

## PROYECTO DE LEY N° 038/2020 CÁMARA

*“Por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia”.*

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA

#### Exposición de motivos

##### 1. Panorama de la pesca en Colombia

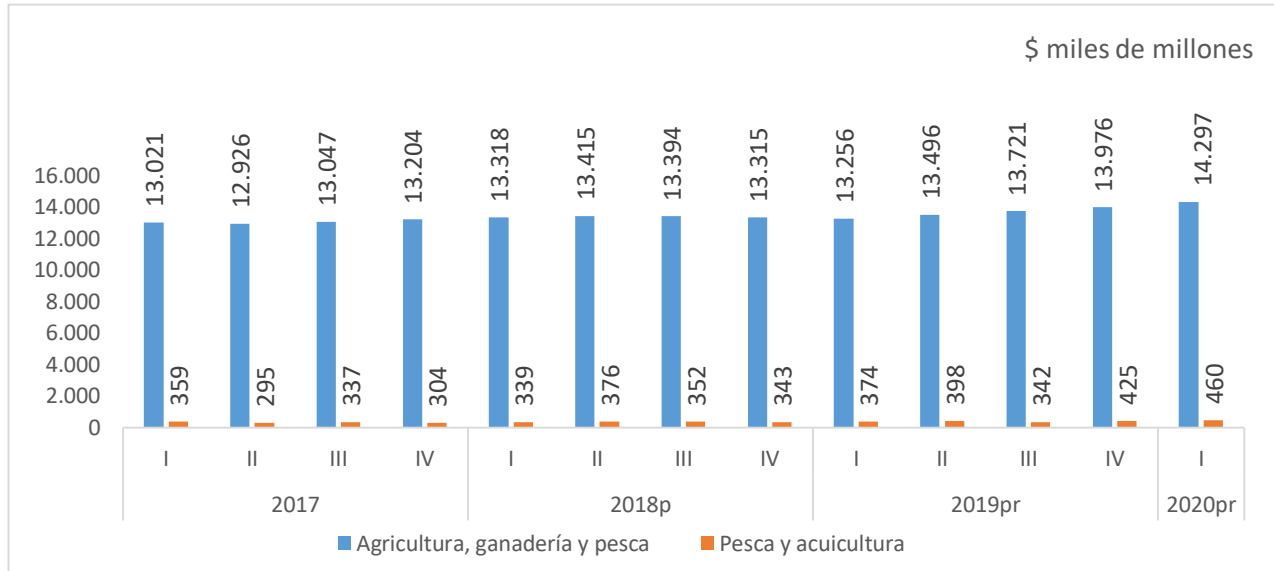
De acuerdo con la FAO (2019) la pesca artesanal y de pequeña escala, representa el medio de vida de por lo menos 1,8 millones de familias en América Latina y el Caribe, además de ser la fuente principal y en algunos casos la única de proteína animal para cientos de comunidades ribereñas. Adicionalmente, se estima que el 85% de las capturas de pescado y mariscos de la región provienen de la pesca artesanal.

Según datos de la misma organización, para el año 2017 la totalidad de la producción pesquera y acuícola en América Latina y el Caribe constituyó el 7% de la producción global, con un volumen cercano a los 14 millones de toneladas. Las naciones que más contribuyeron con esta cifra fueron Brasil y México superando las 100.000 toneladas al año. (ONU, 2019)

Por su parte, Colombia cuenta con un gran número de cuencas hidrográficas y sus dos mares, por lo que se destaca internacionalmente en materia de disponibilidad de recursos hídricos, diversidad de peces, y en general, por sus altos índices de biodiversidad. El territorio colombiano cuenta con 928,660 km<sup>2</sup> de zona marítima. La superficie marítima sobre el mar Caribe tiene una longitud de 1,600 km y sobre el océano Pacífico, una extensión de 1,300 km. Además de las zonas marítimas para la pesca, también se desarrolla actividad pesquera en las cuencas de los ríos, en los arroyos y demás espejos de agua como ciénagas, represas y embalses.

En este sentido, por sus características climáticas y sus sistemas hidrológicos diversificados, Colombia tiene un amplio potencial para el desarrollo de la pesca y la acuicultura. Sin embargo, dentro del PIB de agricultura, ganadería y pesca, la pesca y acuicultura representa solo entre 3%-4% del total, como se evidencia en la siguiente gráfica:

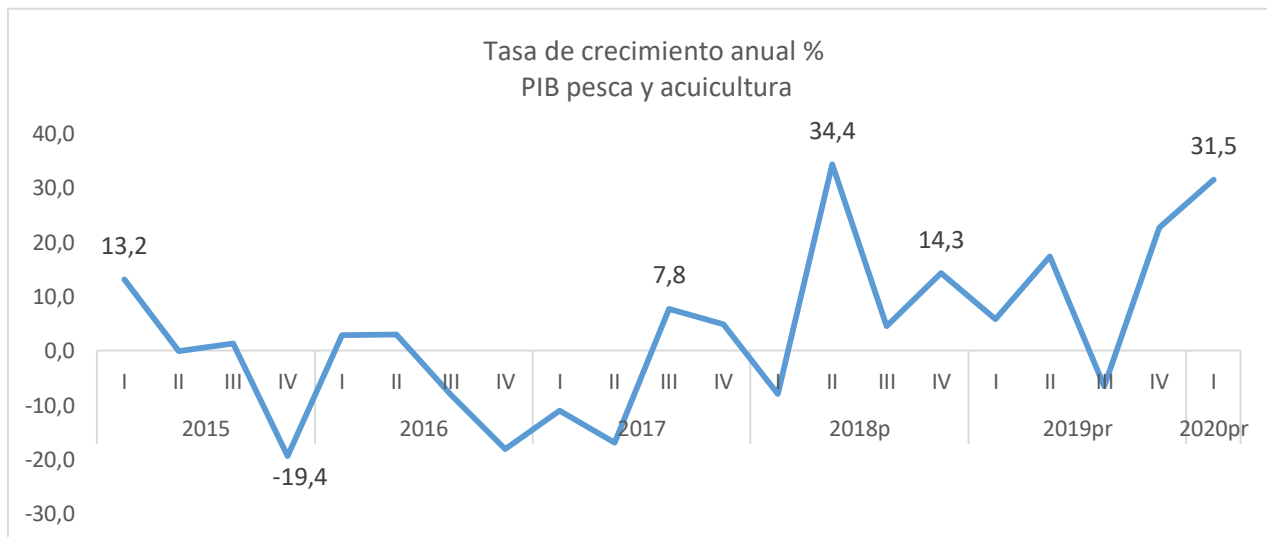
**Gráfica 1. PIB agricultura, ganadería y pesca (datos corregidos del efecto estacional)**



Fuente: DANE 2020

Adicionalmente, los datos del PIB también evidencian una gran variabilidad entre trimestres, inclusive en varios de ellos con crecimientos negativos como se evidencia en la siguiente gráfica:

**Gráfica 2. Tasa de crecimiento PIB pesca y acuicultura**



Fuente: DANE 2020

## 2. Contexto socioeconómico de los pescadores

En el país hay un número significativo de ciudadanos que forma parte de esta actividad, según cifras del DANE (2018) el número de ocupados que hacen parte de esta actividad son:

**Tabla 1.** Número de ocupados en actividades de agricultura, ganadería y pesca

Rama de actividad	Total ocupados por rama de actividad	División	Total ocupados por división
<b>Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura</b>	<b>3.521.280</b>	01 Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas	3.362.779
		02 Silvicultura y extracción de madera	28.405
		<b>03 Pesca y acuicultura</b>	<b>130.096</b>

Fuente: DANE 2018

Adicionalmente, de acuerdo con la AUNAP, en el país hay cerca de 63.500 pescadores artesanales formalizados (con carné que lo acredita como pescador por parte de la entidad); sin embargo, se estima que pueden haber cerca de 250-300 mil pescadores en todo el territorio nacional. Los departamentos con mayor presencia de pescadores son los siguientes:

**Tabla 2.** Departamentos con mayor número de pescadores formalizados

Pescadores	Número
Nariño	11.145
Bolívar	7.482
Valle	3.430
Magdalena	4.483
Cauca	3.198
Antioquia	3.258
Córdoba	2.958
Sucre	2.566
Chocó	2.189

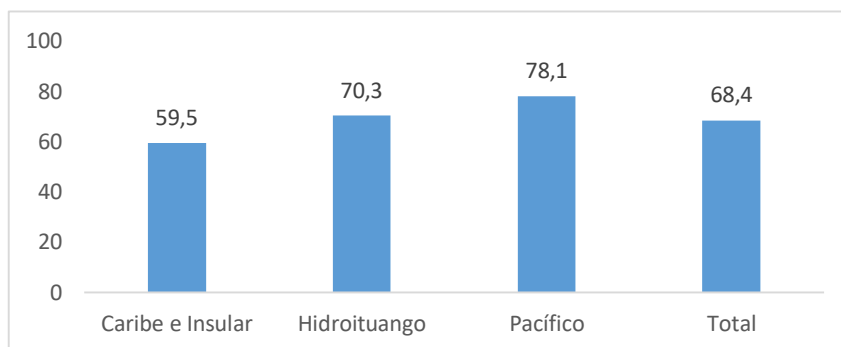
Fuente: AUNAP. 2020

Por su parte, según el último estudio realizado por la AUNAP y el PNUD (2019) para caracterizar a los pescadores artesanales marinos de la Costa Caribe y Pacífica, así como a los continentales de la zona de influencia de la represa de Hidroituango se pone en evidencia el alto grado de vulnerabilidad en el que viven estas comunidades. Si bien este estudio no es un censo completo de los pescadores artesanales en el país, si permite dar a conocer el estado de vulnerabilidad de este subsector. A continuación, se hace una descripción de los principales resultados obtenidos.

**Educación:** aproximadamente 1 de cada 5 pescadores es analfabeta, y 2 de cada 5 tiene como máximo nivel educativo primaria y 1 de cada 3 posee estudios de básica secundaria y media. En general, los años promedio de estudio son 5,5 años y esto se puede explicar porque muchos de ellos empezaron a trabajar en la pesca a una edad muy temprana por gusto, por tradición o por ser la única alternativa para sacar llevar ingresos a sus familiares. Sin embargo, el estudio realizado por la AUNAP rescata la una presencia marcada de adquisición de saberes tradicionales del oficio entre estas comunidades.

**Pobreza:** según el estudio, los resultados de pobreza medida por NBI para el total de la población censada se ubica en 68,4% lo cual es más del doble de la registrada para la población de centros poblados y rural dispersa en Colombia que es de 30,22% según datos del censo en 2018. Los componentes del NBI que mayor incidencia muestran son: alta dependencia económica (82.08%) y las viviendas sin servicios (71.28%). La siguiente gráfica muestra la distribución por regiones.

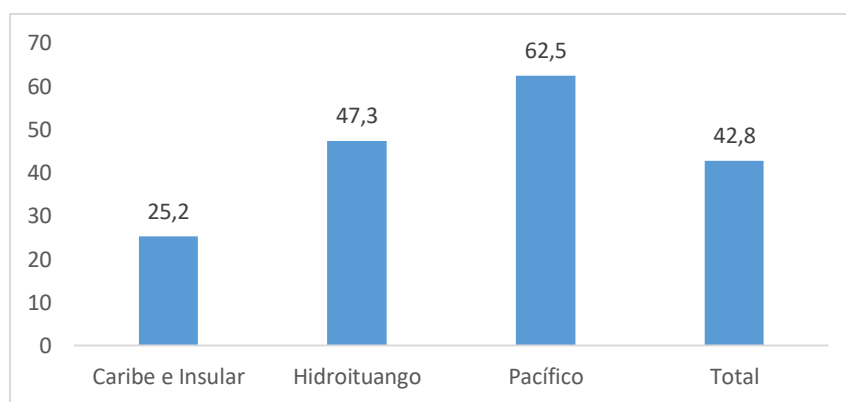
**Gráfica 3.** Proporción de pescadores en condición de pobreza por región



Fuente: AUNAP. 2020

Adicionalmente, los datos de miseria muestran que el dato global promedio para el censo de pescadores es de 42.8%.

**Gráfica 4.** Proporción de pescadores en condición de miseria por región



Fuente:

AUNAP.2020

**Salud y pensiones:** en promedio 9 de cada 10 pescadores registrados están afiliados al régimen de salud subsidiado a través del SISBEN. Sin embargo, es preocupante que el 95% de los pescadores artesanales encuestados no estén afiliados a ningún régimen de cotización para pensiones, razón por la cual muchos pescadores adultos mayores siguen trabajando y ejerciendo la pesca artesanal.

**Vivienda y servicios públicos:** de los pescadores encuestados por el mismo estudio 77,2% manifestó tener vivienda propia, pero de ese total el 81% manifestó no tener escritura de la vivienda donde reside. Respecto al servicio de acueducto, una de cada dos viviendas encuestadas manifestó contar con acueducto ya sea público o veredal sin embargo, es preocupante que de los encuestados solo el 18.6% tiene inodoro conectado a alcantarillado.

En últimas se puede afirmar que aproximadamente la mitad de las viviendas de los pescadores carecen de servicios públicos que permitan asegurar condiciones de vida digna. Esta situación es una de las principales causas del bajo grado de salubridad e higiene de estas comunidades, lo cual afecta el nivel de asepsia con que se tratan los productos de la pesca y la salud de los pescadores.

**Condiciones laborales:** de los pescadores encuestados, dos de cada tres pescadores artesanales manifiestan que se dedican a la pesca porque es la única fuente de trabajo en el lugar donde vive. El 95% afirma además que es trabajador independiente y el 95% también afirma que nunca realizó un curso de capacitación para ejercer su oficio.

**Población víctima del conflicto:** dos de cada cinco pescadores encuestados manifiestan ser víctima del conflicto, y de este total el 78,2% está inscrito en el registro único de víctimas

Las condiciones descritas evidencian la difícil situación en la que viven la mayor parte de los pescadores artesanales del país, razón por la cual impulsar una iniciativa legislativa que brinde beneficios focalizados e impulse la protección de los ecosistemas es una prioridad.

### **3. Actividad productiva pesquera**

La valoración económica de la flota pesquera artesanal del país puede alcanzar los \$205.000 millones; las pesquerías artesanales marinas del Caribe y del Pacífico representan cerca del 65,8% de la cifra total de pesca nacional, seguido por la cuenca del Magdalena con el 19,6%, la Orinoquia el 6,5%, la cuenca del Atrato el 4,5%, Amazonas 2,4% y la del Sinú el 1,2%.

Adicionalmente, según el estudio de la AUNAP en alianza con el PNUD (2019), nueve de cada diez pescadores artesanales emplea una embarcación para realizar faenas, además del total de los pescadores encuestados el 78% dice que el tipo de embarcación que usa es de gasolina y solo el 19,7% hace uso de la electricidad. No obstante, al analizar la forma en cómo están adquiriendo las embarcaciones se encuentra que el 40% de los pescadores usan embarcaciones prestadas o arrendadas.

Respecto a la comercialización de los productos, el estudio de la AUNAP señala que el 95% del producto pesquero recolectado se destina a la venta y además se encontró que unos de cada cuatro pescadores manifiestan que venden su producto en la playa y más de la mitad de los encuestados manifiestan que tardan menos de 30 minutos en llevar su pescado al lugar en donde se comercializa.

Al analizar los ingresos y gastos que reportan los pescadores artesanales, el 77,8% reporta que los ingresos son menores o iguales a un salario mínimo, además sus ingresos a lo largo del año no son constantes y dependen de las especies que se pescan, el número de faenas

que realizan, los niveles de captura y los precios de los productos. Los meses del año que los pescadores reportan en promedio una mayor oferta corresponden a mayo, octubre y noviembre.

En relación con las actividades productivas alternas, según datos de la AUNAP (2019) son pocos los pescadores que se dedican a actividades económicas alternas. Solo el 21,5% de los encuestados afirma que se dedica a la agricultura y solo el 6,3% tiene como actividad alterna el comercio. Por su parte en la minería y transporte son muy pocos los pescadores artesanales que también se dedican a esta actividad (0,8% y 1,6%).

#### **4. Importancia de la veda y el equilibrio en los ecosistemas**

La veda se entiende como periodos donde se prohíbe la pesca industrial, artesanal o deportiva de una determinada especie de pez en una cuenca hídrica. Este tiempo generalmente coincide con los periodos en los que se generan los ciclos reproductivos de los peces, por lo tanto, se prohíbe cualquier tipo de captura, transporte y comercialización de estos peces con el fin de no generar desequilibrios en el ecosistema.

Como consecuencia de la falta de control y respeto por los períodos de veda en el país, lo cual también está vinculado a la difícil situación socioeconómica que enfrentan los pescadores, hay especies de agua dulce como el bagre rayado del Magdalena que se encuentra amenazado y cuyas capturas se han reducido en un 90% en los últimos 30 años.

Datos del SEPEC muestran que para el año 2017 en comparación con el año 2012 el desembarco de naves pesqueras con redes aumentó en un 54% en el río Magdalena, lo cual es positivo para la actividad económica pero también genera preocupación por los desequilibrios que se pueden generar en el ecosistema.

Adicionalmente, según la AUNAP y el PNUD (2019) el 70% de los pescadores considera que el principal problema que enfrentan los pescadores es la contaminación, además el 39% considera que la sobreexplotación del recurso pesquero y el uso indiscriminado de mallas está afectando considerablemente la mortalidad de los peces y la reproducción de estos.

Los incumplimientos a los períodos de veda, junto con otros problemas asociados a la contaminación, la falta de caudal y la ausencia de impulso a la pesca artesanal, han ocasionado que hoy en día Colombia ni siquiera puede satisfacer la demanda local de pescado a pesar de ser un país con cerca de 1.494 especies de peces de agua dulce.

Según cifras de la AUNAP, la producción total de pesca, particularmente procedente de pescadores artesanales es cercana a 153.000 toneladas de pescado al año, de las cuales se están exportando cerca de 50.000; por su parte el consumo nacional anual es cercano a las 314.900 toneladas y hay necesidad de importar cerca de 211.000, es decir el 67%.

Al país está ingresando pescado de países como Vietman, como el pez bassa o panga, cuyo transporte hasta Colombia puede durar entre 18 a 22 días, de Brasil también ingresan grandes cantidades de pez mota que puede tener alto contenido de mercurio, e inclusive está llegando trucha y salmón de Ecuador, Perú y Chile.

Por lo anterior, es necesario diseñar incentivos para promover el respeto por los períodos de veda y la adecuada conservación de los ecosistemas en donde se puede pescar. Una de las principales ventajas de acatar las normas de veda es el incremento de los ingresos de los pescadores una vez pase la veda, ya que las poblaciones de peces se recuperan y hay más pescado para comercializar y por ende para exportar.

## **5. Contexto internacional**

El 10 de junio de 2014, el Comité de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO en adelante, por su denominación en inglés), aprobó las directrices voluntarias para garantizar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. Según declaraciones oficiales de la FAO, se trata de un conjunto de directrices de amplio alcance que impulsará el papel ya vital de los pescadores artesanales en la contribución a la seguridad alimentaria mundial, la nutrición y la erradicación de la pobreza.

Los planteamientos de la FAO buscan apoyar a millones de pescadores artesanales del mundo, en particular en los países en desarrollo, promoviendo sus derechos humanos y salvaguardando un uso sostenible de los recursos pesqueros de los que dependen para su subsistencia.

La pesca artesanal representa más del 90 % de la pesca de captura del mundo y de los trabajadores del sector pesquero, cerca de la mitad de los cuales son mujeres y suministra alrededor del 50% de las capturas mundiales de peces. Supone una valiosa fuente de proteína animal para miles de millones de personas en todo el mundo y, a menudo sustenta las economías locales en las comunidades costeras y las que viven en las riberas de lagos y ríos.

Sin embargo, a pesar de su relevancia económica y alimentaria, muchas comunidades de pescadores artesanales continúan siendo marginadas. A menudo se encuentra en zonas remotas con acceso limitado a los mercados y a los servicios sanitarios, de educación y otros servicios sociales. Así, las recomendaciones de la FAO buscan mejorar los sistemas de gobernanza de la pesca y las condiciones de trabajo y de vida a recomendaciones sobre cómo los países pueden ayudar a los pescadores artesanales y los trabajadores del sector pesquero a reducir las pérdidas y el desperdicio pos-cosecha de alimentos



La FAO sostiene que “como primer instrumento internacional dedicado por entero a la pesca en pequeña escala, las directrices piden coherencia en las políticas para asegurar que la pesca en pequeña escala puede contribuir plenamente a la seguridad alimentaria, la nutrición y la erradicación de la pobreza”.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa busca incorporar algunas de las recomendaciones estratégicas de las directivas voluntarias de la FAO (2014). Para tener un mejor entendimiento de la necesidad de implementar las recomendaciones de la FAO, se destaca la experiencia en pesca artesanal en Perú, Ecuador y Chile.

### **Perú**

En Perú, la pesca artesanal es eminentemente informal. Al igual que en Colombia, la muy poca producción de los pescadores artesanales está asociada con falta de infraestructura tanto para el desembarque como para el acopio, y las herramientas de enfriamiento; los obsoletos equipos de pesca como las embarcaciones y los motores, no permiten al pescador impulsar su desarrollo, al igual que la escasa y baja preparación educativa de estas personas.

Desde 1992 se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes), como organismo público descentralizado del Ministerio de la Producción con el fin de fomentar la pesca. Dispone de un programa de capacitación y crédito para los pescadores artesanales y otro de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. A través de créditos del Fondepes, el gobierno ha fomentado el crecimiento de la infraestructura pesquera y la renovación y equipamiento de la flota menor de 32 m<sup>3</sup> de capacidad de bodega. Así mismo, ha exonerado a los pescadores artesanales del pago de derechos para otorgar concesiones, autorizaciones, permisos de pesca y licencias en razón a su nivel de desarrollo económico.

### **Ecuador**

El país cuenta con 138 puertos pesqueros, donde existen aproximadamente 15.500 embarcaciones desde bongos hasta embarcaciones en fibra con motor fuera de borda, que emplean cerca de 58.000 pescadores. El Instituto Nacional de Pesca de Ecuador, estima que los desembarques totales promedio del subsector de pesca Artesanal, alcanza entre las 30.000 y 70.000 TM por año. La Pesca Artesanal Marítima ecuatoriana tiene las siguientes características:

- Pesca de recolección: incluye a recolectores de conchas, cangrejo, almejas, mejillones, pulpos, langosta, camarón, jaibas, larveros, hembras ovadas de camarón y larva de camarón. Existen periodos de veda para el cangrejo, para la concha prieta, para la langosta y para el camarón marino y son los siguientes:
  - Pesca artesanal costera emplea embarcaciones y artes que permite la pesca en mar afuera capturando peces demersales y pelágicos.

- Pesca artesanal oceánica opera en mar abierto con el apoyo de buques nodriza capturando peces demersales y pelágicos.

También hay tres características en la pesca artesanal que se da en las Islas Galápagos ya que en esta zona se prohibió la pesca industrial:

- Langosta: Pesca regulada, en el año 2000 se fijó una cuota máxima de 80 TM/año. Está prohibido extraer langostas ovadas y menores de 15 cm de cola; y
- Pepino de mar: La cuota para la pesca de este equinodermo en la reserva marina se fijó en 4.5 millones de unidades en el año 2000 y la recolección se la hace entre el 22 de mayo y 22 de junio, lo demás es tiempo de veda.

En el caso de Ecuador, hay incentivos económicos y/o subsidios para los pescadores que vean afectadas sus faenas por los periodos de veda. Igualmente, el Estado apoya a las asociaciones pesqueras artesanales con subsidios para los pescadores que quieran obtener equipos de pesca (garantiza la mitad del costo de los equipos para la pesca).

### **Chile**

En 2013 se dio una propuesta de política pública por parte de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura donde se argumenta que para lograr un desarrollo sustentable de la pesca artesanal se deben cumplir los siguientes objetivos integrales a largo plazo:

- El incremento del crecimiento económico sin afectar el medio ambiente.
- Asegurar el bienestar del medio ambiente sin comprometer los intereses de los pescadores.
- Promover la equidad social sin comprometer la eficiencia económica social y la gobernanza.
- Fortalecer la institucionalidad para facilitar el crecimiento económico de la pesca artesanal, la sustentabilidad ambiental y la gobernanza.

Es de esperarse que a largo plazo la adopción de la política pública impacte a los pescadores artesanales en una mejora a sus ingresos, desarrollando una actividad segura y confortable. En este sentido, la política está enfocada en los pescadores artesanales con producción de pequeña escala quienes desarrollan su actividad en las zonas específicas determinadas para tal fin y su producción es destinada al consumo humano.

Las dimensiones de la intervención son:

1. La Demanda-Mercado: asociada con las percepciones y satisfacción de los consumidores y el desempeño de la cadena de comercialización.
2. La Oferta-Producción: asociada con la gestión de los pescadores para la producción y comercialización de sus productos.

3. La Base de Recursos Naturales: asociada con el manejo y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos.
4. El Entorno Institucional y la Red de Fomento: asociada, por una parte, al entorno institucional y regulatorio que facilita y establece las condiciones para la implementación-ejecución de la actividad económica y, por la otra, a la institucionalidad y recursos financieros para el fomento y desarrollo de la actividad económica y productiva.

Para cumplir con los objetivos de política pública se debe contar con un compromiso político para introducir mejoras y modificaciones a la dieta de consumo de la población, es decir, para incentivar por medio de campañas la comida saludable; y así promover los alimentos con proteína de origen marino. Adicionalmente, los principales actores políticos y privados deben ordenar el sistema de trabajo y procesamiento bajo un ente regulador donde el objetivo sea crear una flota pesquera artesanal con especies diversas a lo largo del año y que cumpla con las condiciones dadas por el ente regulador como las cuotas y las vedas; con el fin de sincronizar la dinámica del recurso con la del mercado.

Por otro lado, el Estado debe reconocer la importancia de las actividades económicas de pequeña escala, como la pesca artesanal, en el desarrollo del país. Por dicha razón le corresponde brindar el apoyo necesario para la sostenibilidad de los pescadores y resguardando sus condiciones básicas para la actividad, dicho apoyo se da a través de instrumentos legales o normativos.

Complementariamente busca establecer centros de desembarques, acopio y distribución, como una medida de aseguramiento de los estándares de calidad, velando porque las tareas de manipulación poscaptura de alimentos para el procesamiento primario cumplan con las normas sanitarias. Adicionalmente, se debe contar con un marco institucional el cual facilite la pesca maximizando los beneficios socioeconómicos de los implicados y la distribución equitativa de las rentas.

## **6. Contexto legal y normativo**

Ante la necesidad de un contexto regulatorio que circunscriba y garantice la eficiencia en el aprovechamiento del recurso pesquero, Colombia cuenta con un estatuto general de pesca expedido a través de la Ley 13 de 1990, la cual fue reglamentada posteriormente por los Decretos números 2256 de 1991 y 4181 de 2011.

A la luz del marco legal y normativo colombiano, la actividad pesquera es declarada en Colombia como **una actividad de utilidad pública e interés social**, para lo cual debe resaltarse que la prevalencia del interés general o público es uno de los principios que

fundamentan el Estado Social de Derecho conforme al artículo 1° de la Constitución Política. En este sentido, según la Corte Constitucional, decir que una actividad es de “interés público” significa que esta actividad debe buscar el bienestar general. Si bien no hay definición constitucional ni legal sobre interés público es un concepto que conlleva a atender el interés general o el bien común, y no solo tener en cuenta consideraciones de interés patrimonial.

Desde la Ley 13 de 1990, a través del entonces Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA hoy inexistente a través del Decreto número 1293 de 2003), el Gobierno nacional adquirió la responsabilidad de promover la actividad pesquera artesanal con el fin particular de elevar el nivel socioeconómico del pescador. Por su parte, el artículo 27 del Decreto número 2256 de 1991 determinó que “la extracción artesanal estará orientada de preferencia, pero no exclusivamente, a la pesca de consumo humano directo y solo podrán ejercerla los colombianos. La extracción de peces ornamentales debe realizarse, preferentemente, por pescadores artesanales”

Así mismo el artículo 62 del Decreto número 2256 de 1991 establece que el permiso de pesca comercial artesanal se otorga a las personas naturales, las empresas pesqueras artesanales y las asociaciones de pescadores artesanales, para lo cual deberán presentar solicitud con los requisitos que establezca la autoridad pesquera nacional (hoy la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura- AUNAP, antes el INPA). Complementariamente, el decreto de la referencia establece que el permiso de pesca comercial artesanal para personas naturales se otorgará mediante la expedición de un carné (válido hasta cinco años), que identifique al pescador y que deberá contener la información que el INPA considere necesaria.

En cuanto al fomento gubernamental para la consolidación de la pesca artesanal el artículo 64 del Decreto número 2256 de 1991 prevé la posibilidad de reservar áreas para el ejercicio exclusivo de la pesca comercial artesanal, cuando los pescadores beneficiarios demuestren su capacidad para aprovechar efectivamente los recursos pesqueros existentes en dichas áreas, en forma racional.

Desde la perspectiva de seguridad social, el artículo 155 del Decreto número 2256 de 1991 estableció que de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Ley 13 de 1990, el Gobierno nacional a través del hoy denominado Ministerio de Trabajo debía establecer un sistema especial de seguridad social para los pescadores artesanales. Sin embargo, a la fecha no se identifican procedimientos especiales de vinculación al régimen de seguridad social para este tipo de actividades artesanales, salvo los estipulados a través del fondo de solidaridad pensional creado a través de la Ley 100 de 1993.

A pesar de los principios de la Ley 13 de 1990 y la reglamentación de Decreto número 2256 de 1991, durante los últimos diez años se ha debilitado institucionalmente la pesca y la acuicultura lo cual se refleja en el deterioro de las condiciones de vida de la población dedicada a esta actividad y al bajo nivel de productividad y competitividad del sector, tal y como se reconoce en la exposición de motivos del Decreto número 4181 de 2011 a través del cual se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, la cual se concibe como una unidad descentralizada, con autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio propio.

Desde 2011, la AUNAP actúa como ente ejecutor de la política nacional de pesca y acuicultura y adelanta procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando sanciones dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros.

Adicionalmente, a partir de la norma que la origina, la autoridad estaba llamada a coordinar con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (liquidado en el año 2016), la definición de los programas para la implementación de la política de desarrollo rural para las comunidades de pescadores artesanales y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable.

En el informe de auditoría de las vigencias 2013 y 2014, la Contraloría resaltó que “la excesiva concentración de funciones en la órbita central de la administración, por la no utilización de todos los instrumentos legales que puso a disposición el gobierno nacional a la AUNAP, ha generado debilidades en el enlace con las regiones, de manera que se dificulta la integración del conocimiento sobre las debilidades y fortalezas del sector”.

Por su parte, la Ley 1851 de 2017 *“Por medio de la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y el delito de ilícita actividad de pesca en el territorio marítimo colombiano”* tiene como objetivo contribuir a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal y el delito de actividad pesquera ilícita. En esta Ley se contempla el delito de ilícita actividad de pesca según la definición del artículo 355 del código penal colombiano, esto quiere decir que sin permiso de la autoridad o con incumplimiento de la normatividad realice pesca, comercialización o transporte de especies vedadas o en zona prohibida o con explosivos o sustancias venenosas incurrirá en prisión de 48 a 108 meses y multas hasta de 50.000 SMMLV.

Además, la Ley establece que habrá un período de transitoriedad de dos años para los pescadores artesanales marítimos con el fin de que se formalicen ante la AUNAP. Sin embargo, como se evidenció al inicio de la exposición de motivos hasta la fecha solo hay cerca de 63.500 pescadores carnetizados por la AUNAP, pero se estima que pueden haber

más de 200.000 en el país que aún no cuentan con este, por lo que se requieren medidas adicionales para promover su formalización.

De esta forma, se evidencia una debilidad institucional en el ente encargado de ejecutar la política pública pesquera que constituye en canal fundamental de impacto sobre la pesca artesanal o de pequeña escala, la cual debe ser ajustada con el fin de favorecer los intereses de los ejecutores de estas actividades sujeto de altos niveles de vulnerabilidad.

## **7. Antecedentes legislativos**

El presente proyecto de Ley ha sido radicado tres veces en el Congreso de la República, y en todas las ocasiones ha sido archivado por tránsito de legislatura. En la primera ocasión fue radicado en el Senado el 9 de marzo de 2016, y fue debatido en Comisión Quinta y plenaria de Senado y en comisión quinta de Cámara, quedando radicada la ponencia para cuarto debate en Cámara. Sin embargo, no alcanzó a ser debatida y el 20 de junio de 2017 el proyecto se archivó.

En la segunda ocasión, el proyecto fue radicado el 26 de julio de 2017, inició su debate en Cámara en la cual fue aprobado tanto en comisión como en plenaria, adicionalmente, el proyecto fue aprobado en primer debate en Comisión Quinta de Senado, pero la ponencia para último debate no alcanzó a ser radicada y el proyecto se archivó el 20 de junio de 2019.

En la tercera ocasión, el proyecto fue radicado el 24 de julio de 2019, inició su curso en la Comisión Quinta de Senado y la ponencia fue radicada; sin embargo, no fue debatida y la autora, Senadora María del Rosario Guerra, solicitó en junio de 2020 su retiro.

Del presente proyecto de ley se rescata que en su contenido se han ido recogiendo las sugerencias y aportes del Gobierno Nacional, asociaciones de pescadores como la Mesa Nacional de Pesca y organismos como la FAO. Frente a esta iniciativa todos los actores han coincidido en la necesidad e importancia de este proyecto de Ley para impulsar y proteger a los pescadores artesanales, y aprovechar las potencialidades productivas con las que cuenta el país.

## **8. Comentarios finales**

En atención a los comentarios realizados por el Ministerio de Hacienda al último proyecto de ley que no alcanzó su trámite, y que fueron acogidos en la ponencia radicada el 7 de junio de 2020 en la Comisión Quinta de senado, el presente proyecto de Ley acoge las dos modificaciones realizadas con el fin de fortalecer el proyecto. Estas son:

- Adición del numeral 8 en el artículo 5, para que dentro de las funciones de la AUNAP también se incluyan la promoción de la formalización de los pescadores artesanales comerciales mediante el registro y carnetización de estos.
- Artículo sobre formalización: este artículo prevé que para acceder a los beneficios de los programas sociales del Gobierno Nacional que se proponen en el presente proyecto, los pescadores deben estar debidamente registrados tanto en la AUNAP como en el Servicio Estadístico Pesquero Colombiano SEPEC. Adicionalmente, para efectos de promover la formalización, el artículo propone la afiliación de los pescadores al régimen simple de tributación.

Por lo anteriormente expuesto, este proyecto de ley busca dar beneficios sociales y mejorar las condiciones productivas de los pescadores artesanales.



**MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
**SENADORA**  
**CENTRO DEMOCRÁTICO**

## PROYECTO DE LEY 038/2020 CÁMARA

### “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS PARA GARANTIZAR BENEFICIOS SOCIALES FOCALIZADOS A LOS PESCADORES ARTESANALES COMERCIALES Y DE SUBSISTENCIA”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por finalidad establecer medidas tendientes a proteger la integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica del pescador artesanal comercial y de subsistencia.

**Artículo 2°. Definiciones:**

**Pescador artesanal comercial:** el que realiza la pesca de manera individual u organizada en empresas, cooperativas u otras asociaciones, con su trabajo personal independiente, con aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala y mediante sistemas, artes y métodos menores de pesca. Se incluyen en esta categoría a los recolectores de moluscos como la piangua y bivalvos en general y crustáceos como la jaiba y otros.

**Pescador de subsistencia:** aquella que comprende la captura y extracción de recursos pesqueros en pequeños volúmenes, que se efectúa sin ánimo de lucro y con el único fin de garantizar el mínimo vital para quien la realiza y su núcleo familiar.

**Artículo 3°. Principios.** La presente ley se regirá por los preceptos constitucionales, legales y por los siguientes principios:

1. Promover la defensa del medio ambiente sin afectar la seguridad alimentaria y nutricional de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia y su derecho al trabajo.
2. Reafirmar el respeto de los ecosistemas y recursos pesqueros marinos continentales e hidrobiológicos para el desarrollo de la nación.
3. Defender la pesca artesanal comercial y de subsistencia como actividad fundamental, para el desarrollo económico de los municipios pesqueros y asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores, sus familias y comunidades.



## **CAPÍTULO II**

### **Institucionalidad**

**Artículo 4°. De la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), en relación con la pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados.** Además de lo establecido en el Decreto 4181 de 2011, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), será la autoridad responsable del fomento de la pesca artesanal o de pequeña escala, así como del mejoramiento focalizado de las condiciones socioeconómicas de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia, en el marco de la legislación vigente en materia de desarrollo rural.

**Artículo 5°. Funciones de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), en relación con la pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados.** Además de las funciones generales de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), descritas en el artículo 5° del Decreto-ley 4181 de 2011, se establecen las siguientes:

1. Planear, definir y ejecutar los programas para la implementación de la política de desarrollo rural, para las comunidades de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable.
2. Coordinar con el Ministerio de Trabajo el diseño e implementación del seguro de desempleo estacional por veda, para los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia debidamente registrados ante la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), con el fin de obtener dicho beneficio.
3. Establecer puertos pesqueros, mercados, plantas de hielo y almacenamiento con frío y otras facilidades de soporte necesarias, para el manejo y la distribución de pescado y los productos derivados del mismo.
4. Proveer de servicios esenciales posextracción pesquera, que mejore la calidad de los productos de pescado, que pueda llegar al mercado externo.
5. Promover, incentivar y acompañar a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia en la construcción de planes de negocios y participación en espacios internacionales que permitan la exportación de productos pesqueros tradicionales y no tradicionales.
6. Impulsar y acompañar iniciativas de desarrollo sostenible de la pesca a pequeña escala y generación de empleo adicional como nueva infraestructura pesquera e industrias relacionadas.
7. Promover programas de financiamiento en coordinación con las entidades competentes, que faciliten la provisión de recurso humano y financiamiento de capital para la mejora de embarcaciones y la creación de pequeñas empresas de servicios (sobre la base de embarcaciones y activos ya formalizados).

8. Promover la formalización de los pesqueros artesanales comerciales y de subsistencia, mediante el registro y verificación de su condición, así como su carnetización.

**Artículo 6°. Consejo Técnico Asesor de la AUNAP.** Modifíquese el artículo 9° del Decreto 4181 de 2011 en cuanto a la conformación del Comité Técnico Asesor, el cual quedará conformado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado quien lo presidirá.

- El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado.
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.
- El Ministro de Trabajo, o su delegado.
- El director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o quien haga sus veces, o su delegado.
- El Director General de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap).
- Tres representantes, escogidos de ternas enviadas a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), por las organizaciones reconocidas que asocian a pescadores y acuicultores artesanales.
- El Consejo Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas, en atención a la temática a tratar y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

**Parágrafo 1°.** La AUNAP definirá el mecanismo de selección de los representantes de los pescadores y acuicultores artesanales comerciales y de subsistencia, buscando dar representación a las diferentes regiones y fuentes de pesca artesanal contemplados en este artículo.

**Parágrafo 2°.** El Consejo Técnico Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas relacionadas con las temáticas a tratar, y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno.

**Parágrafo 3°.** La Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura (Aunap), ejercerá la Secretaría del Consejo Técnico Asesor.

**Artículo 7°. De los planes de ordenamiento pesquero.** La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), desplegará una estrategia para que todos los municipios pesqueros del país cuenten con su Plan de Ordenamiento Pesquero dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la presente ley.

A partir del término anterior, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o quien haga sus veces, identificará los entes territoriales en los que no se haya implementado el

Plan de Ordenamiento Pesquero, con el objeto de brindar apoyo en su estructuración y hacer seguimiento de los existentes, para su aplicabilidad, y respeto a los periodos de veda y mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia y sus comunidades.

**Artículo 8°. Programa de pesca responsable.** La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), implementará los programas de pesca responsable en todos los nodos de pesca del país.

**Parágrafo 1°.** Dentro del programa de pesca responsable, la AUNAP, o quien haga sus veces, liderará el proceso de concertación para la definición de las actividades productivas alternas en las épocas de veda y apoyará su implementación a través de los nodos de pesca en el país, y las alternativas de producción durante ese período.

**Parágrafo 2°.** La AUNAP, o quien haga sus veces instruirá a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia sobre los alcances de un período de veda, las restricciones de pesca, según las tallas mínimas establecidas de las especies pesqueras y demás reglamentación vigente sobre la materia; con el fin de salvaguardar la fauna marina y permitir el proceso completo de desarrollo y madurez de las especies.

**Parágrafo 3°.** Los pescadores artesanales reconocidos por la AUNAP podrán realizar sus faenas de pesca en zonas protegidas o de parques nacionales siempre y cuando cumplan con los lineamientos establecidos por la entidad competente. La Aunap en coordinación con la Autoridad de Parques Nacionales, señalarán las zonas donde los pescadores artesanales podrán ejercer sus faenas y expedirán la correspondiente cartilla informativa.

**Artículo 9°. Del sello de calidad.** El Gobierno nacional creará el sello de Certificación Nacional que acredite los productos y su calidad, provenientes de la pesca artesanal. Para los productos de exportación y de venta nacional en establecimientos de comercio, así como para restaurantes, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo en asocio con los respectivos gremios de la producción, diseñara el sello de calidad considerando por lo menos que en un 80% de los productos provengan de la pesca artesanal, y cuyas actividades y estándares garanticen la pesca sostenible y responsable.

**Artículo 10°. Censo Nacional de Pesca y Acuicultura.** El DANE en coordinación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), dentro del siguiente año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, realizará el censo de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia. La definición de las variables o preguntas específicas que permitan la identificación de los perfiles socioeconómicos de las personas y empresas que

participan en todas las etapas de la cadena de valor de la pesca artesanal comercial y de subsistencia, se hará de manera conjunta entre las dos entidades.

Dentro de las variables a ser incorporadas en el censo se encuentran: i) la zona en que desarrolla su actividad; ii) los artes de pesca que utiliza; iii) las especies que captura; iv) el estado de riesgo de estas; v) características socioeconómicas del núcleo familiar y su composición; vi) participación en organizaciones asociativas; vii) condiciones de acceso al mercado y la comercialización de la pesca artesanal comercial y de subsistencia, entre otras.

**Artículo 11. Formalización.** Como requisito para acceder a los beneficios de los programas sociales del Gobierno Nacional y en especial, los establecidos en los artículos 12 y 15 de la presente ley; los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia, deberán contar con el carné de formalización expedido por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), y deberá ser debidamente registrado en el Servicio Estadístico Pesquero Colombiano (Sepec), así como en los sistemas de información de la Aunap.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional promoverá la formalización y capacitará a los pescadores para que logren su afiliación tanto al régimen de seguridad social, en especial a pensión, como para las actividades comerciales que puedan desarrollar vinculándose al Régimen Simple de Tributación.

### **CAPÍTULO III**

#### **Mecanismos de protección social a la pesca artesanal**

**Artículo 12. Seguro de desempleo estacional por veda (Sedeveda).** para los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, el Ministerio del Trabajo, con base en las recomendaciones técnicas de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), diseñará un mecanismo especial de protección al cesante, dirigido a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia durante los períodos de veda con el objeto de diseñar esquemas focalizados, que mitiguen las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica durante los periodos de veda.

El valor cubierto por el Sedeveda será de mínimo medio salario mínimo legal mensual vigente, como compensación de las actividades económicas que deja de realizar. Por su parte los pescadores beneficiados durante la veda realizarán actividades de mejoramiento y recuperación de hábitats esenciales de las especies pesqueras vedadas, como por ejemplo: limpieza de caños o áreas de pesca, asistencia a procesos de capacitación en normatividad pesquera o en las actividades productivas alternas que hayan sido identificadas.

Los recursos necesarios para financiar el Sedeveda serán destinados por el Gobierno nacional a través de las entidades competentes.

**Parágrafo 1.** Con el fin de promover la protección y sostenibilidad de los ecosistemas en donde se desarrollan las actividades pesqueras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Aunap y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñaran un mecanismo de pago por servicios ambientales, que contribuyan con la protección de los ecosistemas donde se desarrollan las actividades de pesca, promoviendo entre otras el cumplimiento de los períodos de veda por parte de los pescadores artesanales y de subsistencia.

**Artículo 13. Definición de beneficiarios.** La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), previamente y con base en el censo de pescadores artesanales comerciales y de subsistencia, y de pequeña escala caracterizará los pescadores por cada una de las pesquerías, con el fin de verificar el cumplimiento de los siguientes criterios, entre otros, que pueda definir la entidad:

- La autoridad competente debe comprobar que el potencial beneficiario, tiene la pesca artesanal como fuente principal de ingreso para su subsistencia y la de su familia.
- Pescadores que acrediten que al menos el 70% de sus capturas corresponden a la especie vedada.
- Estar registrado como pescador ante la Oficina Regional de la AUNAP y, en consecuencia, en el Registro General de Pesca, capítulo pesca artesanal o de pequeña escala.

**Artículo 14. De la seguridad social para los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia.** Dentro del régimen subsidiado de seguridad social creado por el Capítulo II de la Ley 100 de 1993, priorícese la afiliación a la seguridad social en el régimen subsidiado a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia, debidamente registrados ante la Aunap, que tendrá como propósito financiar la atención en salud a los pescadores artesanales pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar.

El ministerio de Trabajo incluirá a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia al régimen de pensión más favorable dadas sus condiciones de vulnerabilidad que les permita asegurar un mínimo vital una vez alcancen los requisitos para jubilarse.

**Artículo 15. Seguro de vida.** El Ministerio del Trabajo con el apoyo de los Ministerios de Agricultura y Hacienda, diseñará y pondrá al servicio en condiciones asequibles para

aquellos pescadores artesanales que realizan su actividad en el mar Caribe o en el océano Pacífico, un seguro de vida por actividad de alto riesgo.

## **CAPÍTULO IV**

### **Mecanismos de promoción de la competitividad de la pesca artesanal**

**Artículo 16.** Centros de acopio, desembarques y distribución pesquera artesanal. Como medida de aseguramiento de los estándares de calidad, se crearán centros de acopio, desembarques y distribución pesquera artesanal comercial y de subsistencia, como centros de articulación entre la actividad de extracción de los recursos hidrobiológicos y el mercado.

La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), será la entidad encargada de implementar esta estrategia, a través de la definición de los modelos de gestión administrativa, gestión productiva y de comercialización, a partir de las recomendaciones del Consejo Técnico Asesor.

Los recursos necesarios para la implementación de la presente estrategia provendrán del presupuesto de inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de aquellos que asignen entidades locales u otras con las cuales se impulsen los proyectos.

**Parágrafo.** La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), diseñará y pondrá en marcha un programa permanente de capacitación a los pescadores artesanales en los diferentes instrumentos de pesca, según las especies.

**Artículo 17.** Facúltese al Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Ministerio de Agricultura para revisar el régimen aduanero de las lanchas y motores usados por los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia para sus faenas, con el fin de facilitar el acceso a los mismos.

**Artículo 18.** El Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación junto con la AUNAP diseñaran un programa para el mejoramiento de la cadena de frío de los pescadores artesanales y para la renovación de la flota, priorizando entre otras, el uso de energías alternativas.

## **CAPÍTULO V**

### **Sanciones**

**Artículo 19. Control de vedas.** La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), coordinará con la Dimar, la Armada Nacional, Policía Nacional, Asociaciones de Pescadores,

Autoridades Ambientales y demás autoridades competentes, el control y vigilancia sobre los espacios en que se desarrollan las vedas.

**Artículo 18. Sanción económica.** Cualquier pescador artesanal comercial y de subsistencia, que sea sorprendido por alguna de las autoridades competentes, violando los espacios y tiempos de vedas y el tamaño de las especies, será sancionado conforme a lo estipulado en la Ley 1851 de 2017 y demás que haya sobre la materia.

**Parágrafo.** La nave o artefacto naval en el que se realice la actividad pesquera en zonas y tiempos de veda, sin distinción del pabellón que enarbole, será inmovilizado junto con todos los equipos de pesca hasta que se pague la sanción económica impuesta y se cumplan con las demás sanciones señaladas por la ley.

**Artículo 19. Exclusión.** El pescador artesanal comercial y de subsistencia, que sea sorprendido violando la veda, será excluido por un periodo de un año (1) año del seguro Sedeveda; adicionalmente se le suspenderá la licencia o carné para desarrollar actividades de pesca por el periodo siguiente a la veda y no podrá recibir otros beneficios que brinde el Estado en su condición de pescador.

**Artículo 20. Vigencia y derogatorias.** Este proyecto de ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el parágrafo del artículo 3°, el numeral 14 del artículo 5°, el artículo 9° del Decreto-ley 4181 de 2011.



**MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
**SENADORA**  
**CENTRO DEMOCRÁTICO**



**SECRETARIA GENERAL (ART.139 Y SUS LEY 5ª DE 1992 Y  
DECRETO LEGISLATIVO N.417/2020**

El día 20 del mes julio del año 2020 se radicó en este despacho (virtualmente) el Proyecto de Ley N°. 038 **“POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS PARA GARANTIZAR BENEFICIOS SOCIALES FOCALIZADOS A LOS PESCADORES ARTESANALES COMERCIALES Y DE SUBSISTENCIA”**, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales.

Por: la Senadora de la República MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA.



**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL**