) haciéndolo más susceptible a la invasión ante la introducción masiva al medio natural de la especie³⁹”.

El actual escenario legal respecto al Pez Panga, bajo el marco del artículo 329 del Código Penal Colombiano, plantea una preocupación palpable. Esta especie no está clasificada como invasora exótica, ni se encuentra domesticada, lo que deja un vacío normativo que puede llevar a la criminalización de aquellos que actualmente poseen cultivos de Pez Panga.

Es imperativo, en este sentido, contar con una legislación que proporcione claridad y certeza jurídica, tanto para los acuicultores como para las autoridades competentes. Esto no solo protegerá los derechos de los involucrados, sino que también garantizará la conservación y el manejo sostenible de los recursos hídricos, en coherencia con los principios de planificación ambiental y el resguardo de la biodiversidad colombiana.

V. IMPACTO FISCAL

El impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, la honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso

³⁹ Ibidem.

de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del ministerio en informar a los Congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Atentamente,

HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN

Representante a la Cámara por Caquetá

Partido Conservador Colombiano

Flora Perdomo Andrade
FLORA PERDOMO ANDRADE
 Representante a la Cámara por Huila
 Partido Liberal

<i>Andrés Cuellar</i> Andrés Cuellar	<i>Yustel</i>
<i>Juan Carlos</i>	<i>Juan Carlos</i>

<i>Colombia</i> Colombia	<i>Julio Robert Salazar P.</i> Julio Robert Salazar P.
<i>JUAN E.</i>	<i>Julia Robert Salazar P.</i> Julia Robert Salazar P.
<i>JULIO TRINER</i>	<i>Amalia Gómez</i> Amalia Gómez
<i>Luis Romero</i>	<i>Senadora</i>
<i>ASAMBLADA COMUNITARIA</i>	<i>Senador</i>
<i>Juan Cominos</i>	<i>Carlos Ariza</i>

<i>Stephano</i>	<i>Juan David Pinelo</i>
<i>A. Acuña</i>	<i>Diego</i>
<i>Andrés</i>	<i>Luis Elvira</i>
<i>Rosa Cecilia</i>	<i>Ortiz</i>
<i>D. Montoya</i>	<i>Vigilante</i>
<i>R. M.</i>	<i>Gilberto Dica</i>

	<i>Victorino</i>
--	------------------

AGUIVIR LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso, Carrera 7 No 8-48, Bogotá D.C.

<i>Teresa Conque</i>	<i>Guillermo</i>
<i>Monica Kumby</i>	<i>Daniel Ripo</i>
<i>Walter Cuervo</i>	<i>Armando Zoben</i>
<i>Alba</i>	<i>Guánica</i>

El día 14 de octubre del año 2024.
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley Acto Legislativo
 No. 391 con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por:
HP Flora Perdomo Andrade
HP Mauricio Cuellar

SECRETARIO GENERAL