

Bogotá, D.C., marzo de 2026.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad

Expediente: LAT-507

Referencia: Revisión de constitucionalidad de la Ley 2529 del 4 de agosto de 2025, *“Por medio del cual se aprueba el «Acuerdo sobre medidas del estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada», adoptado en Roma, el 22 de noviembre de 2009”*.

Magistrada Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Concepto No.: 7551

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto en el proceso de la revisión automática de la constitucionalidad del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El 13 de agosto de 2025, la Presidencia de la República remitió a Secretaría General de la Corte Constitucional copia auténtica del expediente de la Ley 2529 del 4 de agosto de 2025¹, para adelantar la revisión constitucional de la referencia. El texto respectivo puede ser consultado en el Diario Oficial 53.204 de 2025.

El 23 de enero de 2026, mediante escrito dirigido a la Corte Constitucional el Procurador General de la Nación, Doctor Gregorio Eljach Pacheco manifestó su impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad de la Ley 2529 del 4 de agosto de 2025; el cual fue declarado fundado mediante Auto 198 de 18 de febrero de 2026. Por lo anterior, la Sala Plena de la Corporación ordenó levantar la suspensión de términos decretada con ocasión del impedimento propuesto y correr traslado al Viceprocurador General de la Nación, por el término restante del otorgado inicialmente al Procurador General de la Nación, para rendir el concepto correspondiente. Lo anterior, comunicado a esta entidad mediante Oficio No. SGC-328 del 9 de marzo de 2026.

II. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico por resolver se circunscribe a determinar si el tratado internacional y su ley aprobatoria, Ley 2529 de 2025, se ajustan formal y materialmente a la Constitución Política.

¹ Cfr. Oficio OFI25- 00155701 / GFPU 14000000.

III. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

En los términos del numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ejerce un control integral, que implica:

(a) Un control de constitucionalidad formal, el cual incluye *“el análisis de aspectos tales como: (i) la debida representación del Estado Colombiano en los procesos de negociación y celebración del tratado; (ii) el trámite surtido por el proyecto de ley en el Congreso de la República; (iii) la sanción presidencial; y, finalmente, (iv) el envío de la ley y el tratado a la Corte Constitucional”*; y

(b) Un control de constitucionalidad material, que *“consiste, en confrontar las disposiciones del instrumento internacional y de su ley aprobatoria, con el contenido integral de la Constitución, para así determinar si las mismas se ajustan o no a la Carta Política”*².

Sobre el particular, el Ministerio Público recuerda que el examen de esta clase de asuntos es eminentemente jurídico, y no debe considerar *“las ventajas u oportunidad práctica del acuerdo a nivel económico, social, ni su conveniencia política, o las razones de oportunidad, utilidad o eficiencia del instrumento, o las consecuencias prácticas de su celebración, por tratarse de reflexiones que le competen al Presidente de la República y al Congreso, respectivamente”*³.

A partir de la naturaleza del control que realiza la Corte Constitucional sobre los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias⁴, el concepto de la Procuraduría versará sobre los aspectos formales del proceso de adopción del cuerpo normativo examinado, así como sobre su contenido material.

A. Análisis formal de constitucionalidad del acuerdo internacional

La Corte Constitucional ha explicado que el control formal de los tratados internacionales se circunscribe a verificar la debida representación del Estado Colombiano en los procesos de negociación y celebración de los mismos⁵.

De conformidad con el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución, corresponde al presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, la función de *“Dirigir las relaciones internacionales”* y *“(…) celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación de Congreso”*. Tal función constitucional se encuentra en consonancia con el numeral 2 del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 que dispone que en virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, los Jefes de Estado tienen el derecho de representación para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado.

No obstante, conforme al Estado de derecho que nos rige, por regla general, los tratados internacionales solo son válidos una vez hayan sido debidamente aprobados por el Congreso de la República (artículos 150.16 y 224 C.P.) y declarados

² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-801 de 2009.

³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2020.

⁴ *“El control de constitucionalidad que debe llevar a cabo la Corte sobre los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, presenta unas características especiales, entre las que se destacan las siguientes: (i) es previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la expedición de la ley aprobatoria y a su sanción; (ii) es automático; (iii) es integral; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es condición necesaria para la ratificación del tratado; y (vi) cumple una función preventiva”*. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2009.

⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 1997.

constitucionales por la Corte Constitucional (artículo 241.10 C.P.) . Esto constituye una manifestación de los principios de separación de poderes, del sistema de pesos y contrapesos y de la colaboración armónica entre las ramas del poder público.

En relación con el tratado analizado, la Procuraduría advierte que si bien Colombia es miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante FAO) desde el año 1945, y participó en su 36° período de sesiones, se abstuvo de votar la Resolución 12 de 2009 que contenía el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, que fue aprobado el 22 de noviembre de 2009. Por consiguiente, si el Estado pretende hacerse parte del Convenio debe depositar el respectivo instrumento de adhesión para su entrada en vigor, tal como lo contempla el artículo 27 del Acuerdo⁶.

A propósito de la adhesión de Colombia a tratados negociados sin su participación, la Corte Constitucional ha indicado que no se requiere *“la expedición de plenos poderes, ni de confirmación de acto alguno”*, ya que resulta suficiente que el presidente de la República, en los términos del artículo 189, numeral 2 Superior, imparta la *“aprobación ejecutiva”* del instrumento internacional *“para su posterior consideración por el Congreso de la República”*⁷.

Para el caso concreto, se tiene que Colombia no es un Estado signatario del *“Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, adoptado en Roma, el 22 de noviembre de 2009”*, por lo que el día 2 de noviembre de 2023, el presidente de la República impartió la aprobación ejecutiva del instrumento y ordenó someterlo a consideración del Congreso de la República para su aprobación.

En consecuencia, para el Ministerio Público no existe a la fecha vicio de constitucionalidad alguno en la manifestación del consentimiento por parte del Estado colombiano dirigido a adherirse al acuerdo internacional bajo examen.

B. Análisis formal de constitucionalidad de la Ley 2529 de 2025

Con fundamento en la información que obra en el expediente de la referencia, el Ministerio Público verifica que:

- *Se cumplió con el requisito de publicación previa:* en efecto la radicación de la iniciativa legislativa, las ponencias para primer y segundo debate, los textos definitivos aprobados en plenaria, el informe de conciliación y la ley sancionada fueron debida y oportunamente publicados de conformidad con los artículos 157 de la Constitución, así como 144 y 156 de la Ley 5ª de 1992⁸, de tal manera que el requisito de publicidad se encuentra acreditado debidamente, a saber:

Documento publicado	Senado de la República	Cámara de Representantes
Radicación y publicación del Proyecto de ley	Gaceta del Congreso 1572/23	
Ponencia para primer debate	GC 185/24	GC 1987/24
Ponencia para segundo debate	GC 305/24	GC 2184/24

⁶ Cfr. Artículos 26, 27 y 29 del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.
⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-492 de 2019.
⁸ *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”.*

Texto definitivo de Plenaria	GC 1747/24 ⁹	GC 435/25
Informe de Conciliación	GC 1007/25	GC 1029/25
Ley 2529 de 2025	Diario Oficial 53.204 del 4 de agosto de 2025	

- *Se cumplió con el requisito con la radicación en el Senado:* el proyecto de ley objeto de examen, fue radicado en el Senado de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 154 de la Constitución Política, que asigna a dicha cámara el inicio del trámite legislativo cuando se trate de asuntos internacionales¹⁰.
- *Se cumplió con el requisito de primer debate en la Comisión Segunda:* Asimismo, el proyecto fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, quien es competente para conocer de la materia conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992¹¹. Posteriormente, se surtió el trámite en la Comisión Segunda y Plenaria de la Cámara de Representantes.
- *Se cumplió con el requisito de anuncio en sesión previa:* Los informes de ponencia fueron debidamente anunciados en sesión previa a su discusión y votación, tanto en las Comisiones Constitucionales Permanentes como en las plenarias de ambas Cámaras, en cumplimiento del artículo 160 de la Constitución.

Esta circunstancia se acredita a partir de los informes rendidos por los secretarios de las Cámaras y sus Comisiones a la Corte Constitucional¹², relacionados así:

Instancia legislativa	Fecha anuncio	Fecha discusión
Comisión Segunda – Senado	12/03/2024	19/03/2024
Plenaria – Senado	08/10/2024	15/10/2024
Comisión Segunda – Cámara	20/11/2024	27/11/2024
Plenaria – Cámara ¹³	11/03/2025	12/03/2025 ¹⁴
	20/03/2025	25/03/2025 ¹⁵

- *Se cumplió con las reglas de quórum:* del análisis de las Gacetas del Congreso¹⁶ y de los informes rendidos por los secretarios de las cámaras y las comisiones constitucionales permanentes, se constata que en las sesiones se respetó el *quórum* deliberatorio y decisorio, y la aprobación del proyecto de ley se realizó con las mayorías constitucionalmente exigidas mediante votación nominal y pública (artículos 145 y 146 de la Constitución Política y 116 a 118 de la Ley 5ª de 1992).

⁹ Nota aclaratoria: La gaceta relacionada en el informe de la secretaria general de la Cámara de Representantes no corresponde al acta de la sesión de aprobación, por lo cual se relaciona la gaceta respectiva. Véase enlace: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Cámara&fec=18-9-2025&num=1747>

¹⁰ Cfr. Gaceta del Congreso 1572 del 9 de noviembre de 2023.

¹¹ “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

¹² En punto de ello, el Ministerio Público resalta que la Corte Constitucional ha señalado que las actas y las certificaciones de los secretarios de las cámaras son los elementos probatorios idóneos para demostrar los acontecimientos que se presentaron en el trámite legislativo, puesto que “es el secretario de cada Cámara quien da fe de todo lo que ocurre en el debate y votación de los Proyectos de Ley” (Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-786 de 2012).

¹³ Nota aclaratoria: La sesión plenaria de la Cámara de Representantes donde se discutió y votó el proyecto de ley objeto de análisis, se llevó a cabo en dos momentos; en el primero, se aprobó el informe de ponencia, y en el segundo, se aprobó el texto del proyecto.

¹⁴ Cfr. Gaceta del Congreso 978 del 13 de junio de 2025.

¹⁵ Cfr. Gaceta del Congreso 1098 del 20 de junio de 2025.

¹⁶ Cfr. Gaceta del Congreso 2000 del 21 de octubre de 2025.

De lo anterior se identificó que, en la sesión de la Comisión Segunda del Senado, celebrada el 19 de marzo de 2024¹⁷, estuvieron presentes ocho (8) senadores de un total de doce (12) y en la sesión plenaria del Senado del 15 de octubre de 2024¹⁸ asistieron y aprobaron cincuenta y cinco (55) senadores.

Igualmente, en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en sesión del 27 de noviembre de 2024, se registró la asistencia de dieciséis (16) representantes de veinte (20), con la aprobación del informe de ponencia por parte de trece (13) representantes. Posteriormente, en la sesión plenaria de la Cámara del 12 de marzo, aprobaron la ponencia para primer debate noventa y cinco (95) representantes de ciento ochenta y ocho (188). La votación del articulado se retomó el 25 de marzo de 2025, y fue aprobado por ciento cinco (105) representantes de ciento ochenta y ocho (188). La aprobación del proyecto superó las mayorías requeridas.

Lo anterior se constata de los informes rendidos por los secretarios de ambas Cámaras a la Corte Constitucional obrantes en el expediente de constitucionalidad publicado en la página web de dicha Corporación¹⁹, y en la gaceta de la sesión plenaria del Senado.

- *Se cumplió con el requisito del trámite máximo en dos legislaturas:* el trámite legislativo de la iniciativa, objeto de estudio, se adelantó dentro del término constitucional previsto para este tipo de proyectos, esto es, en un lapso máximo de dos (2) legislaturas²⁰, de conformidad a lo establecido en el artículo 162 de la Constitución.
- *Se cumplió con el requisito de los intervalos entre debates:* se respetaron los términos entre debates en la misma corporación no menos de ocho (8) días entre aprobación del proyecto e inicio de la discusión; y entre cámaras no menos de quince (15) días, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 160 superior, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Trámite	Fecha de aprobación	Fecha de inicio del debate	Mínimo constitucional	Días transcurridos
De Comisión a Plenaria Senado	19/03/2024	15/10/2024	8 días	210 días
De Plenaria Senado a Comisión de Cámara de Representantes	15/10/2024	27/11/2024	15 días	43 días
De Comisión a Plenaria Cámara de Representantes	27/11/2024	12/03/2025	8 días	105 días

Del recuento anterior, se observa que los lapsos mínimos que dispone la Constitución fueron superados ampliamente.

¹⁷ Cfr. Gaceta del Congreso 1605 del 30 de septiembre de 2024. (Págs. 19 y ss.)
¹⁸ Cfr. Gaceta del Congreso 2000 del 21 de octubre de 2025.
¹⁹ En relación con la individualización de los congresistas que votaron a favor y en contra del entonces proyecto de ley, pueden consultarse las actas expedidas por los secretarios de las células legislativas, las cuales fueron allegadas en debida forma al expediente de la referencia. Véase enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=128464> y <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=123056>
²⁰ El proyecto de ley fue radicado en el Senado de la República el 7 de noviembre de 2023, el texto definitivo fue aprobado en la Comisión Segunda de Senado el 19 de marzo de 2024, el texto definitivo en Plenaria del Senado fue aprobado el 15 de octubre de 2024. Asimismo, en la Cámara de representantes, surtió el debate y aprobación en la Comisión Segunda de la Cámara el 27 de noviembre de 2024 y la aprobación en la plenaria de la misma corporación el 25 de marzo de 2025.

- *No se introdujeron modificaciones al tratado:* durante el trámite legislativo, el Congreso de la República no introdujo modificaciones al contenido del tratado, conforme lo dispone el artículo 217 de la Ley 5ª de 1992.

Sin embargo, la Cámara de Representantes efectuó modificaciones de forma al texto del proyecto de ley aprobado por el Senado de la República. Estos ajustes no alteraron el contenido del tratado, lo que generó la designación de una Comisión Accidental de Conciliación. El informe rendido fue aprobado por ambas plenarias en el que se acogió el texto aprobado por la Cámara de Representantes, respetándose los principios de consecutividad e identidad de materia, consagrados en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política²¹.

- *Las actuaciones del Gobierno durante el trámite legislativo son acordes a la Constitución:* las actuaciones del Gobierno nacional relacionadas con el trámite legislativo son conformes con los artículos 165, 189 (numerales 2 y 10), 200 (numeral 1) y 241 (numeral 10) de la Constitución, pues el presidente de la República: (i) el 2 de noviembre de 2023, impartió la orden ejecutiva de someter a consideración del Congreso de la República el acuerdo bajo revisión, por lo que los Ministros de Relaciones Exteriores y de Agricultura y Desarrollo Rural de la época, procedieron de conformidad a radicar el proyecto de ley respectivo ante el Senado el día 7 de noviembre de 2023²²; (ii) sancionó la Ley aprobatoria el 4 de agosto de 2025²³; y (iii) remitió el expediente parlamentario a la Corte Constitucional para que adelantara la revisión de su competencia el 13 de agosto de 2025²⁴.
- *No era necesario analizar el impacto fiscal:* el acuerdo examinado no introduce beneficios tributarios, ni ordena un gasto operativo, por lo que no son aplicables las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, asociadas al mandato de sostenibilidad financiera del Estado (artículo 334 Superior). En punto de ello, se destaca que las eventuales erogaciones que deberá asumir el Estado colombiano para cumplir con el convenio corresponden, por regla general, a los gastos propios de funcionamiento del Estado²⁵, tal como lo indicó la Corte Constitucional en Sentencia C-187 de 2024.
- *No era necesario adelantar consulta previa:* el acuerdo objeto del presente análisis no cuenta con el potencial de modificar los derechos de los grupos étnicos, pueblos indígenas y tribales reconocidos en la Constitución Política, puesto que dicho convenio internacional no afecta directa o indirectamente a estos pueblos en su autonomía, así como tampoco impacta en la preservación de su etnia y cultura, tal como lo señala la jurisprudencia constitucional²⁶.

En suma, para el Ministerio Público el trámite parlamentario de la Ley 2529 de 2025 se desarrolló conforme a los mandatos constitucionales referentes a la materia²⁷.

²¹ Cfr. Gaceta del Congreso 2184 del 9 de diciembre de 2024.

²² Cfr. Gaceta del Congreso 1572 del 9 de noviembre de 2023.

²³ Cfr. Diario Oficial 53.204 de 2025.

²⁴ Cfr. Oficio S-GTAJI-25-032844

²⁵ Al respecto, se observa que, sobre la dirección general de la economía a cargo del Estado, el parágrafo del artículo 334 constitucional establece que: "...Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva".

²⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-750 de 2008, C-030 de 2008, T-800 de 2014, SU-123 de 2018, entre otras.

²⁷ En el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales se debe verificar el cumplimiento de lo previsto para las leyes ordinarias en los artículos 145, 146, 154, 157, 158, 160, 162 y 165 de la Carta Política.

C. Análisis material de constitucionalidad del acuerdo internacional

i. Contexto del Acuerdo

Antes de entrar a realizar el examen de constitucionalidad del acuerdo internacional que nos convoca resulta relevante describir el contexto que sustenta esta iniciativa legislativa.

El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto bajo revisión, es un convenio internacional cuyo propósito es establecer las medidas de control para tratar la actividad de la pesca ilegal, es decir, procura prevenirla, desalentarla y eliminarla. Son normas que promueven la conservación y protección de la biodiversidad marina, el ciclo reproductivo de las especies y el desarrollo sostenible del recurso pesquero, lo que asegura la explotación racional de aquellos y contribuye de forma directa a la seguridad alimentaria de las comunidades.

La adopción de estos tratados a nivel mundial demuestra la responsabilidad que tienen los Estados en la inspección, vigilancia y control de la actividad pesquera, lo que contribuye a la adecuada gestión de la pesca en altamar y de los recursos marinos, en especial de aquellos que se califican como transzonales o altamente migratorios. Es más, constituye un mecanismo que contribuye a la materialización efectiva del Objetivo del Desarrollo Sostenible número 14 que trata sobre *“Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos”*²⁸.

La comunidad internacional ha creado distintos instrumentos destinados a la coordinación, control y vigilancia para hacer frente a la actividad de pesca ilegal²⁹, entre ellos el Plan de Acción Internacional de la FAO adoptado en 2001 para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal.

En particular, las medidas del Estado rector del puerto consisten en requisitos y controles que los Estados portuarios imponen a los buques pesqueros extranjeros como condición para el uso de sus puertos. Estas medidas pueden incluir la notificación previa de ingreso, el uso de puertos determinados, restricciones al acceso, descarga o trasbordo de peces, limitaciones a suministros y servicios, así como requisitos de documentación, inspección y control y otras medidas comerciales y sancionatorias.

Este tipo de instrumentos aplica a embarcaciones de pesca que solicitan entrar a un puerto diferente al Estado de abanderamiento de la nave. En ese contexto, el Estado rector del puerto adopta medidas de inspección, vigilancia y control sobre las actividades pesqueras realizadas en altamar por naves que operan fuera de la jurisdicción de su Estado de abanderamiento, estableciendo las condiciones de acceso y uso del puerto por parte de naves extranjeras.

La relevancia de este tipo de instrumentos se explica, además, por la magnitud del problema de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, considerada una de las

²⁸ Véase enlace: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>

²⁹ Cfr. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar adoptada en 1982, relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios adoptado en 1995, el Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación u Ordenación de los Buques Pesqueros en Altamar de 1993 y el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO de 1995. Sin embargo, esta normativa no es vinculante para Colombia.

principales amenazas para la conservación y sostenibilidad de los recursos acuáticos vivos. En su intervención dentro del proceso, la Universidad Nacional de Colombia señaló que “[l]a pesca ilegal, no declarada y no reglamentada constituye hoy uno de los mayores desafíos para la sostenibilidad ambiental y para la gobernanza marítima y continental en Colombia. Más allá de un problema ecológico, este fenómeno compromete la seguridad alimentaria y el bienestar de comunidades costeras y ribereñas.”³⁰

Lo anterior, explica que la capacidad de los Estados del puerto para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada permita el fortalecimiento en la gobernanza portuaria por parte de las autoridades competentes en la administración, control y vigilancia de las actividades pesqueras y marítimas.

En definitiva, se puede concluir que el Estado Colombiano al suscribir este acuerdo busca proteger la actividad pesquera en Colombia, considerando que fomentar la pesca sostenible y responsable implica, por un lado, contribuir directamente en la seguridad alimentaria del país y que además constituye una fuente de empleo para la población y, por otro lado, proteger el medio ambiente y garantizar la sostenibilidad de los recursos marinos.

ii. Análisis de constitucionalidad del tratado

En este acápite se analizará la finalidad legítima y la compatibilidad general del tratado con la Constitución Política.

El instrumento internacional examinado se titula “Acuerdos sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, adoptado en Roma, el 22 de noviembre de 2009”. Dicho acuerdo se compone por un preámbulo y 37 artículos.

El Acuerdo es compatible con los principios constitucionales del Estado de derecho, soberanía, cooperación internacional en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como la protección al medio ambiente y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

Esto, se evidencia al ver que el acuerdo tiene como propósito i) fortalecer la gobernanza portuaria y marítima del Estado rector del puerto para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (artículo 8 CP.), ii) proteger y conservar la biodiversidad marina y los recursos acuáticos vivos (artículos 8, 79 y 80 CP.), iii) garantizar el desarrollo sostenible de los recursos naturales (artículos 8 y 80 CP.), el saneamiento ambiental y la seguridad y autonomías alimentarias en el territorio nacional (artículos 49, 65 y 366 CP.) y, (iv) facilitar el intercambio de información y cooperación regional (artículo 9 CP.).

En efecto, dicho instrumento internacional respeta la soberanía; las obligaciones que se imponen han de ser medidas administrativas de naturaleza técnica aplicadas en ejercicio de la jurisdicción interna del Estado rector puerto.

En los términos del tratado el rol del Estado rector del puerto consiste en adoptar medidas eficaces “con la finalidad de promover el uso sostenible y la conservación a

³⁰ Intervención de la Universidad Nacional de Colombia en el proceso constitucional LAT-507, p. 2.

largo plazo de los recursos marinos vivos”, mediante la “coordinación a nivel regional e interregional para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”.

De igual forma, las medidas para hacer frente a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada *“deban basarse en la responsabilidad principal del Estado del pabellón y hacer uso de toda la jurisdicción disponible de conformidad con el Derecho Internacional (...)”* para velar porque los nacionales no apoyen ni realicen actividades de pesca ilegal.

En esa medida, las finalidades del tratado son compatibles con el principio del Estado social de Derecho y la soberanía estatal en tanto establece un marco jurídico para ejercer la administración, vigilancia y control de la pesca ilegal en sus puertos.

En segundo lugar, promueve la cooperación regional en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (artículo 80 de la CP) debido a que el acuerdo fomenta el intercambio de información, de tecnologías, de redes y de bases de datos que permitan prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal a través del control del ingreso y operación de embarcaciones en sus puertos.

En tercer lugar, contribuye al desarrollo sostenible de los recursos naturales y la seguridad alimentaria del país, especialmente en las comunidades costeras y ribereñas, debido a que el tratado tiene como propósito proteger los ecosistemas acuáticos y la extracción de los recursos marinos, cumpliendo los cometidos sociales ordenados por la Constitución Política como lo son el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, conservación de los ecosistemas y la prevención y control de los factores de deterioro ambiental (artículos 49, 65 y 366 CP.).

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional en Sentencia C-148 de 2022, indicó que la *“Constitución Ecológica o Verde”* desde la perspectiva del medio ambiente comprende varias dimensiones. *“La primera se refiere a su categoría de principio, que irradia todo el sistema y que genera en cabeza del Estado la obligación de proteger las riquezas naturales de la Nación (Art. 8 de la CP). La segunda, se dirige a su caracterización como derecho constitucional -fundamental y colectivo- del que son titulares todas las personas (Art. 79 de la CP), para cuya garantía se han establecido mecanismos de protección judicial. Y, la tercera, tiene que ver con la noción de fuente de la que emana un nutrido grupo de obligaciones³¹ a cargo del Estado, la sociedad y los particulares³². Por último, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 49 y 366 de la Constitución, el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado.”³³*

Así las cosas, Colombia al adoptar este Acuerdo reconoce que la sostenibilidad del recurso pesquero está estrechamente ligado a la sostenibilidad social pues implica establecer normas claras sobre la captura, comercialización, trazabilidad, uso y control de artes de pescar que permitan fortalecer la capacidad institucional y

³¹ En la Sentencia C-431 de 2000 se sostuvo que los deberes a cargo del Estado, como correlato del derecho a gozar de un ambiente sano y con fundamento en los artículos 2, 8, 49, 58, 67, 79, 80 y 95-8 de la Constitución, consistían en: *“1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.”*

³² En la Sentencia C-126 de 1998 se sostuvo lo siguiente: *“Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, “unos deberes calificados de protección.”*

³³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-148 de 2022.

garantizar que los ingresos por la actividad pesquera se distribuyan de manera justa y sostenible.

Por otro lado, es preciso indicar que este tratado internacional es el primer tratado de carácter vinculante centrado específicamente en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, cuyo objetivo principal es prevenirla, desalentarla y eliminarla.

Considerando esto, el Gobierno nacional justificó la adhesión al presente tratado manifestando la imperativa importancia de proteger y conservar la biodiversidad marina y garantizar la sostenibilidad de los recursos atendiendo a la posición geográfica estratégica que tiene Colombia, que lo convierte en uno de los países con mayor biodiversidad en Suramérica.

Lo anterior, se evidencia en la exposición de motivos del proyecto de ley aprobatoria presentado por el Gobierno nacional al señalar como uno de los principales objetivos el fortalecimiento en la gobernanza portuaria por parte de las entidades competentes en la administración, control y vigilancia de las actividades pesqueras y marítimas, con el fin de lograr la conservación de los ecosistemas acuáticos y garantizar el desarrollo sostenible de los recursos marinos conforme a los mandatos constitucionales de los artículos 79 y 80.

Igualmente explicó que el deber de proteger la actividad pesquera en Colombia implica contribuir directamente a la seguridad alimentaria del país debido a que la pesca sostenible no solo se circunscribe al suministro de alimentos a la población, sino que constituye una fuente de empleo a una gran cantidad de personas, especialmente a las comunidades costeras y ribereñas (artículos 49 y 65 CP.).

En ese sentido, entiende el Gobierno nacional que el mal ejercicio de la pesca puede traer consecuencias negativas que afecten la sostenibilidad de la actividad y por ende la seguridad alimentaria. Por esa razón, se hace necesario la adopción de medidas de inspección, vigilancia y control de los recursos marinos que permitan i) proteger el ciclo reproductivo de las especies, ii) procurar la explotación racional de los recursos y, iii) el desarrollo sostenible del recurso pesquero.

Lo anterior, porque en Colombia la actividad pesquera se caracteriza a partir de que: *"i) está motivada por intereses económicos y asociada al crimen organizado, ii) se da tanto en altamar como en la zona sometida a jurisdicción nacional, iii) se refiere a todos los aspectos y estados de explotación y utilización no sostenible de los recursos pesqueros poniendo en situación de malnutrición, pobreza e inseguridad alimentaria, iv) vinculada a formas de trabajo no formal, v) plantea una amenaza seria a los ecosistemas marinos nacionales y, vi) pone en peligro los esfuerzos nacionales y regionales para el manejo de pesquerías de manera sostenible y la conservación de la biodiversidad marina"*³⁴.

En ese orden de ideas, el Ministerio Público al analizar la compatibilidad constitucional de la normativa objeto de estudio lo hará por grupos en función de los temas que abordan.

³⁴ Ibidem.

Artículo 1	Establece las definiciones que se utilizarán para efectos del Acuerdo
Artículo 2	Precisa el objetivo del tratado ³⁵
Artículo 3	Fija los lineamientos para la aplicación del convenio
Artículo 4	Relación con el derecho internacional
Artículo 5	Integración y coordinación nacional
Artículo 6	Cooperación e intercambio de información entre Estados

En ese sentido, la Procuraduría considera que esa normativa es compatible con la Constitución en cuanto prevén las definiciones técnicas necesarias para la correcta aplicación del acuerdo sin amenazar o vulnerar algún mandato constitucional, ya que determina los sujetos, los buques o embarcaciones y el territorio a los que les aplica el convenio, lo que genera seguridad jurídica y contribuye a conseguir los fines establecidos en el mismo.

Asimismo, las nociones sobre conservación, pesca y actividades relacionadas se ajustan plenamente al deber del Estado de proteger los recursos naturales y garantizar su aprovechamiento sostenible, conforme a los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución. Igualmente, conceptos como “buque” u “organización regional de ordenación pesquera” son descripciones operativas que no interfieren con competencias nacionales ni con el régimen constitucional de navegación o gestión de puertos.

En segundo lugar, se ajustan al orden constitucional en materia de internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (artículos 226 y 227 de la CP). En este orden de ideas, la internacionalización de las relaciones económicas, políticas y ecológicas se convierte en un hecho necesario para la supervivencia de los ecosistemas situados en zonas fronterizas y el desarrollo sostenible de los recursos de los Estados en todos sus ámbitos; lo que se traduce en la sostenibilidad de los recursos acuáticos vivos que a su vez garantiza la seguridad alimentaria de las comunidades (artículos 49, 65, 79 y 80 CP.).

Así las cosas, el artículo 79 constitucional establece que la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, así como la protección de la diversidad e integridad del ambiente son deberes del Estado. En ese sentido, el Alto Tribunal en reiterada jurisprudencia señala que:

“(...) el alcance de esos deberes se concreta en el siguiente conjunto de obligaciones para el Estado: “1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”³⁶.

Lo anterior, se resume en cuatro deberes principales del Estado, que son la prevención, la mitigación, la reparación y la sanción. El deber de prevenir daños ambientales corresponde a la adopción de políticas públicas o medidas para evitar los

³⁵ Consistente en prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR mediante la aplicación de medidas eficaces del Estado rector del puerto, garantizando el uso sostenible y la conservación a largo plazo de los recursos y ecosistemas marinos
³⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 2024.

factores de deterioro ambiental, así, mediante la planeación organizada, se debe impedir el daño a los ecosistemas y los recursos naturales. En lo referente a la mitigación, surge la obligación estatal de controlar e intervenir frente a los factores de deterioro ambiental con el fin de preservar un ambiente sano. A su vez, el deber de reparación se traduce en hacer exigible la reparación de quien se deriva la responsabilidad, por los perjuicios ocasionados al ambiente o a los derechos colectivos; y, por último, frente al deber punitivo, corresponde a la potestad sancionatoria que tiene el Estado para garantizar la protección, preservación y conservación del medio ambiente y los recursos naturales³⁷.

Asimismo, el tratado delimita la aplicación del acuerdo en función de la jurisdicción territorial de cada Estado parte, en su calidad de Estado rector del puerto, respetando así la soberanía del Estado Colombiano.

Del mismo modo, las referencias al derecho internacional y a instrumentos como el Plan de Acción de la FAO son coherentes con los principios de cooperación, integración y respeto del derecho internacional consagrados en los artículos 9, 226 y 227. Las definiciones relativas a “Partes”, “puerto” y organizaciones regionales no implican cesión alguna de soberanía, sino que reconocen estructuras internacionales con las que Colombia puede cooperar legítimamente bajo los artículos 150.16 y 224.

En definitiva, para el Ministerio Público los artículos descritos se sujetan a los mandatos superiores de soberanía, autodeterminación de los pueblos y reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (artículos 8 y 9 CP.).

Artículos 7, 8, 9, 10 y 11	Reglas sobre la designación, el ingreso y el uso de los puertos
Artículos 12, 13, 14 y 15	Procedimiento de inspección
Artículo 16	Medidas sobre el intercambio electrónico de información entre Estados
Artículos 17 y 18	Capacitación a los inspectores y medidas a adoptar tras la inspección
Artículo 19	Recursos frente a las medidas adoptadas por los Estados parte

Esta Procuraduría señala que se ajustan plenamente a la Constitución Política de 1991, en tanto desarrollan medidas de control portuario orientadas a prevenir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, dentro del marco de soberanía, legalidad y cooperación internacional que exige la Constitución Política. Estas disposiciones se inscriben en el ejercicio legítimo de la potestad administrativa del Estado rector del puerto y se articulan con los mandatos superiores de protección ambiental y manejo sostenible de los recursos naturales (arts. 8, 79 y 80 CP), así como con las obligaciones de garantizar un procedimiento administrativo respetuoso de los principios de igualdad, proporcionalidad, publicidad y debido proceso (arts. 13, 29 y 209 CP).

Las medidas posteriores a la inspección y los mecanismos de recurso (artículos 18 y 19) garantizan que toda actuación estatal cuente con justificación adecuada, notificación oportuna y acceso a las vías de reclamación previstas en el ordenamiento interno. La posibilidad de reparar perjuicios y la obligación de comunicar las decisiones a los Estados interesados son manifestaciones del respeto al debido proceso y de la sujeción de la administración al control judicial. Las disposiciones

³⁷ Ibidem.

también preservan la cooperación internacional sin comprometer la soberanía del Estado ni alterar el reparto constitucional de competencias.

Artículo 20	Función de los Estados del pabellón
Artículo 21	Necesidades de los Estados en desarrollo
Artículo 22	Mecanismos de solución pacífica de controversias
Artículo 23	Invitación a terceros a adquirir la condición de Parte dentro del Acuerdo
Artículo 24	Mecanismos de monitoreo, examen y evaluación

En ese orden de ideas, el Ministerio Público considera que se adecuan al orden constitucional colombiano, en tanto profundizan la cooperación internacional para enfrentar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y desarrollan obligaciones compatibles con la soberanía, la autodeterminación y la protección del ambiente. En suma, este articulado consolida un sistema de cooperación, evaluación y control que se integra de manera natural a los principios rectores del orden constitucional colombiano, especialmente en materia de protección ambiental, relaciones internacionales, sostenibilidad y debido proceso administrativo.

Artículos 25 a 37	Disposiciones finales
-------------------	-----------------------

En ese sentido, para la Procuraduría esta regulación se ajusta al orden constitucional conforme los artículos 226 y 227 CP. Al respecto, ha señalado la jurisprudencia constitucional que *“son necesarias para la aplicación y ejecución de cualquier instrumento de Derecho Internacional Público”*³⁸ y que *“es facultad de las partes en toda convención, bilateral o multilateral, a nivel privado, público, o en el campo de las relaciones internacionales, dejar definido cuándo principia la observancia de lo pactado y cuál habrá de ser el término de su duración”*³⁹.

En conclusión, se solicita que se declare la exequibilidad del tratado examinado, porque se trata de una herramienta para que el Estado colombiano avance en la internacionalización de las relaciones sociales, económicas y ecológicas a nivel regional y mundial, lo que le permite fomentar la conservación del medio ambiente, el desarrollo económico, la soberanía alimentaria y el bienestar social del país.

iii. **Análisis material de constitucionalidad de la Ley 2529 de 2025**

La Ley 2529 de 2025, *“Por medio del cual se aprueba el «Acuerdo sobre medidas del estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada», adoptado en Roma, el 22 de noviembre de 2009”*, consta de 3 artículos que la Procuraduría considera acordes con el ordenamiento constitucional, porque:

- (a) En el artículo 1° el Congreso de la República manifiesta inequívocamente su voluntad de aprobar integralmente dicho instrumento internacional, lo cual se enmarca en la competencia otorgada por el artículo 150 numeral 16 de la Constitución, que lo faculta para *“aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”*;

³⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-358 de 1996. Cfr. C-294 de 2002, C-309 de 2007 y C-286 de 2015. Ver, también, C-377 de 2010. *“Se observa que las disposiciones contenidas en esta sección no admiten reparos de constitucionalidad pues su finalidad es asegurar el cumplimiento de las normas del Acuerdo y su efectiva realización”*. C-169 de 2012. *“normas de carácter operativo indispensables para la aplicación y ejecución del Acuerdo”*.
³⁹ *Ibidem*.

(b) En el artículo 2 se señala que el instrumento obligará al Estado colombiano a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respectivo, según lo estipula la Ley 7 de 1944, atendiendo con ello lo dispuesto en el artículo 224 de la Carta Política; y

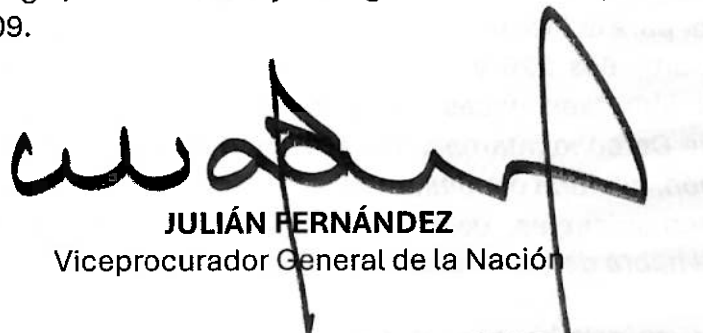
(c) En el artículo 3, respetando el principio superior de publicidad de las leyes, se indica que el cuerpo normativo rige *"a partir de la fecha de su publicación"*.

Por lo demás, el Ministerio Público destaca que existe una clara conexidad entre el título de la ley y sus tres artículos, en tanto en su conjunto se refieren a aspectos relacionados con la adopción del Acuerdo objeto de estudio (aprobación, vigencia y publicidad), con lo cual se respeta el principio de unidad de materia establecido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política⁴⁰.

IV. SOLICITUD

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** de la Ley 2529 de 2025, así como del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, adoptado en Roma, el 22 de noviembre de 2009.

Atentamente,



JULIÁN FERNÁNDEZ
Viceprocurador General de la Nación



Proyectó: July Pauling Anaya Espitia
 Ana Rosa Buelvas Hernández
Revisó: Carolina Rico Marulanda

⁴⁰ El principio de unidad de materia se encuentra previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, los cuales establecen que *"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*, y que *"el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido"*. Dicho mandato busca evitar que en el trámite legislativo se *"introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando"*, e impedir que a *"los proyectos de ley que tramita el Congreso se le inserten normas ajenas a la cuestión tratada"*. Lo anterior, con el propósito de *"racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa"* (Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2015)