

Bogotá D.C., diciembre de 2023

Honorables congresistas,

Vigencia:	2023	Consecutivo:	ASO-D-1177
Consecutivo:	ASO-D-1177	Asunto:	COMENTARIOS DE ASOCAPITALES AL PROYECTO DE LEY &cu.
Fecha de Redacción:	07/12/2023-01:38 PM	Destinatarios Externos:	HONORABLES CONGRESISTAS-(BOGOTÁ)



**Referencia:** Comentarios de Asocapitales al proyecto de Ley *“Por el cual se crea la actividad de pesca de turismo como práctica sostenible para la diversificación del sector pesquero y se dictan otras disposiciones”*.

Cordial saludo,

De manera atenta, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales se permite realizar comentarios del Proyecto de Ley *“Por el cual se crea la actividad de pesca de turismo como práctica sostenible para la diversificación del sector pesquero y se dictan otras disposiciones”*. El proyecto de Ley tiene por objeto crear una nueva categoría de actividad pesquera para promover el desarrollo económico, social y cultural del país de las comunidades que viven de la pesca turística.

Desde ASOCAPITALES resaltamos el esfuerzo del Congreso de la República en convertir a Colombia en un país pionero en la regulación de la pesca de turismo, garantizando el adecuado uso de los recursos naturales. Sin embargo, consideramos pertinente que se tengan en cuenta las consideraciones que se expondrán a continuación.

En términos generales, desde Asocapitales sugerimos respetuosamente (i) incluir en la motivación del proyecto de Ley el impacto de la pesca de turismo en las ciudades ribereñas y marítimas, como Inírida y Puerto Carreño, y su contribución en el derecho al trabajo de las comunidades; y (ii) delimitar en el articulado algunos aspectos relevantes para el ejercicio de la pesca de turismo, de acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

**I. En lo relacionado con el impacto de la pesca de turismo en las ciudades de Inírida y Puerto Carreño y su contribución en el derecho al trabajo de las comunidades**

En primer lugar, la justificación del proyecto de Ley indica que esta propuesta normativa tiene como objeto *“implementar una serie de estrategias armónicas que permitan empoderar a las comunidades que viven de la pesca y que la entienden como parte de su cultura (...)”*. En este sentido, desde Asocapitales consideramos importante incluir la visión de las ciudades capitales ribereñas y marítimas, como entidades territoriales beneficiadas con el proyecto de Ley de la referencia. A continuación, se presenta el impacto positivo de este proyecto de Ley en las ciudades de Puerto Carreño e Inírida, como ejemplo de ciudades capitales beneficiadas por esta propuesta normativa:

**a. Impacto del proyecto de Ley para la ciudad de Puerto Carreño<sup>1</sup>.**

La principal actividad turística en el municipio de Puerto Carreño es la pesca desde hace más de 20 años. En esta entidad territorial, los operadores turísticos se han capacitado en educación ambiental, en la conservación del pez insignia del municipio, que es el pavón, y en las buenas prácticas de pescas.

De este modo, este municipio es reconocido a nivel nacional e internacional por la pesca de turismo, la cual realiza en la temporada de verano, incrementando la visita de turistas y activando todos los sectores de la cadena productiva. Hasta el mes de agosto de 2022, en Puerto Carreño se encontraban legalizadas 24 empresas cuya actividad principal es la prestación de servicios turísticos relacionados; entre ellos, la pesca de turismo.

Ahora bien, con este tipo de pesca se ven beneficiadas aproximadamente más de 200 familias del municipio que pertenecen a la cadena productiva del turismo (hoteles, restaurantes, comercio, operadores turísticos, agencia de viajes, transporte (terrestre, fluvial, aéreo)). La siguiente tabla muestra el número de personas que han visitado el municipio de Puerto Carreño en los últimos 5 años, con el fin de desarrollar la actividad de pesca<sup>2</sup>:

Año	Nacionales	Extranjeros	Total
2017 - 2018	1108	74	1182
2018 - 2019	755	256	1011
2019 - 2020	665	111	776
2020 - 2021	0	0	0
2021 - 2022	530	87	617

En este sentido, el municipio de Puerto Carreño se ve beneficiado con el objetivo del proyecto de Ley, puesto que permite el desarrollo de la principal actividad turística de la región a través del desarrollo sostenible, económico, social, cultural y turístico del municipio.

**b. Impacto del proyecto de Ley para la ciudad de Inírida<sup>3</sup>.**

El municipio de Inírida se destaca por sus atractivos naturales, los cuales permiten el desarrollo de actividades turísticas sostenibles, generando oportunidades laborales para las comunidades indígenas. Al respecto, estas comunidades pueden apreciar el turismo como una actividad económica alternativa a la minería ilegal y los cultivos ilícitos, y como herramienta para mejorar su calidad de vida.

<sup>1</sup> Informe de afectación de la prohibición de la pesca deportiva. 30 de agosto de 2022.

<sup>2</sup> De acuerdo con la información suministrada por los operadores formalizados a la Policía Nacional.

<sup>3</sup> Descargos impacto negativo prohibición de la pesa deportiva en el Municipio de Inírida, Guainía. 02 de septiembre de 2022.

Así, uno de los grandes atractivos de Inírida son los Cerros de Mavecure. En la actualidad, los cerros se encuentran bajo la administración del pueblo indígena Puinave y están representados por las asociaciones de turismo comunitario ASOECOTURAMA y ASOZHON. Así, en este territorio, estas comunidades, desde sus zonas, permiten la práctica de actividades de entretenimiento sostenible, como la pesca.

En este sentido, Inírida se ha posicionado como un destino etnoturístico en donde se permite la práctica de actividades como el senderismo, la escala de cerros, el avistamiento de aves, la pesca, entre otras. Así, los operadores turísticos y hoteleros han desarrollado sus actividades con fundamento en los lineamientos étnicos, teniendo en cuenta que el turismo se desarrolla principalmente en los territorios indígenas y son estas comunidades las encargadas de la administración de estas actividades.

A continuación, se presenta estadísticamente los movimientos de los visitantes a la ciudad de Inírida:

HASTA	TOTAL PASAJEROS ENTRANDO	NATIVOS	RESIDENTES o EXCENTOS	TURISMO POR DESCANSO	NACIONALES	INTERNACIONALES	TURISMO POR TRABAJO	TURISMO POR OTRO MOTIVO	TOTAL VIAJEROS TURISMO
31 de enero	2074	552	1031	407	366	41	79	5	491
28 de febrero	2137	483	1303	145	145		205	1	351
31 de Marzo	774	180	180	379	357	22	35		414
30 de Abril	2127	1004	556	284	241	43	275	8	567
31 de Mayo	2352	705	1106	156	148	8	368	17	541
30 de Junio	2089	607	1033	236	221	15	204	9	449
<b>Total 1er semestres 2022</b>	<b>11.553</b>								<b>2.813</b>

Este cuadro evidencia la vocación turística del municipio de Inírida y el impacto positivo que tiene el presente proyecto de Ley para la entidad territorial, teniendo en cuenta que la pesca de turismo es una de las actividades dirigidas por las comunidades indígenas, quienes son los guías turísticos en estos territorios.

Así, en la temporada alta de viajeros (que coincide con la temporada de verano), los aliados comerciales y residentes del municipio, cuya cadena de atención a los turistas inicia desde el ingreso de las personas al aeropuerto Cesar Gaviria Trujillo, se benefician de forma directa de la pesca, como actividad turística.

Es importante resaltar que el afluente más visitado del municipio es conocido como CAÑO BOCON, el cual se desprende de la cuenca hídrica del alto río Inírida. En este lugar, los turistas, en su mayoría provenientes de Estados Unidos, Europa y Australia, buscan conocer el pez TUCUNARÉ y

PEZ PAYARA, como ejemplares exóticos que representan diversos colores, formas y tamaños únicos en el mundo.

En conclusión, la pesca es uno de los atractivos turísticos más importantes del municipio de Inírida, teniendo en cuenta que la mayoría de turistas extranjeros visita el municipio por el atractivo tropical húmedo de la región, donde convergen los ríos Inírida, río Atabapo, río Orinoco, río Guainía y río Isana.

### c. Impacto de la pesca de turismo en los derechos laborales de las comunidades locales y el desarrollo sostenible de los ecosistemas

Como se destacó anteriormente, la pesca de turismo se practica en zonas apartadas del país que no gozan de una economía que ofrezca alternativas productivas competitivas. En estas zonas, la realización de la pesca de turismo se asocia al derecho al trabajo de las comunidades, a la generación de ingresos necesarios para la atención del mínimo vital, a contribuir a la reducción de la pobreza y a atender la seguridad alimentaria de las comunidades marginadas.

Sobre el particular, de acuerdo con la OCDE, aunque el aporte de la pesca al PIB es bajo, la actividad pesquera genera empleos, ingresos y alimentos en aquellas zonas del país en donde las condiciones laborales son desfavorables:

*“Aunque el sector pesquero hace sólo una pequeña contribución al PIB, que representó menos del 0,2% en 2012 (FAO, 2015), genera empleo, ingresos y alimentos en las zonas rurales donde las oportunidades económicas son escasas. Estas incluyen las regiones de origen de comunidades indígenas y personas desplazadas por los conflictos internos que Colombia ha conocido desde la década de 1940.”<sup>4</sup>*

En este sentido, la pesca de turismo es indudablemente una fuente de ingresos y de protección de los derechos laborales de los actores involucrados en la pesca de turismo en Colombia; principalmente en las ciudades ribereñas y marítimas, como Inírida, en donde se aprecia la pesca de turismo como una actividad económica alternativa a la minería ilegal y los cultivos ilícitos, y como herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas.

Por otro lado, la pesca de turismo permite salvaguardar el principio de desarrollo sostenible, al permitir que los guías y pescadores turísticos sean un actor fundamental como veedores del estado real de los ecosistemas en donde se lleve a cabo esta actividad. Así, esta actividad se encuentra fundamentada en la conservación de un ecosistema para garantizar su continuidad y depende del grado de conservación de muchas especies animales. De este modo, la pesca de

<sup>4</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-. Pesca y Acuicultura en Colombia. 2016. P. 6. Disponible en: [https://www.oecd.org/colombia/Fisheries\\_Colombia\\_SPA\\_rev.pdf](https://www.oecd.org/colombia/Fisheries_Colombia_SPA_rev.pdf).

turismo permitiría la preservación de las especies y brindar un escenario científico para el estudio ictiológico en las áreas en dónde se desarrolle su práctica.

## II. Con respecto a la delimitación de la pesca de turismo conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional

En relación con el articulado del proyecto de Ley de la referencia, la propuesta normativa contiene 6 artículos que buscan crear y definir la pesca de turismo en Colombia, con el fin promover el desarrollo económico, social y sostenible. Ahora bien, con el fin de salvaguardar la prohibición constitucional del maltrato animal como desarrollo de la protección al medio ambiente, en aplicación del principio de precaución, sugerimos tener en cuenta las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en las sentencias C-148 de 2022<sup>5</sup>, C-045 de 2019<sup>6</sup> y C-666 de 2010<sup>7</sup>.

En primer lugar, la sentencia C-148 de 2022 declaró la inconstitucionalidad de la pesca deportiva por vulnerar el principio de precaución y la prohibición de maltrato animal. Así, esta corporación señaló que, si bien no existe consenso científico acerca de si los peces son seres sintientes, este principio ordena la intervención del Estado cuando existen elementos preliminares que permiten evidenciar un riesgo de daño al medio ambiente.

De igual forma, la Corte indicó, en esta sentencia que, aunque no es posible determinar con certeza las consecuencias nocivas de la pesca deportiva desde la óptica del bienestar animal y los recursos hidrobiológicos, si existe información científica que indica la necesidad de evitar impactos nocivos en estos seres y su entorno. En esta decisión, esta corporación concluyó que la finalidad recreativa de la pesca deportiva vulnera la prohibición de maltrato animal derivada de los mandatos de protección al medio ambiente y no tiene sustento en las excepciones consagradas en la jurisprudencia constitucional<sup>8</sup>.

Ahora bien, en la sentencia C-045 de 2019, la Corte realizó un ejercicio de armonización en concreto, con el fin de determinar si la caza deportiva implicaba la existencia de un derecho, deber, valor, principio o bien constitucional ulterior que justificara la excepción al deber de protección animal en el escenario de la caza deportiva. Así, en este caso, la Corte decidió declarar la

<sup>5</sup> Sentencia C 148 del 27 de abril de 2022. MP.: Diana Fajardo Rivera. Expediente D-14417.

<sup>6</sup> Sentencia C 045 del 06 de febrero de 2019. MP.: Antonio José Lizarazo Ocampo. Expediente D-12231.

<sup>7</sup> Sentencia C 666 del 30 de agosto de 2010. MP.: Humberto Antonio Sierra Porto. Expediente D-7963.

<sup>8</sup> Sentencia C-045 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. “La armonización del deber de protección animal con otros derechos exige del Legislador y del intérprete constitucional establecer criterios de razonabilidad o proporcionalidad que fundamenten las excepciones a la protección animal en el orden jurídico colombiano. Así las cosas, el deber de protección animal encuentra como límites constitucionales admisibles: (i) la libertad religiosa; (ii) los hábitos alimenticios; (iii) la investigación y experimentación médica; y, en algunos casos, (iv) las manifestaciones culturales arraigadas. // (...) la prohibición de maltrato animal, como expresión de la obligación constitucional de protección a la diversidad e integridad del ambiente, constituye un límite al ejercicio de otros derechos constitucionales (...).”

inconstitucionalidad de la caza deportiva por establecer que no tenía otra finalidad más que su realización en sí misma:

*“Se debe resaltar que en la sentencia C-045 de 2019, la Corte Constitucional efectuó un análisis en el que intentó un ejercicio de armonización en concreto, que dio como resultado la primacía del deber de protección animal. Esto, ante la evidencia de que “la caza deportiva no satisface ningún objetivo ni finalidad compatible con la Constitución” y la comprobación adicional de que la actividad carecía de arraigo cultural en nuestro país.”<sup>9</sup>*

Este ejercicio de armonización en concreto ya había sido implementado por esta corporación mediante la sentencia C-666 de 2010, la cual señaló que, del deber de protección de los recursos naturales, la función social y ecológica de la propiedad y del principio de dignidad humana se deriva un deber de protección de los animales. En esta oportunidad, la Corte declaró la constitucionalidad del rejoneo, coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos, por ser una expresión de la cultura, la expresión y la tradición concretada en ciertas actividades humanas. Esto indicó el alto tribunal:

*“En cuanto deber constitucional, y por consiguiente mandato abstracto, la protección que se debe a los animales resulta una norma de obligatoria aplicación por parte de los operadores jurídicos y de los ciudadanos en general. Sin embargo, al igual que ocurre con las otras normas que tienen una estructura principal, este deber en sus aplicaciones concretas es susceptible de entrar en contradicción con otras normas, también de origen o rango constitucional, lo que obligará a realizar ejercicios de armonización en concreto con los otros valores, principios, deberes y derechos constitucionales que en un determinado caso pueden encontrarse en pugna con el deber de protección animal”<sup>10</sup> (subrayas por fuera del texto original).*

Ahora bien, desde Asocapitales consideramos importante que el legislador realice un ejercicio previo de armonización en concreto, al momento de regular la pesca de turismo, con el fin de superar un juicio de constitucionalidad de la presente ley. Sobre el particular, sugerimos respetuosamente modificar el artículo 3 del proyecto de Ley de la referencia de la siguiente manera:

*“Artículo 3. Definiciones:*

*Modifíquese el artículo 273 del Decreto Ley 2811 de 1974, el cual quedará así:*

<sup>9</sup> Aclaración de voto del magistrado Alejandro Linares Cantillo a la Sentencia C-148 del 27 de abril de 2022. Expediente D-14417.

<sup>10</sup> Sentencia C 666 del 30 de agosto de 2010. MP.: Humberto Antonio Sierra Porto. Expediente D-7963.

(...)

6. De turismo, o sea la que se realiza con el fin de promover la actividad turística, de aprovechamiento sostenible, fomento de la cultura, contribuir a la generación de ingresos y empleo de las comunidades, y salvaguardar el principio de desarrollo sostenible.

*Todas las actividades de pesca de turismo deberán cumplir con las disposiciones ambientales definidas por la ley.”*

Al respecto, es importante hacer explícito que la pesca de turismo tiene varios propósitos ulteriores constitucionalmente relevantes relacionados con el **derecho al trabajo** de los actores relacionados con esta actividad, como son las agencias de turismo, los guías de pesca, los miembros de las comunidades locales y el comercio en general, y con el **principio de desarrollo sostenible**. Así, estos objetivos constitucionales podrían hacer ceder el mandato de protección de los animales en virtud de un ejercicio de ponderación.

Por otro lado, el proyecto de Ley de la referencia señala que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) es la entidad responsable de regular el ejercicio de la pesca de turismo. Esto indica la propuesta normativa de forma textual:

*“Artículo 5: La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) será la autoridad responsable de regular y fomentar el ejercicio de la pesca de turismo para cumplir el objeto de esa ley.*

*Dentro de la reglamentación se incluirán las artes, aparejos, sistemas, cantidades, métodos, zonas, temporadas de pesca y de especies, que se aplicarán en las diferentes regiones del país en atención a la oferta natural de recursos pesqueros y las particularidades ambientales, socioeconómicas, comunitarias y culturales de cada una de ellas, así como los requisitos que deberán cumplir quienes realicen actividades asociadas a la pesca de turismo.”*

No obstante, desde Asocapitales consideramos importante que el legislador regule otros aspectos para la creación de la pesca de turismo, con el fin de que, eventualmente, se pueda solicitar una integración normativa<sup>11</sup> entorno a esta actividad. Teniendo en cuenta lo anterior, sugerimos

---

<sup>11</sup> La integración normativa es una facultad excepcional que permite que la Corte Constitucional revise otras normas distintas a las demandadas que puedan contribuir al análisis que se requiera para adelantar un juicio de constitucionalidad. Así, esta facultad procede, entre otros casos, cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición de cuya constitucionalidad existan serias dudas. Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-128 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Alberto Rojas Ríos; C-182 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. María Victoria Calle Correa; C-889 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV y AV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Pinilla Pinilla. SV. Nilson Pinilla Pinilla; C-055 de 2010.

respetuosamente adicionar al proyecto de Ley lo regulado por la Resolución 549 de 2022<sup>12</sup>. En especial, sugerimos agregar lo siguiente a la propuesta normativa de la referencia:

*Artículo X. Buenas prácticas de pesca. Quien ejerza la pesca de turismo deberá aplicar las siguientes buenas prácticas, a fin de minimizar la duración del desembarco, la exposición al aire de los especímenes, atenuar los posibles daños por mala manipulación del pez, así como evitar introducirle anzuelos fuera de la región bucal al pez, lo cual se facilita con la utilización de anzuelos circulares.*

*a) Abstenerse de usar anzuelos con barba (garra de águila o rebaba), los anzuelos triples y los entorchados; se debe cambiar el uso de anzuelos triples (tripleta) en los señuelos de pesca por anzuelos simples, para no maltratar al pez y realizar de manera más fácil su liberación.*

*b) Se utilizarán anzuelos con material que se degrade fácilmente con el agua.*

*c) Se debe evitar sacar el pez del agua.*

*d) Al manipular cualquier pez se debe hacer con las manos húmedas para no afectar su mucosa protectora, o excepcionalmente con el uso de guantes sin texturas abrasivas para protegerse las manos. Antes de coger al pez siempre se deben mojar las manos y los guantes.*

*e) Se debe retirar el anzuelo del pez con unas pinzas de forma cuidadosa, mientras el pez sigue en el agua.*

*f) Se debe comprobar el tamaño de los peces mientras se mantienen bajo el agua, y si no es posible, evitar sacar el pez de forma tosca o brusca. Una vez fuera del agua, el pez se debe mantener en su posición natural (de forma horizontal). Si se va a medir el pez, se debe hacer sobre una superficie plana, debidamente humedecida y fría, nunca sobre una superficie seca, sucia o caliente.*

*g) No se debe exceder el tiempo del pez fuera del agua; el registro fotográfico, de talla o de peso, debe ser rápido para no comprometer la integridad del pez. No es necesario fotografiar todos los peces que se capturan.*

---

M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-539 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa; y C-320 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>12</sup> "Por la cual se establecen lineamientos de ordenación pesquera para ejercer la pesca deportiva con fines recreativos en Colombia y se deroga la Resolución 2609 de 2020"

*h) En el caso especial y excepcional en que se requiera pesar el pez, se debe utilizar una "hamaca" o red para minimizar su manipulación, y asegurar que éste se mantenga en posición horizontal.*

*i) En ningún momento se deben rozar los ojos del pez, ni tampoco tocar las agallas, ya que estos son sus órganos vitales más expuestos.*

*j) No se debe rozar al pez con la ropa.*

*k) Se debe evitar maltratar el pez dejándolo caer dentro del bote o golpeándolo con cualquier otro objeto.*

Por último, sugerimos respetuosamente tener en cuenta, dentro del articulado, a otras instituciones y entidades estatales que tienen competencias complementarias en lo relacionado con la pesca en Colombia, con el fin que fortalecer los compromisos y definir la regulación sobre el ejercicio de la misma. Dentro de estas entidades se destacan la Armada Nacional, la Policía Nacional Ambiental, los Parques Nacionales Naturales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Finalmente, queremos manifestarles que para Asocapitales es de suma importancia participar en el trámite de los proyectos de Ley en los cuales estén involucrados los intereses de nuestros asociados: las ciudades capitales y sus habitantes. Por tal razón, quisiéramos agradecerle la oportunidad de compartir nuestras apreciaciones sobre este importante proyecto de Ley. Estaremos atentos a cualquier inquietud adicional que surja de este proceso.

Con sentimientos de consideración y aprecio,

LUZ MARÍA ZAPATA ZAPATA

Directora Ejecutiva

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales- ASOCAPITALES



Asocapitales



@asocapitales



@Asocapitales



Asocapitales Colombia



info@asocapitales.co



(57+1) 555 75 41



www.asocapitales.co



Camera 9 No 80 - 45  
Torre Escalar 1, Of. 901 Bogotá