

Bogotá, D. C., noviembre de 2021

Presidente

DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ

Comisión Quinta Constitucional Permanente Senado
de la República

Referencia: Ponencia primer debate al Proyecto de Ley número 209 de 2021 Senado,
“Por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones”

Respetada presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que se me ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, *“por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”*, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** para **primer debate** del **Proyecto de ley número 209 de 2021 Senado,** *“Por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones”*.

Atentamente,



GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de ley número 209 de 2021 Senado, *“Por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones”*

La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Trámite de la iniciativa
2. Objeto de la ley
3. Justificación del proyecto
4. Marco normativo
5. Impacto fiscal
6. Conflicto de intereses
7. Pliego de modificaciones
8. Proposición
9. Texto propuesto

1. Trámite de la iniciativa

El presente Proyecto de Ley fue radicado ante el Senado de la República el pasado 08 de septiembre de 2021. Posteriormente, la Comisión Quinta del Senado, designó ponentes de la presente iniciativa legislativa a los Honorables Senadores Alejandro Corrales Escobar (coordinador) y Miguel Ángel Barreto Castillo. El día 17 de noviembre fue también designado como ponente el Honorable Senador Guillermo García Realpe.

2. Objeto de la ley

Esta ley tiene por objeto la creación de un conjunto de incentivos que tienen como propósito principal fortalecer la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas con enfoque en los pequeños y medianos productores del campo colombiano.

3. Justificación del proyecto

En las últimas décadas el bienestar animal se ha posicionado en la agenda pública como un tema de carácter urgente que causa preocupación en distintos sectores de la sociedad. La evidencia científica ha demostrado que la calidad y eficiencia en la producción de productos pecuarios está estrechamente relacionada con el bienestar mental y corporal de los animales de producción (Romero, 2011). En ese sentido, se han generado una serie de iniciativas gubernamentales y no gubernamentales que tienen como objetivo dotar de estándares mínimos

de bienestar a los animales en las granjas y centros de producción.

Si bien los ámbitos en torno a la producción pecuaria se encuentran relacionados con un entendimiento del animal únicamente en términos económicos, también es cierto que en tiempos recientes el interés por mejorar las condiciones de vida de este grupo de animales se ha venido incrementando. En consecuencia, tal como lo describe Muñoz, dicho interés trascendió en distintos ámbitos de poder trayendo como consecuencia principal el establecimiento de las *cinco libertades del animal* con origen en el Reino Unido.

“A partir de lo anterior, quedaron establecidas definitivamente dichas libertades, y para su aplicación práctica en las normativas y estrategias de mejoramiento de las condiciones de tenencia de los animales fueron definidas de la siguiente manera: primera, los animales debe ser libres de sufrir hambre y sed; segunda, deben ser libres de sufrir molestias e incomodidad; tercera, deben ser libres de sufrir dolor, lesiones y enfermedades; cuarta, deben tener libertad de expresar su comportamiento normal; y quinta, deben ser libres de sufrir miedo y angustia” (Muñoz, 2014).

La cita anterior describe una característica normativa fundamental en la protección de los derechos de los animales la cual quedó plasmada en la Ley 1774 de 2016 promulgada por el Congreso de la República de Colombia. Por lo tanto, el presente proyecto de ley debe ser entendido como una derivación lógica de la misma, toda vez que constituye un marconormativo que promueve las libertades animales allí descritas y hechas ley.

De la misma manera, es importante resaltar el hecho de que el bienestar animal es un tema que se constituye como multidisciplinar por cuanto se compone por aspectos técnicos, científicos, éticos, económicos, políticos, culturales y religiosos (Huertas, 2009). Por lo tanto, el bienestar animal debe ser abordado desde distintos ángulos que permitan tener en cuenta cada una de las etapas presentes en el proceso de producción tales como la reproducción, explotación, sacrificio, transporte y consumo. Ello con el propósito de desarrollar normatividad, planes, programas y proyectos efectivos en la consecución del mejoramiento de las condiciones de vida para los animales en las granjas de producción.

La evidencia científica señala que, al no poder realizar sus comportamientos naturales, esto produce una acumulación progresiva de motivación para poder realizarlos, provocando un mayor grado de frustración. En lo que respecta al aspecto de salud física, por otra parte, el confinamiento en sistemas de jaulas en batería provoca una reducción en la resistencia ósea, lo que exacerba el desarrollo de la osteoporosis que, sumado a la falta de ejercicio, conlleva una

mayor probabilidad de fractura de huesos; dolor crónico; variedad de heridas en la cabeza, cuello, cuerpo, alas, plumas, dedos, garras y patas; deterioro general de las plumas con mayor pérdida de y heridas en ellas; además de deformar sus patas.

En lo que respecta al mecanismo de certificación de huevos de gallina libre de jaulas, cabe mencionar que el objetivo de este sistema, por una parte, es poder evaluar el cumplimiento de las leyes y estándares de bienestar animal en la industria de los huevos, mientras se desarrolla la implementación de los sistemas alternativos libres de jaula.

Por otra parte, la certificación también permite a los productores de huevos sumarse a un sistema estándar de certificación confiable para los consumidores, cuestión que evidentemente mejora las posibles problemáticas económicas derivadas de la brecha entre pequeños y grandes productores de huevos.

Por otro lado, es cierto que hablar de reproducción y sacrificio es un tema sensible para la mayoría de las personas que no consideran a los animales como meros objetos de consumo y beneficio para el ser humano. Por ende, las iniciativas que surgen en torno a mejorar las condiciones de vida de los animales de granja sometidos a explotación y sacrificio para un posterior consumo deben propender por explorar alternativas que sustituyan las malas prácticas. El sufrimiento de un animal puede resumirse en la suma de dolor y estrés. El dolor puede provocar fácilmente estrés, pero no al contrario. Ambos se estiman indirectamente por similares indicadores fisiológicos y de conducta, y si se presentan conjuntamente se comprende la dificultad de evaluarlos por separado (Fernández et al.). En ese sentido, minimizar la cantidad de sufrimiento es un tema primordial en el mejoramiento de la calidad de vida de los animales de granja toda vez que de ello depende que se cumpla el objetivo fundamental de todo el trabajo en pro de estos.

Se estima que, en promedio, una gallina ponedora puede mantenerse en una jaula tradicional o en batería durante aproximadamente 75-80 semanas, lo que equivale a aproximadamente 1 año y 6 meses o 1 año y 8 meses, respectivamente. Sin embargo, si se va a extender el ciclo de puesta de estas gallinas, es posible mantenerlas en el mismo sistema de cautiverio hasta por 100 semanas, que es más de 2 años. Se colocan de cinco a diez gallinas ponedoras en cada jaula tradicional o jaula en batería. Esto significa que, en la práctica, cada una de estas gallinas tiene un espacio asignado, que en promedio es más pequeño que el tamaño de una hoja de papel A4, es decir, 21 x 29,7 cm, y la altura apenas le permite estar de pie. (Animals Visuals, 2009). Mientras que según informes de la Humane Society of United States podemos estimar que tan solo una gallina necesita de un mínimo promedio de 183 centímetros cuadrados solo para

pararse libremente (otros estudios indican que este espacio sigue siendo insuficiente), 452 centímetros cuadrados para acicalar o limpiar sus plumas con sus picos, 500 centímetros cuadrados para darse vuelta, y 739 centímetros cuadrados para batir sus alas (HSUS, s.f.).

Por lo anterior, para fines de este proyecto de ley, la producción de huevos de gallina para consumo humano tiene dos problemas fundamentales: Las condiciones de hacinamiento a las que estas, en la mayoría de los casos, son sometidas y el desconocimiento por parte de los consumidores finales del origen de estos huevos y de las circunstancias en las que fueron producidos. Estas preocupaciones ya se han traducido, sobre todo en algunos países europeos, en legislación efectiva que busca minimizar los riesgos de maltrato en la producción (Blanco, 2011).

Sin embargo, las adecuaciones necesarias para toda esta cadena de maltrato animal representan un incremento en los costos para los productores lo que ha conllevado a que muchas veces los países con legislación que prohíbe el uso de sistemas de confinamiento en jaulas importen huevos de países en los que estas legislaciones son más laxas. Empero, está probado que el mejoramiento en las condiciones de vida de las gallinas en la producción de huevos no necesariamente tiene que incrementar los costos para el consumidor final, que en la mayoría de los casos está dispuesto a pagar algo más por ello (Heng, Peterson & Li, 2013).

En conclusión, el centro de atención de esta iniciativa debe ser lograr que la producción de huevos de gallina no implique estas deban pasar toda su vida confinadas a una jaula, limitar y penalizar los tratos crueles en todas las etapas del proceso, así como también constituir métodos alternativos de sacrificio. Por último, se deben incentivar programas de consumo responsable que involucren a productores y consumidores en el mejoramiento de las condiciones de vida de las gallinas ponedoras.

4. Marco normativo

La ley 1774 de 2016: “por medio de la cual se modifican el código civil, la Ley 84 de 1989, el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones”, dispone en su artículo 3, el principio de Solidaridad Social, el cual consiste en que “el Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

La Ley 84 de 1989: “Estatuto Nacional de Protección de los Animales” menciona en su artículo 1 que, “a partir de la promulgación de la presente Ley, los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente

por el hombre. Igualmente el artículo 5 dispone que “...son también deberes del propietario, tenedor o poseedor de un animal, entre otros: a) Mantener el animal en condiciones locativas apropiadas en cuanto a movilidad, luminosidad, aireación, aseo e higiene; b) Suministrarle bebida, alimento en cantidad y calidad suficientes, así como medicinas y los cuidados necesarios para asegurar su salud, bienestar y para evitarle daño, enfermedad o muerte; c) Suministrarle abrigo apropiado contra la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran.

El presente proyecto de ley recoge los pronunciamientos de las Altas Cortes colombianas, en los cuales se genera la obligatoriedad de proteger los animales por parte de todas las instituciones y entidades del Estado, así mismo, el proyecto de ley se ha ajustado en lo pertinente al Código de Policía de Colombia, Ley 1801 de 2016, a la Ley 84 de 1989 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”, la 1774 de 2016 “por medio de la cual se modifican el código civil, la Ley 84 de 1989, el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones” y a la Declaración de los Derechos de Los Animales, adoptada por la Liga Internacional de los Derechos del Animal y aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y, posteriormente, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

5. Impacto Fiscal

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y por lo tanto no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es de resaltar que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece:

***Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de

gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución ni la ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

6. Conflicto de intereses

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

7. Pliego de modificaciones

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	MODIFICACIÓN
<p>Artículo 6. CERTIFICACIÓN LIBRES DE JAULAS. Para dar cumplimiento a la presente ley, el Ministerio de</p>	<p>Artículo 6. CERTIFICACIÓN LIBRES DE JAULAS. Para dar cumplimiento a la presente ley, el Ministerio de</p>	<p>Se añaden dos párrafos al artículo 6 del Proyecto de Ley con el fin de seguir las recomendaciones del Instituto Colombiano de Agricultura respecto del</p>

<p>Agricultura y Desarrollo Rural presentará a disposición de la ciudadanía la información necesaria junto con las condiciones según las cuales una granja productora podrá recibir la certificación Libre de Jaulas.</p>	<p>Agricultura y Desarrollo Rural presentará a disposición de la ciudadanía la información necesaria junto con las condiciones según las cuales una granja productora podrá recibir la certificación Libre de Jaulas.</p> <p><u>PARÁGRAFO 1:</u> <u>Todos los productores de huevos de gallinas libres de jaulas deberán cumplir con las normas sanitarias vigentes y con los certificados de inocuidad necesarios para su comercialización.</u></p> <p><u>PARÁGRAFO 2:</u> <u>El Ministerio de Agricultura, a través del ICA, creará y/o fortalecerá programas que apoyen a los pequeños y medianos productores en el cumplimiento de las normas sanitarias y en la obtención de los certificados de inocuidad de los que habla el parágrafo 1 del artículo 6 de la presente ley.</u></p>	<p>cumplimiento de las normas sanitarias y los certificados de inocuidad, presentadas en la audiencia pública del día 17 de noviembre del 2021.</p>
---	--	---

8. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, se presenta ponencia positiva para primer debate en Senado y en consecuencia se solicita a la Honorable Comisión Quinta del Senado dar primer debate al Proyecto de ley número 209 de 2021 Senado, *“Por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones”*.

De los Honorables Congresistas,



GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

9. **TEXTO PROPUESTO:**

PROYECTO DE LEY No 209 de 2021 Senado

“Por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1. OBJETO Y FINALIDAD. La presente ley tiene por objeto la creación de incentivos destinados a fortalecer la producción y comercialización de huevos de gallinas libres de jaulas a nivel nacional, toda vez que permite brindar una mejor calidad de vida para las gallinas ponedoras y una alternativa que promueve y garantiza la autonomía y seguridad alimentaria junto con el aumento de los ingresos y empleos para las comunidades campesinas y las grandes industrias del huevo en Colombia.

Artículo 2. DEFINICIONES.

Sistema de jaulas en batería: Sistema convencional no acondicionado de confinamiento para gallinas ponedoras consistente en jaulas ordenadas unas sobre otras.

Sistema libre de jaulas: Sistema alternativo de confinamiento sin jaulas para gallinas ponedoras que utiliza espacios internos o externos y acondicionados.

Sistema de etiquetado: Mecanismo de certificación de cumplimiento de normativas y estándares de bienestar animal en el contexto de la implementación de los sistemas libres de jaulas.

Gallinas ponedoras: Las gallinas de la especie *Gallus gallus* que hayan alcanzado la madurez para la puesta de huevos y criadas para la producción de huevos no destinados a la incubación.

Artículo 3. INCENTIVOS A LA COMPRA PÚBLICA. Se le otorgarán puntos adicionales en las licitaciones a aquellas empresas que en su cadena de producción usen exclusivamente huevos de gallinas libres de jaulas para la preparación de los productos que comercializan o que

directamente comercialicen dicha clase de huevos.

PARÁGRAFO. El puntaje adicional será determinado de acuerdo con los lineamientos de la entidad que realice la licitación.

Artículo 4. INCENTIVOS A LA PRODUCCIÓN. Se crearán líneas especiales de crédito para aquellos medianos y pequeños productores que deseen llevar a cabo las adecuaciones necesarias para obtener el certificado Libre de Jaulas.

PARÁGRAFO. Dichas líneas de crédito serán administradas por el Banco Agrario y deberán tener el visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda.

Artículo 5. CAPACITACIÓN. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formulará y ejecutará una estrategia pedagógica que incentive el buen trato y la innovación en la producción de huevos de gallinas libres de jaulas.

Artículo 6. CERTIFICACIÓN LIBRES DE JAULAS. Para dar cumplimiento a la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentará a disposición de la ciudadanía la información necesaria junto con las condiciones según las cuales una granja productora podrá recibir la certificación Libre de Jaulas.

PARÁGRAFO 1: Todos los pequeños y medianos productores de huevos de gallinas libres de jaulas deberán cumplir con las normas sanitarias vigentes y con los certificados de inocuidad necesarios para su comercialización.

PARÁGRAFO 2: El Ministerio de Agricultura, a través del ICA, creará y/o fortalecerá programas que apoyen a los pequeños y medianos productores en el cumplimiento de las normas sanitarias y en la obtención de los certificados de inocuidad de los que habla el párrafo 1 del artículo 6 de la presente ley.

Artículo 7. CONDICIONES MÍNIMAS. Todos los sistemas alternativos de confinamiento libres de jaulas para gallinas ponedoras, cualquiera sea, deberán garantizar espacios mínimos adecuados que satisfagan condiciones y/o requerimientos fisiológicos y conductuales mínimos que permitan el desarrollo de las conductas naturales y eviten el sufrimiento innecesario de estos animales. Entre estos espacios, deberán existir áreas utilizables en piso para deambular, para construir nidos con sustratos adecuados, para escarbar o arañar, para posarse sobre perchas, para tomar baños de tierra o agua, entre otros.

Artículo 8. REGLAMENTACIÓN. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con un plazo máximo de un (1) año a partir de la entrada en vigor de esta ley para reglamentarla misma.

Artículo 9. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

***COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL***

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

En la fecha, siendo las cinco y veintinueve (5:29) p.m. se recibió el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 209 de 2021 Senado** “Por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones”, firmado por el honorable senador Guillermo García Realpe.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la oficina de Leyes de Senado.



DELICY HOYOS ABAD
Secretaria General