

Bogotá, D. C., diciembre de 2022

Honorable Senador  
**INTI ASPRILLA**  
Presidente  
Comisión Quinta Constitucional Permanente  
Senado de la República  
Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia negativa para primer debate Senado **PROYECTO DE LEY NO. 103 DE 2022 SENADO** “ POR LA CUAL SE PROHÍBE PROGRESIVAMENTE LA EXPORTACIÓN MARÍTIMA DE ANIMALES EN PIE CON FINES DE CONSUMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Respetado señor presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional permanente del Senado de la República del pasado 02 de septiembre de 2020, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia negativa para Primer Debate en Senado del Proyecto de Ley 103 de 2022 “por la cual se prohíbe progresivamente la exportación marítima de animales en pie con fines de consumo y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,



**YENNY ESPERANZA ROZO ZAMBRANO**  
Senadora de la República  
Ponente



**CESAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY**  
Senador de la República  
Ponente

## TABLA DE CONTENIDO

1. Antecedentes
2. Justificación
3. Sustentación y soportes Ponencia Negativa del PL
  - 3.1 Balance sobre la exportación de ganado en pie en Colombia
  - 3.2. Concepto del Ministerio de Agricultura sobre PL 103/2022
  - 3.3. Comentarios Técnicos
  - 3.4. Comentarios jurídicos
4. Conclusión
5. Proposición

## 1. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley No. 103 de 2022 Senado, “POR LA CUAL SE PROHÍBE PROGRESIVAMENTE LA EXPORTACIÓN MARÍTIMA DE ANIMALES EN PIE CON FINES DE CONSUMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” fue presentado ante la presidencia del Senado de la República el pasado 04 de agosto de 2022 por los Honorables Senadores: Andrea Padilla Villarraga, Angélica Lozano, Ana Carolina Espitia Jerez, Guido Echeverri Piedrahita, Fabián Díaz Plata, Iván Leónidas Name Vásquez, Alexander López Maya, María José Pizarro Rodríguez, Isabel Cristina Zuleta López. Y los honorables representantes: Santiago Osorio Marín, Jaime Raúl Salamanca Torres, Juan Camilo Londoño Barrera, Juan Sebastián Gómez González, Alejandro García Ríos, Cristian Danilo Avendaño Fino, Katherine Miranda, Daniel Carvalho Mejía; cumpliendo con los requisitos formales exigidos para tal efecto, conforme a lo establecido en el artículo 149° de la Ley 5ª de 1992.

Posteriormente, el proyecto fue remitido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente para adelantar el Debate. De modo que, los Senadores Andrea Padilla Villarraga, Marcos Daniel Pineda García, César Augusto Pachón Achury, Edgar Jesús Díaz Contreras, Isabel Cristina Zuleta López y Yenny Esperanza Roza Zambrano, fueron designados como ponentes para rendir informe de ponencia para primer debate.

## 2. JUSTIFICACIÓN

La presente ponencia relacionada con el PL 103 de 2022 es negativa, toda vez que la exportación de ganado en pie dinamiza la economía colombiana, con ganancias superiores USD 214,6 millones en lo corrido de 2022<sup>1</sup>, cifra que se dejaría de percibir con la prohibición de las exportaciones.

En Colombia existen alrededor de 30 millones de cabezas de ganado, en la actualidad. Desde el año 2013 el número de unidades ha crecido de manera constante, pasando de algo más de 22 millones, en 2013, a un poco más de 28 millones de bovinos.<sup>2</sup> En el año 2021 Colombia exportó 241.171 cabezas de ganado, por un valor de US\$151,5 millones, obteniendo una participación del 2,2% de ese mercado a nivel mundial<sup>3</sup>. Si bien es una cifra incipiente, la apuesta del sector ganadero para 2032 es exportar entre carne y bovinos un valor que supere los US\$1.000 millones; en consecuencia, la prohibición en la exportación de ganado en pie generaría un impacto negativo a la economía ganadera, agropecuaria, rural y, en general a la economía nacional.

Adicionalmente, según Fedegán<sup>4</sup> la prohibición de exportación de ganado en pie generaría efectos negativos en la economía nacional y afectaría a 350.000 familias ganaderas y más de 600 camioneros que transportan los ejemplares desde los predios hasta los proveedores de insumos para que un bovino esté listo para salir como bien final. Por lo que, resulta preocupante la falta de alternativas productivas a dicha población.

Sumado a lo anterior, la exportación de ganado en pie cumple con los protocolos nacionales e internacionales de bienestar y sanidad animal a través de disposiciones como el GATT, recomendaciones de OMSA/OIE y OMI, resoluciones emitidas por el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, particularmente en la Resolución 097977 del 27 de mayo de 2021, “Por medio de la cual se establecen los requisitos para la certificación de establecimientos exportadores de bovinos y bufalinos en pie y los destinados a sacrificio para la exportación de carne y se dictan otras disposiciones”.

---

<sup>1</sup> COTEXTO GANADERO (2022). Exportaciones de ganado en pie hasta agosto ya son un récord. Disponible en: <https://www.contextoganadero.com/economia/exportaciones-de-ganado-en-pie-hasta-agosto-ya-son-un-record>

<sup>2</sup> EL UNIVERSAL (2021). Más carne y ganado en pie colombianos, a mercados internacionales. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.co/economica/se-duplican-exportaciones-de-carne-y-ganado-en-pie-HG4558955#:~:text=Colombia%20cuenta%20con%20cerca%20de.7%20%25%20del%20PIB%20pecuario%20nacional.>

<sup>3</sup> FEDEGAN (2022). Importancia de las exportaciones de ganado en Pie. Fondo Nacional de Ganado.

<sup>4</sup> AGRICULTURA Y GANADERIA (2022). Prohibir la exportación de ganado en pie afectaría a 350.000 pequeñas familias ganaderas. Disponible en: <https://www.agriculturayganaderia.com/website/prohibir-la-exportacion-de-ganado-en-pie-afectaria-a-350-000-pequenas-familias-ganaderas/>

### 3. SUSTENTOS PONENCIA NEGATIVA DEL PL

#### 3.1 BALANCE SOBRE LA EXPOTACIÓN DE GANADO EN PIE EN COLOMBIA

Según el Ministerio de Agricultura<sup>5</sup>, del total de animales sacrificados, 2.356.556 de unidades, el 6%, en promedio, está destinado a la exportación y el restante, 94%, al consumo interno. Aunque las exportaciones representan, promedio, el 1 % de hato nacional, las salidas de carne han aumentado en los últimos periodos, tanto en volumen como en precio. Esto representa un estímulo para que los productores direccionen su oferta hacia el mercado exterior.

En cuanto al precio internacional del kilo de carne, para el año 2021 estaba en 1,5 dólares; para el año 2022, 5 dólares por kilo, lo que representa un aumento significativo. Según la Asociación de Frigoríficos de Colombia, el precio por kilo ha tenido aumento del 53,8% pues mientras en 2020 el promedio estaba en \$24.958 pesos por kilo, en diciembre de 2021 llegó a \$38.409 pesos por kilo. Para el año 2022 esta tendencia se ha asentado.

De acuerdo con la Federación Colombiana de Ganaderos, la prohibición de exportación de ganado en pie genera afectaciones económicas dado el impacto que tiene dicha actividad en el mercado. A continuación, se presenta un balance nacional sobre las exportaciones de ganado en pie desde una perspectiva -comparativa y su efecto en los precios de la carne, presentado por Fedegan<sup>6</sup>:

##### 3.1.1. Balance de las exportaciones de bovinos

*Inicialmente las exportaciones de ganado en pie estaban dirigidas exclusivamente a Venezuela y a partir de 2014 el mercado fue reemplazado por algunos países de Medio Oriente y Norte de África, lo que garantizó la estabilidad al precio del kilo del novillo en pie.*

*Otra perspectiva, que debe resaltarse fue la pérdida del estatus sanitario desde octubre de 2018 hasta febrero de 2020. El cierre de los mercados de carne como Rusia, Chile, Perú, el Caribe y los correspondientes a Medio Oriente y Norte de África, por cuenta de la presencia de aftosa en el territorio colombiano, generaron el desplome del precio del novillo gordo en cerca de 800 pesos en menos de tres meses.*

*Fue la exportación de animales en pie la línea de negocio que terminó dándole la mano al productor para que el precio no cayera más, lo que evidencia que siempre deberá conservarse una proporción de exportación de animales en pie a diferentes destinos con el fin de diversificar mercados y mitigar el riesgo.*

*Una vez recuperado el estatus sanitario en 2020 y ante la llegada de la Covid 19, la*

---

<sup>5</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). Cadena Cárnica Bovina. Dirección de Cadenas Pecuarías Pesqueras y Acuícolas.

<sup>6</sup> FEDEGAN (2022). Importancia de las exportaciones de ganado en Pie. Fondo Nacional de Ganado.

*demanda tanto de carne como de animales en pie tuvo mayor dinámica y, especialmente en la segunda teniendo en cuenta la tradicional competitividad mundial que tiene el novillo gordo colombiano y las situaciones cambiarias que le dieron mayor posibilidad al importador de adquirir esta materia prima.*

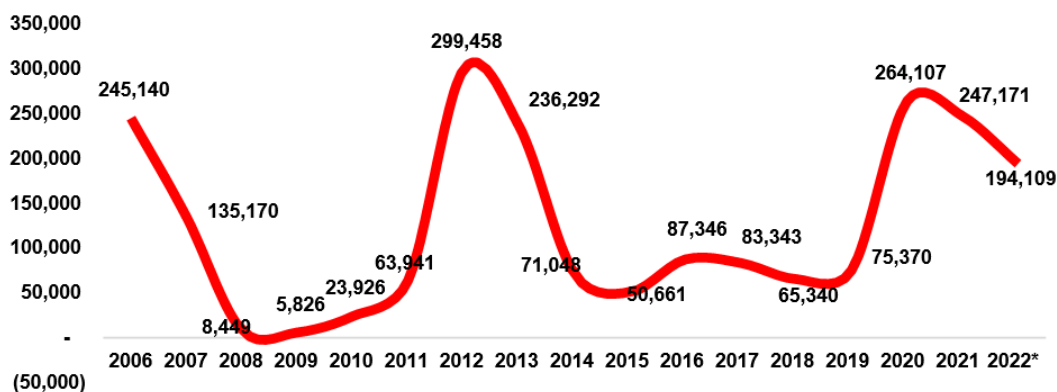
*Para el año 2022 ante el alza en el precio de la carne, el crecimiento en el precio de varios insumos, la depreciación de las monedas domésticas, producto de la crisis geopolítica mundial y de la recuperación económica post Covid 19, la mayoría de los países han percibido una disminución en las exportaciones de productos cárnicos. En ese sentido muchos de ellos han optado por mejorar las compras de animales en pie.*

*En el caso de Colombia, el precio más competitivo del novillo gordo a nivel mundial le ha permitido que tenga más posibilidad de realizar exportaciones y en donde la fluctuación cambiaria coloca en ventaja a nuestro país al igual que a Brasil.*

*Esta consistente demanda de novillos ha impactado positivamente en el mejoramiento del ingreso de los ganaderos. Si bien en general el precio del novillo gordo ha tenido tendencias al alza en todas las potencias ganaderas, Colombia sigue siendo el más barato en términos internacionales. Por supuesto, el mismo mercado típicamente ha indicado que entre más se exporte carne, el nivel de envíos de animales en pie de ajustará a la baja, pero cuando las exportaciones de carne disminuyen, las de bovinos se ajustan al alza.*

*Por tanto, se precisa que restringir o limitar las exportaciones de animales en pie deterioraría la situación económica y bienestar de los productores, quienes han visto en esta línea de negocios una opción de ingresos cuando hay situaciones de crisis o de dificultad.*

**Gráfica 1. Exportaciones de animales vivos**



Fuente: DANE – DIAN \*Corte abril 2022 - Elaboró: Oficina de Planeación y Estudios Económicos FEDEGAN-FNG

### **3.1.2. Comportamiento de la exportación de bovinos y carne**

*Los ganaderos colombianos le apuestan a tener un portafolio diversificado de carne y bovinos para participar en el mercado mundial de exportaciones; teniendo en cuenta que en la medida que las ventas de carne en los mercados externos tengan mayor demanda, se*

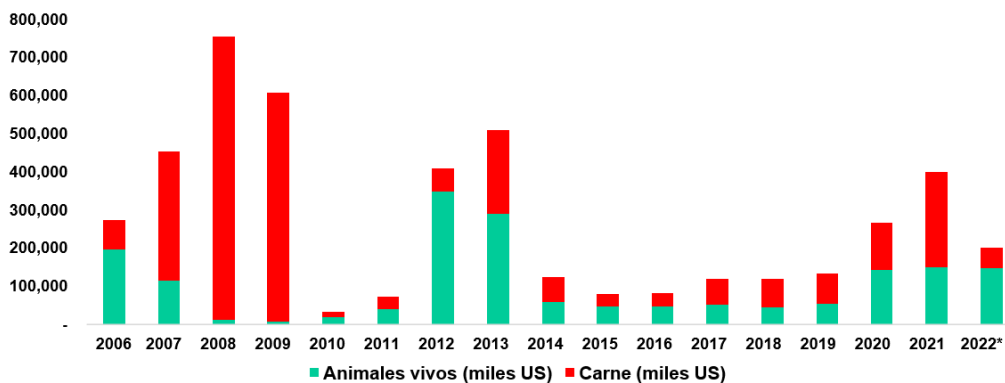
*desplazarán las exportaciones de ganado en pie, con un efecto favorable para sus ingresos, toda vez que el ideal es exportar productos con mayor valor agregado.*

*El comportamiento de los ingresos por ventas de las exportaciones de carne y animales vivos tradicionalmente se ajusta entre estos dos rubros de negocios. En 2006 las exportaciones de animales en pie fueron de US\$197 millones y de carne US\$76 millones; mientras que para 2007, 2008 y 2009 las ventas de carne estuvieron en US\$340 millones, US\$745 millones y US\$599 millones respectivamente; y las de animales en pie registraron US\$114 millones US\$11 millones y US\$8 millones para los mismos años, aunque dependiendo de su principal destino Venezuela.*

*Para 2010 y 2011 hubo un equitativo nivel de ventas entre ambos productos, aunque con márgenes muy bajos. En 2012 y 2013 repunta nuevamente las exportaciones de ganado en pie, siendo de mayor valor frente a las exportaciones de carne. Los años de 2014 hasta 2020 ambas líneas han mantenido un nivel similar en ventas.*

*En 2021 la venta de carne superó en aproximadamente 100 millones de dólares a la de bovinos; y las totales fueron de US\$400 millones, esto ocurrió al acceder a nuevos mercados. Por consiguiente, es importante que la ganadería pueda avanzar a destinos más especializados como Estados Unidos o la Unión Europea, así los mercados de animales en pie se irán disminuyendo, logrando exportar productos con mayor valor agregado. Sin embargo, si no hay dinámica en el mercado de la carne el que repuntará será el de animales en pie.*

**Gráfica 2. Exportaciones de animales vivos y productos cárnicos (US\$ miles)**



Fuente:

DANE – DIAN \*Corte abril 2022

*Por otra parte, al comparar el 2020 con el 2021, con la suma de nuevos destinos se obtuvo un incremento del 66% en las toneladas de carne exportadas y consecuentemente en los ingresos en ventas en dólares al pasar de US\$123 millones a US\$247 millones.*

**Tabla 1. Exportaciones de carne 2020**

Pais Destino	Toneladas	Valor Miles FOB US\$
Rusia	8.884	29.169
Libano	6.863	26.422
Hong Kong	3.789	16.711
Jordania	4.169	15.691
Egipto	3.430	9.323
Emiratos Árabes	1.928	8.828
Arabia Saudita	2.083	7.019
Libia	1.414	4.565
Vietnam	630	1.861
Birmania	295	1.783
Chile	312	1.507
Costa de Marfil	54	35
Sierra Leona	27	18
Otros países	247	397
<b>Total</b>	<b>34.124</b>	<b>123.328</b>

Fuente: DANE \* De las 34.124 toneladas exportadas, 2.386 son despojos

**Tabla 2. Exportaciones de carne 2021**

Pais Destino	Toneladas	Valor Miles FOB US\$
Rusia	15.850	63.978
Chile	8.920	50.401
Egipto	8.700	31.697
Libano	5.423	26.162
Hong Kong	4.897	22.952
Jordania	3.622	15.035
Libia	3.162	12.718
Arabia Saudita	2.875	11.377
Emiratos Árabes	1.333	6.405
Vietnam	542	2.848
Qatar	199	957
Perú	186	892
Macao	84	434
República del Congo	321	356
Irak	72	354
Gabón	135	337
Costa de Marfil	135	176
Malta	27	142
Liberia	184	131
Curazao	24	119
Turquía	24	106
Guinea Ecuatorial	27	94
Georgia	21	36
Sierra Leona	26	17
Aruba	0,1	0,3
<b>Total</b>	<b>56.790</b>	<b>247.725</b>

Fuente: DANE \*De las 56.790 toneladas exportadas, 4.675 son despojos

*En lo corrido de 2022 por el encarecimiento de la carne, predominan las exportaciones de animales en pie. Por ello, la importancia de mantener en Colombia las dos líneas de negocios, porque, aunque tenemos más mercados abiertos en carne comparado con los existentes en animales en pie; la actual coyuntura permite observar que las exportaciones de bovinos continúan siendo una opción y fuente de ingresos importante para los productores del país.*

**Tabla 3. Exportaciones de carne a abril de 2022**

<b>País Destino</b>	<b>Toneladas</b>	<b>Valor Miles FOB US\$</b>
Rusia	4.343	16.440
Chile	2.285	12.662
Egipto	1.481	5.597
Libano	984	5.133
Libia	721	2.784
Hong Kong	367	1.867
Emiratos Árabes	309	1.627
Turquía	288	1.384
Jordania	300	1.374
Arabia Saudita	276	1.134
Curazao	135	661
Vietnam	84	639
Gabón	54	160
Angola	27	152
Qatar	20	107
Guinea Ecuatorial	27	84
República del Congo	54	69
Liberia	79	65
Costa de Marfil	54	55
Reino Unido	8	31
<b>Total</b>	<b>11.898</b>	<b>52.023</b>

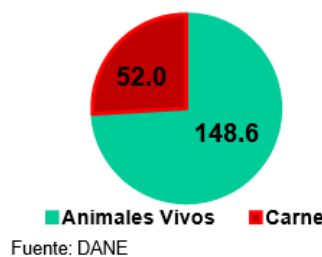
Fuente: DANE \*De las 11.898 toneladas exportadas, 869 son despojos

**Tabla 4. Exportaciones animales vivos a abril de 2022**

<b>País Destino</b>	<b>Cabezas de Ganado</b>	<b>Valor FOB Miles US\$</b>
Egipto	162.444	119.865
Arabia Saudita	15.278	13.970
Jordania	11.636	10.060
Libano	4.751	4.723
<b>Total</b>	<b>194.109</b>	<b>148.617</b>

Fuente: DANE

**Gráfica 3. Portafolio exportador (Millones US\$)**



*También debe tenerse en cuenta, que la apuesta del sector ganadero para 2032 es exportar entre carne y bovinos un valor que supere los US\$1.000 millones; en consecuencia, restricciones a la venta en el exterior de animales vivos generaría un impacto negativo a la economía ganadera, agropecuaria, rural y, en general a la economía nacional.*

### 3.1.3. Comercio internacional de animales y carne

*Las economías fuertes o potencias en ganadería todas exportan animales en pie, entre los que se cuenta a Uruguay, Brasil o Argentina, aunque sea poco, pero continúa siendo una alternativa de negocios; incluso entre México y Estados Unidos existe una relación comercial amplia no solo de carne sino de venta de animales vivos y para el caso de Europa hay movilizaciones de bovinos en pie para comercializarlos al interior de la Comunidad.*

*En el escenario mundial se tiene que el comercio de animales en pie anualmente es de 11 millones de cabezas y Colombia para el caso del 2021 exportó 241.171 cabezas de ganado, obteniendo una participación del 2,2% de ese mercado.*

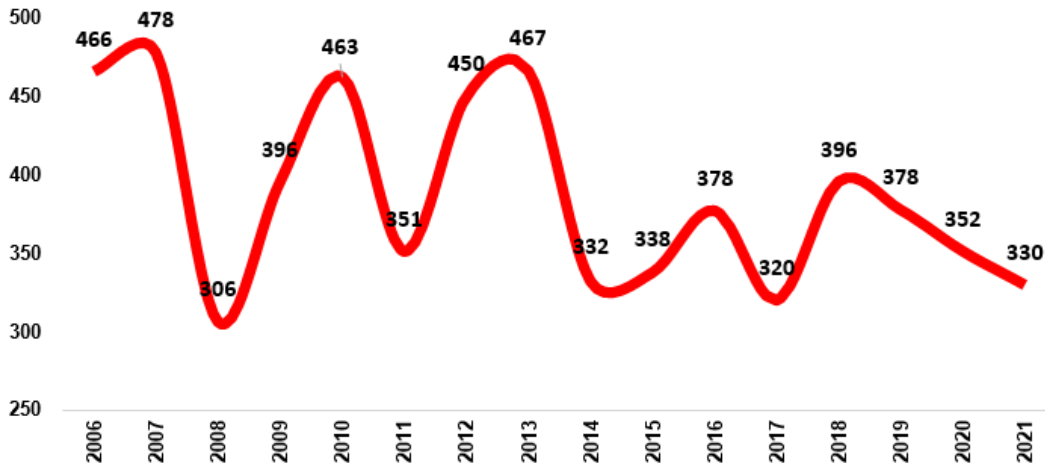
### 3.1.4. Exportación de bovinos en peso promedio anual

*Antes de pensar en restringir las exportaciones de ganado en pie, lo cual como se ha mencionado generaría impactos negativos, se podría revisar cuál ha sido la tendencia histórica del peso promedio de los animales exportados; ya que desde 2006 hasta 2021 ese peso a oscilado en promedio entre 478 a 306 kilos por animal, siendo el 2007 el año con el*

peso promedio más alto de 467 kilos y 2008 el más bajo en 306 kilos promedio.

En efecto, vale la pena definir un producto intermedio, es decir más sofisticado pudiendo ser más gordo, garantizando el abastecimiento interno y exportando animales más pesados, recibiendo mayores ingresos porque se pagarán mayor cantidad de kilos.

**Gráfica 4. Exportaciones de animales vivos (peso promedio bovino)**

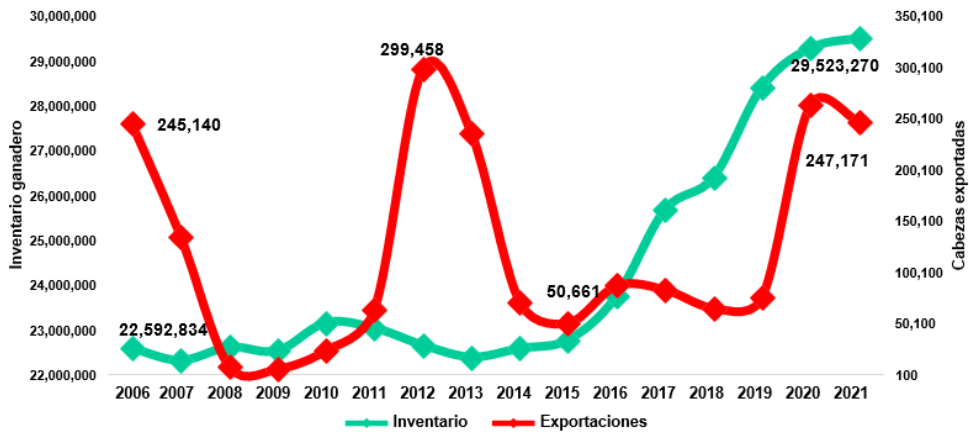


Fuente: DANE, Trade Map.

### 3.1.5. Exportaciones de animales sobre el total del hato ganadero

Es importante mencionar que, aunque las exportaciones han tenido un buen desempeño, el hato ganadero también ha crecido en los últimos años, lo que significa que hay suficiencia para abastecer el mercado nacional y otros de demanda internacional.

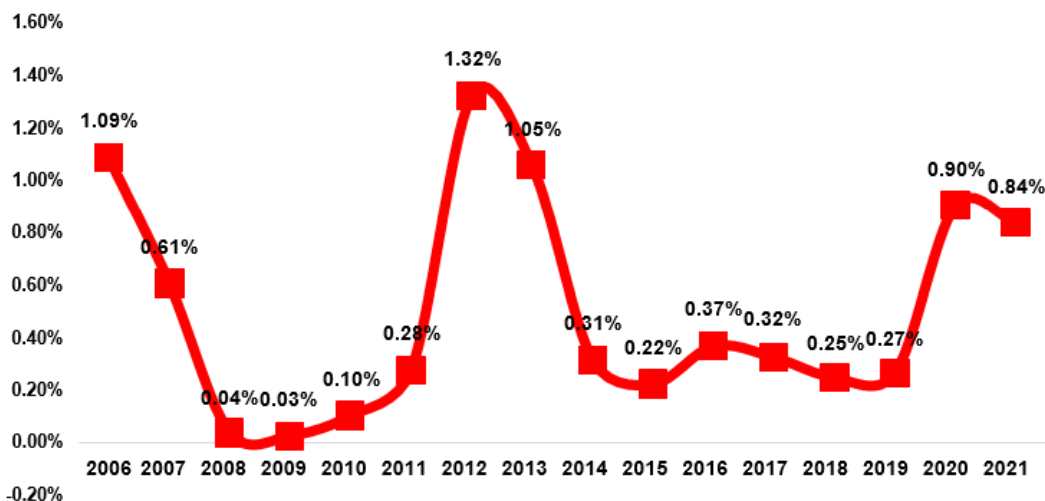
**Gráfica 5. Inventario Bovino Vs. Exportaciones animales vivos**



Fuente: Inventario: Cifras oficiales FNG - ICA (2001 a 2021). Cifras oficiales CNCL – ICA (2016 – 2017) // Exportaciones: DANE– DIAN.  
Elaboró: Oficina de Planeación y Estudios Económicos FEDEGAN-FNG.

Entre 2006 y 2021 la cantidad de animales exportados sobre la totalidad del inventario bovino en la mayoría años se mantuvo con una participación inferior al 1% y, con la contribución más alta en 2012 con un porcentaje del 1,32%.

**Gráfica 6. Participación exportaciones animales en pie en el inventario Bovino**

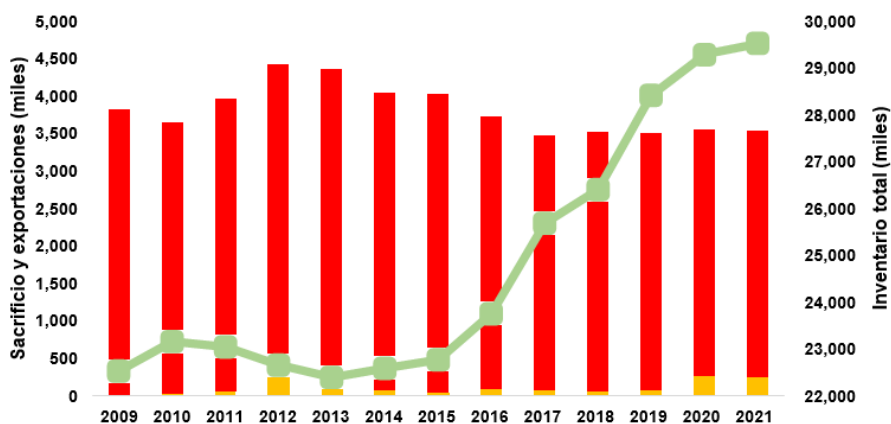


Fuente: DANE – DIAN – ICA - Elaboró: Oficina de Planeación y Estudios Económicos FEDEGAN-FNG

### 3.1.6. Oferta de animales vivos y carne colombiana

Por otra parte, se debe analizar que la oferta de carne es suficiente para Colombia, toda vez que existe un inventario creciente y que la evaluación de lo que se consume internamente y lo que se exporta actualmente está a niveles más bajos de 2012 y 2013. Así las cosas, en un escenario de mayor hato ganadero, se puede determinar que existe una amplia oferta para abastecer el mercado interno y continuar con las exportaciones de ganado en pie.

**Gráfica 7. Sacrificio formal de bovinos, exportaciones de animales en pie e inventario total (miles de cabezas)**



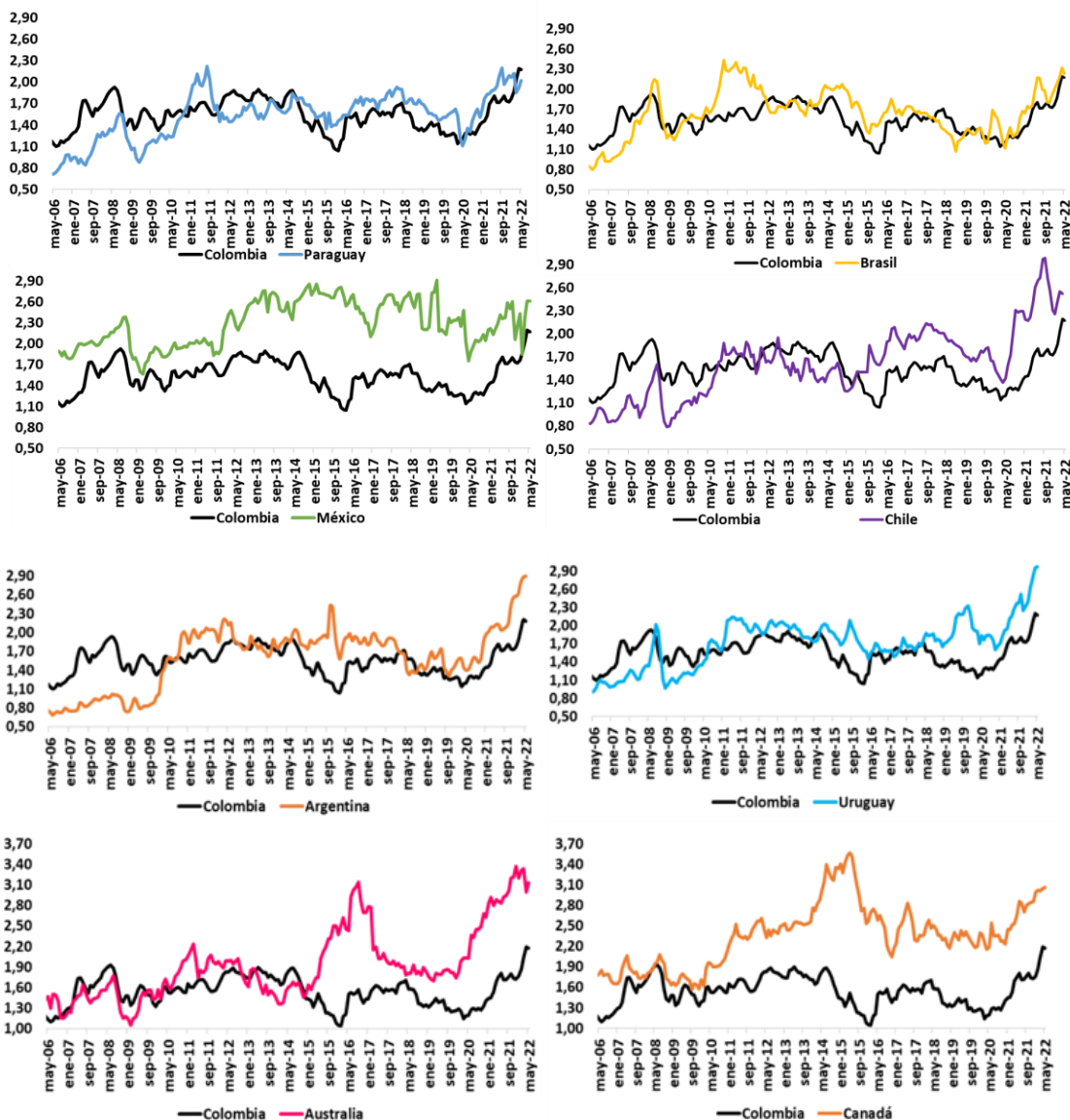
Fuente: Sacrificio Formal DANE

### 3.1.7. Precio de la carne en el mercado mundial

En cuanto al precio de la carne es indudable su aumento, lo cual obedece a un contexto propio de inflación mundial, a las circunstancias geopolíticas, recuperación económica, desestabilización de oferta de combustibles y concentrados etc.; lo que ha llevado a que varios productos de consumo tengan mayor valor.

Por consiguiente, el aumento del precio del novillo gordo no corresponde como se ha especulado a las exportaciones de ganado en pie, ya que puede evidenciarse en países como Chile, Uruguay, Argentina, México, Australia e incluso Canadá que los precios del ganado gordo están tendiendo al alza, como ocurre en Colombia.

**Gráfica 8. Precios comparados del novillo gordo (US\$ x kg en pie)**



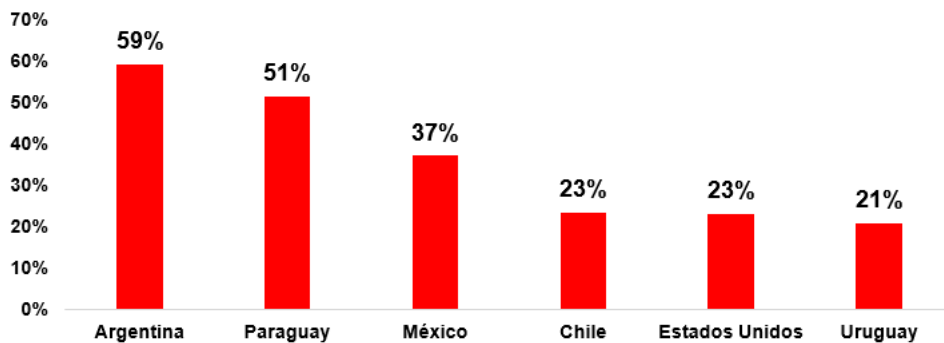
Fuente: ABC, Consorcio de exportadores de carnes Argentinas, Inac, ODEPA, IPCVA, SNIIM, Fedegan.

### 3.1.8. Restricción a la exportación de animales en pie

*El precio de la carne ha subido considerablemente en Colombia y en varios países de la región desde el 2021. Situación que provocó que, en mayo de ese año, Argentina tomara la decisión de restringir las exportaciones de carne, con la idea de bajar el precio interno, lo que ocasionó dejar de exportar 560 millones de dólares en ese año, mientras que el precio nunca bajo en el mercado local, por el contrario, subió, llevando al gobierno a abrir de nuevo la exportación de carne y aceptar que esa medida no sirvió para bajar los precios de la carne al interior del país.*

De modo que, Colombia debe aprender de las experiencias como la de Argentina y evaluar con cuidado políticas de prohibición o restricción a la exportación de animales en pie, toda vez que la restricción de las exportaciones de carne no tuvo efecto en la disminución del precio de la carne en el mercado nacional. En ese sentido, los argumentos utilizados en el PL en mención con relación a que el crecimiento en las exportaciones de animales vivos incrementara el precio de la carne al consumidos, es una teoría falsa como se evidencia en el anterior análisis internacional.

**Gráfica 9. Incremento precio carne de res países - 2021**



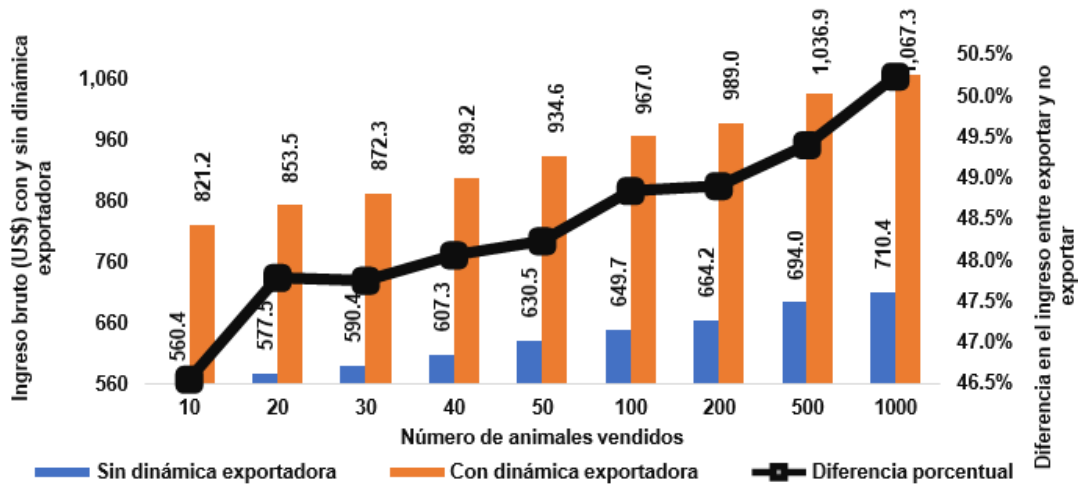
Fuente: Profesional, abc.com, El sol de México, BioBioChile, La Nación, Inac.uy.

### 3.1.9. Ingresos brutos para un pequeño productor por la venta de su ganado (cony sin dinámica exportadora)

*Con mayor dinámica exportadora se mejoran los ingresos de los productores de todo tamaño. La experiencia de los últimos dos años indica que la exportación ganadera ha dinamizado el ingreso de los productores frente a un escenario sin exportaciones.*

*Un pequeño productor que en promedio tiene 31 animales, a lo sumo podrá comercializar 10 animales. Existe un claro mejoramiento en su ingreso monetario frente a la dinámica que brinda la exportación sobre la formación de precio de sus novillos, frente a si no existiera tal dinámica del 47%.*

**Gráfica 10. Ingresos brutos para un productor por la venta de su ganado (con y sin dinámica exportadora (US\$))**



Fuente: FEDEGAN - FNG

*Con el potencial de oferta ganadera que tiene el país se abre una inmensa posibilidad de articularla producción de bovinos y carne colombiana con la demanda de diferentes mercados internacionales que cada vez le compran más al país. Es importante tener en cuenta que nuevos destinos están por abrirse, especialmente en Asia Pacífico, lo que requerirá cada vez mayor, permanente y regular suministro de materia prima (novillos), bien para terminar de engordarse en zona de confinamiento y pasar al frigorífico o para que lleguen directamente a este último.*

*Entre mejor integración más se contribuye a disminuir la ilegalidad y sacrificio clandestino, así como se avanza en la amplitud del cumplimiento de protocolos sanitarios que exigen los países de destino. De allí la importancia de que el grueso de productores, más de 89% de ellos pequeños ganaderos, cuyos hatos son menores a 100 animales, tengan las capacidades y la cultura de ejercer buenas prácticas (agropecuarias), para que a partir de la producción primaria se cumpla con la calidad exigida.*

*Por supuesto, también se requiere que el eslabón industrial no baje la guardia en la ejecución de los estándares sanitarios, así como los transportadores en las normas de bienestar animal y logística, y en general todos efectúen el cumplimiento de los estándares ambientales exigidos.*

### 3.2. CONCEPTO MINISTERIO DE AGRICULTURA SOBRE PL 103/2022

El Ministerio de Agricultura emitió concepto sobre el PL 103/2022 el día 28 de octubre de 2022<sup>7</sup>, donde sugiere: *“eliminar lo relacionado con la prohibición de la exportación de animales en pie y recomienda revisar en conjunto las condiciones establecidas de bienestar animal y sanitarias para la exportación de animales”*.

Así mismo, el Ministerio de Agricultura (2022) realiza un análisis del contenido del proyecto de ley y refiere la normatividad vigente que rige en Colombia para garantizar el bienestar animal en la exportación de ganado en pie:

- *El literal b del artículo 3 de la ley 1774 de 2016<sup>8</sup> consagra el principio de bienestar animal, según el cual, en el cuidado de animales el responsable o tenedor de ellos se asegurará de como mínimo que no sufra de hambre y sed (...)*
- *La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) recomienda en el artículo 7.1.2. del Código Sanitario para los Animales Terrestres, las cinco libertades de los animales (...). Adicionalmente el capítulo 7.2. dispone las recomendaciones en materia de transporte de animales por vía marítima y Colombia como país miembro de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA-OIE), a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA, en el ámbito de sus competencias cumplen con lo establecido en el capítulo 7.2. del código (...).*
- El artículo 2.13.3.3.1 del decreto 1071 de 2015<sup>9</sup> indica que todos los animales que vayan a ser exportados serán inspeccionados por el personal médico veterinario del ICA, prohibiéndose del país la salida del país de cualquier animal que no cumpla con los requisitos exigidos.
- El ICA verifica de manera directa el proceso de inspección sanitaria y de bienestar de los bovinos y bufalinos de acuerdo con la Resolución ICA 097977 del 27 de mayo de 2022.
- *El ICA tiene establecido un protocolo<sup>10</sup> para la exploración de ganado en pie, basado en las disposiciones generales establecidas por la OIE en los capítulos 7.1. y 7.2. del Código Sanitario para los Animales Terrestres y el Decreto 2113 de 2017 adicionado al decreto 1071 de 2015, que se aplica a toda embarcación antes del cargue de los animales con el fin de validar las condiciones de bienestar asociadas a: disponibilidad de agua, comida, espacio suficiente por animal, ventilación, iluminación, aireación, ausencia de salientes o de objetos que puedan causarles lesiones a los animales, pisos antideslizantes con cama suficiente para el descanso de los animales.*

---

<sup>7</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2022). Concepto sobre PL 103/2022 en respuesta a la solicitud del Honorable Senador Cesar Augusto Pachón.

<sup>8</sup> Por medio del cual se modifica el código civil, la ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

<sup>10</sup> El ICA como autoridad sanitaria del sector establece sus instrumentos de inspección, vigilancia y control, es así que el ICA teniendo como referencia diferentes normas como las OMSA, Decreto 2113 de 2017, entre otros, establece los protocolos de exportación de ganado en pie.

### **Reducción de los obstáculos al comercio**

*Desde otro aspecto, es pertinente señalar que el Sistema Multilateral de Comercio, conformado por los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) propende por la liberación gradual del intercambio y la reducción de los obstáculos al comercio como medio para alentar el crecimiento económico y las inversiones en los países miembros. Adicionalmente, consagra los principios de trato no discriminatorio y de previsibilidad y estabilidad en las reglas de juego.*

*Particularmente, el artículo XI de GATT de 1994 prevé la obligación de no mantener ni imponer “prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación o por medio de otras medidas”.*

*Por su parte, el artículo XX del GATT propende para que los Países Miembros apliquen a sus socios medidas excepcionales siempre que no sean discriminatorias, arbitrarias o injustificables, dentro de las que se encuentran aquellas que sean “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales” (...). En consecuencia, y de conforme a los compromisos internacionales, la intervención del mercado a partir de restricciones a las importaciones o exportaciones debe darse única y exclusivamente bajo condiciones excepcionales, plenamente soportadas en hechos e indicadores que así lo justifiquen.*

De modo que, el concepto del Ministerio de Agricultura evidencia la inconveniencia de la prohibición de la exportación de ganado en pie, dado que la normatividad nacional e internacional reglamenta las condiciones de bienestar animal del ganado exportado. Adicionalmente, el Ministerio considera que el PL no cuenta con la argumentación suficiente para establecer dicha prohibición: (...) En el caso del presente proyecto de ley, si bien se entiende la preocupación por el bienestar animal, en concepto de esta cartera ministerial los argumentos expuestos no serían razón suficiente para prohibir la exportación marítima de animales en pie con fines de consumo a mercados con los cuales se han entablado relaciones comerciales serias, basadas en la reciprocidad y en condiciones económicas benéficas para el sector agrícola y para la economía como un todo.

### 3.3. COMENTARIOS TÉCNICOS

- ❖ **El PL 103/22 Indica en el numeral 1.4 del Artículo 4° como requisito para otorgar el permiso expedido por el ICA, se debe contar con un médico veterinario, mínimo, debidamente inscrito en COMVEZCOL por cada (1.000) animales:**

Es preciso tener en cuenta que, a pesar de que actualmente no se regula el número de médicos veterinarios zootecnistas o afines que acompañan el trayecto, de acuerdo con la resolución del ICA - 97977 de 2021- se realiza el debido acompañamiento de dichos profesionales en conjunto con un equipo técnico que hace parte de los procedimientos de inspección constante a los animales transportados. Los MVZ son los encargados de realizar la evaluación de posibles enfermedades, así como diagnóstico y tratamiento, y la eventual administración de los medicamentos, en caso de ser necesarios.

Así mismo, es importante recalcar que el ICA realizó un comparativo entre la normatividad para esta actividad con países líderes en exportación de ganado bovino y bufalino, como Australia y Brasil, y en ninguna normativa internacional se está especificando el número de profesionales que deben acompañar los trayectos marítimos. Adicionalmente, también es importante tener en cuenta que los principales interesados en el cuidado y bienestar de los animales transportados son los exportadores, teniendo en cuenta que la muerte de un animal repercute en perjuicios económicos para ellos.

En ese sentido, contar con un médico veterinario por cada 1.000 animales erosiona la viabilidad económica de la operación comercial, más aún al tener en consideración que las exportaciones de animales en pie se realizan en motonaves especialmente acondicionadas para tal fin, existe experiencia y conocimiento en el sector.

- ❖ **Condiciones de las embarcaciones sin fundamentación técnica:**

El PL-103/22 en el acápite de exposición de motivos, señala que en las embarcaciones no cuentan con las condiciones para garantizar el bienestar animal. Afirmación que, no posee fundamentación técnica y desconoce la normativa existente, toda vez que, la exportación de ganado en pie cumple con los protocolos nacionales e internacionales de bienestar y sanidad animal. Acorde con la resolución 97977 de 2021 el ICA exige diferentes requisitos para emitir la “*certificación de establecimientos exportadores de bovinos en pie*”, dentro de los cuales se encuentran las siguientes condiciones para las embarcaciones:

- Asistencia técnica de un Médico Veterinario o Zootecnista permanente
- Disposición de un plan sanitario expedido avalado por un profesional veterinario
- Previo al embarque se garantiza la inspección y aprobación por parte del ICA, frente a las condiciones para el alojamiento de los animales, con relación a: i) espacios adecuados y cómodos (corrales) ii) disponibilidad de alimento, agua potable, medicamentos iii) condiciones de salubridad y ventilación.

Las embarcaciones de transporte de animales por vía marítima están adecuadas en cumplimiento con los estándares internacionales, particularmente aquellos dispuestos por la OMSA. Bajo esa medida, el director técnico de cuarentena del ICA -Francisco Osorio- aclara que “hasta el momento no se ha presentado ninguna situación de mortalidad o algún otro tipo de irregularidad durante el proceso”<sup>11</sup>, lo que, permite desvirtuar los denominados “barcos de la muerte” para el caso colombiano.

❖ **Debe considerarse el impacto que una prohibición de las exportaciones de ganado en pie puede provocar sobre las exportaciones de carne como producto con valor agregado:**

Países como Jordania, Egipto y El Líbano generalmente condicionan la recepción de la carne bovina a la no restricción en los envíos de animales en pie, por lo que prohibir las exportaciones en pie de manera progresiva, sí bien va en contravía de las disposiciones internacionales aceptadas por Colombia, va a limitar los destinos de exportación para la carne bovina colombiana con valor agregado.

❖ **El reemplazo de la exportación de ganado en pie no es viable técnicamente:**

En el marco de la exposición de motivos del proyecto de ley en mención, se establece que “nuestro país puede reemplazar progresivamente la exportación de animales vivos por la exportación de carne en cualquier otra presentación distinta del animal vivo” (refrigerada o congelada o en canal). Dicha referencia, desconoce la realidad del comercio internacional de carne bovina, en razón a tres circunstancias fundamentales:

- i) El virus de la fiebre aftosa se aloja en la medula espinal del animal, por lo que, a pesar de ser un país libre de aftosa con vacunación, la exportación del hueso puede contener en las trazas o alguna presencia de la enfermedad, razón por la cual no se exporta desde Colombia carne en canal.
- ii) El transporte de carne en canal, es decir con hueso, incrementa los costos de fletes al transportar un producto de mayor peso y que ocupa un mayor espacio, lo que, al tener mayor peso y tamaño se traduce, necesariamente, en un mayor precio, más aún al tener en consideración que el hueso no va a representar ninguna utilidad para el importador.
- iii) El mercado de exportación de carne en canal y el de exportación de animales en pie son totalmente distintos, siendo distintos países quienes realizan la demanda de dichos productos. Teniendo esto en cuenta, el fomento de carne de canal no desincentiva la exportación de ganado en pie por vía marítima.

❖ **El PL carece de pruebas que evidencien la realidad colombiana:**

El PL en mención indica “Lamentablemente, existen pocas imágenes de barcos con animales colombianos”. Por lo que, se retoman registros fotográficos de un informe investigativo sobre embarcaciones con ganado de Australia, lo cual, es un caso internacional ajeno al

---

<sup>11</sup> Caracol Radio (agosto, 2022). ICA garantiza bienestar animal de ganado que se exporta desde Colombia. Disponible en: [https://caracol.com.co/radio/2022/08/05/economia/1659691916\\_001267.html](https://caracol.com.co/radio/2022/08/05/economia/1659691916_001267.html)

contexto colombiano. Toda vez que, en Colombia no se exporta ganado ovino como se relaciona en el proyecto, nuestro país únicamente exporta ganado bovino y las condiciones de las embarcaciones que distan del contexto nacional.

❖ **La exportación de ganado en pie no genera aumento en el precio de la carne:**

El proyecto de ley atribuye a la exportación de bovinos como la responsable de la subida del precio interno de la carne y un posible desabastecimiento. Situación que no corresponde a la realidad dado que, la participación de Colombia en el mercado mundial de exportación de bovinos en pie es marginal, tan solo representa el 2,2% de los once millones de cabezas que se comercializan anualmente.<sup>12</sup>

Adicionalmente, Colombia debe aprender de experiencias como la de Argentina, toda vez que la restricción de las exportaciones de ganado en pie no tuvo efecto en la disminución del precio de la carne en el mercado nacional y tuvo que reactivar a dicha exportación.

---

<sup>12</sup> Pedraza, Oscar (2022) . La importancia de las exportaciones de bovinos en pie. Contexto ganadero. Una lectura de la realidad colombiana. (julio,2022). Disponible en: <https://www.contextoganadero.com/columna/la-importancia-de-las-exportaciones-de-bovinos-en-pie>

### 3.4. COMENTARIOS JURIDICOS

❖ **La exportación de ganado en pie en Colombia se encuentra reglamentada por legislación nacional e internacional vigente:**

Los temas incluidos en el proyecto de ley se encuentran técnicamente abordados, con consideración a la legislación internacional vigente, en disposición emitida por el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, particularmente en la Resolución 097977 del 27 de mayo de 2021, “Por medio de la cual se establecen los requisitos para la certificación de establecimientos exportadores de bovinos y bufalinos en pie y los destinados a sacrificio para la exportación de carne y se dictan otras disposiciones”.

Adicionalmente el Ministerio de Agricultura en su concepto del PL 103/2022, recoge la diferente legislación nacional e internacional que reglamenta la exportación de ganado en pie y menciona que *“en conjunto con el ICA, ha efectuado un gran avance en la reglamentación de bienestar animal en el sector agropecuario nacional (...)”*.

❖ **PL en contravía del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT):**

Es importante resaltar que, de conformidad con los acuerdos asumidos por Colombia en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ningún país puede imponer restricciones a la exportación basadas en contingentes o licencias de importación o exportación o por otras medidas de efecto equivalente.

Específicamente, el artículo XI de GATT de 1994 refiere la obligación de no mantener ni imponer “prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación o por medio de otras medidas”. Es así como, el PL 103/2022 estaría infringiendo disposiciones del Acuerdo Internacional como es el GATT, al pretender prohibir la exportación de ganado en pie.

❖ **Competencias del ICA a nivel nacional:**

Es importante tener en cuenta que las competencias que pueda tener el ICA en su función de control y vigilancia, y de poder tomar medidas frente al incumplimiento de la normatividad. Por lo que, disposiciones del PL en mención extralimitarían el territorio colombiano, al generar obligaciones con que son competencia de la jurisdicción de otros países.

#### 4. CONCLUSIÓN

De conformidad con los acuerdos asumidos por Colombia en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ningún país puede imponer restricciones a la exportación basadas en contingentes o licencias de importación o exportación o por otras medidas de efecto equivalente. Por lo cual, la prohibición que pretende el presente proyecto de ley infringe el acuerdo internacional adoptado por Colombia.

Sumado a ello, el Proyecto de Ley 103 de 2022 desconoce los significativos aportes que la exportación de ganado en pie genera en la economía del país: **i)** El sector ganadero que contribuye con el 1.4% del PIB nacional y genera 1.068.698 empleos<sup>13</sup> **ii)** La exportación de ganado en pie, entre enero y agosto de 2022 generaron ingresos de USD 214,6 millones<sup>14</sup> **iii)** El crecimiento en volumen en la exportación de carne entre 2019 y 2020 fue de 64 %, mientras que el de bovinos en pie superó el 249 %.<sup>15</sup>

Aunado a lo anterior, el concepto del Ministerio de Agricultura (2022) evidencia la inconveniencia de la prohibición de la exportación de ganado en pie, dado que la normatividad nacional e internacional reglamenta las condiciones de bienestar animal del ganado exportado. Adicionalmente, el Ministerio considera que el PL no cuenta con la argumentación suficiente para establecer la prohibición una exportación mediada por relaciones comerciales “serias *basadas en la reciprocidad y en condiciones económicas benéficas para el sector agrícola y para la economía como un todo*”<sup>16</sup>.

En concordancia, se debe salvaguardar la economía nacional y el bienestar de 350.000 familias ganaderas y más de 600 camioneros que trasladan los ejemplares desde los predios hasta los barcos<sup>17</sup>. En procura de la continuidad y vigilancia de la exportación de ganado en pie, como una práctica que actualmente en Colombia cumple con los protocolos nacionales e internacionales, en pro del bienestar y protección animal.

---

<sup>13</sup> AGRICULTURA Y GANADERIA (2022). La ganadería merece respeto y apoyo. Disponible en: <https://www.agriculturayganaderia.com/website/la-ganaderia-merece-respeto-y-apoyo/>

<sup>14</sup> COTEXTO GANADERO (2022). Exportaciones de ganado en pie hasta agosto ya son un récord. Disponible en: <https://www.contextoganadero.com/economia/exportaciones-de-ganado-en-pie-hasta-agosto-ya-son-un-record>

<sup>15</sup> FEDEGAN (2021). Colombia, un país competitivo para exportar ganado en pie. Disponible en: <https://www.fedegan.org.co/noticias/colombia-un-pais-competitivo-para-exportar-ganado-en-pie>

<sup>16</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2022). Concepto sobre PL 103/2022 en respuesta a la solicitud del Honorable Senador Cesar Augusto Pachón.

<sup>17</sup> AGRICULTURA Y GANADERIA (2022). Prohibir la exportación de ganado en pie afectaría a 350.000 pequeñas familias ganaderas. Disponible en: <https://www.agriculturayganaderia.com/website/prohibir-la-exportacion-de-ganado-en-pie-afectaria-a-350-000-pequenas-familias-ganaderas/>

## 5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, se propone a la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado **ARCHIVAR** en Primer debate el Proyecto de Ley 103 de 2022 “por la cual se prohíbe progresivamente la exportación marítima de animales en pie con fines de consumo y se dictan otras disposiciones”.



**YENNY ROZO ZAMBRANO**  
Senadora de la República



**CESAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY**  
Senador de la República

## REFERENCIAS

- AGRICULTURA Y GANADERIA (2022). Prohibir la exportación de ganado en pie afectaría a 350.000 pequeñas familias ganaderas. Disponible en: <https://www.agriculturayganaderia.com/website/prohibir-la-exportacion-de-ganado-en-pie-afectaria-a-350-000-pequenas-familias-ganaderas/>
- AGRICULTURA Y GANADERIA (2022). La ganadería merece respeto y apoyo. Disponible en: <https://www.agriculturayganaderia.com/website/la-ganaderia-merece-respeto-y-apoyo/>
- AGRICULTURA Y GANADERIA (2022). Prohibir la exportación de ganado en pie afectaría a 350.000 pequeñas familias ganaderas. Disponible en: <https://www.agriculturayganaderia.com/website/prohibir-la-exportacion-de-ganado-en-pie-afectaria-a-350-000-pequenas-familias-ganaderas/>
- Caracol Radio (agosto, 2022). ICA garantiza bienestar animal de ganado que se exporta desde Colombia. Disponible en de: [https://caracol.com.co/radio/2022/08/05/economia/1659691916\\_001267.html](https://caracol.com.co/radio/2022/08/05/economia/1659691916_001267.html)
- COTEXTO GANADERO (2022). Exportaciones de ganado en pie hasta agosto ya son un récord. Disponible en: <https://www.contextoganadero.com/economia/exportaciones-de-ganado-en-pie-hasta-agosto-ya-son-un-record>
- EL UNIVERSAL (2021). Más carne y ganado en pie colombianos, a mercados internacionales Disponible en: <https://www.eluniversal.com.co/economica/se-duplican-exportaciones-de-carne-y-ganado-en-pie-HG4558955#:~:text=Colombia%20cuenta%20con%20cerca%20de,7%20%25%20de%20PIB%20pecuario%20nacional.>
- FEDEGAN (2021). Colombia, un país competitivo para exportar ganado en pie. Disponible en: <https://www.fedegan.org.co/noticias/colombia-un-pais-competitivo-para-exportar-ganado-en-pie>
- FEDEGAN (2022). Importancia de las exportaciones de ganado en Pie. Fondo Nacional de Ganado.
- ICA (2021). Resolución 97977 de 2021. “Por medio de la cual se establecen los requisitos para la certificación de establecimientos exportadores de bovinos y bufalinos en pie y los destinados a sacrificio para la exportación de carne y se dictan otras disposiciones”.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (2020). Cadena Cárnica Bovina. Dirección de Cadenas Pecuarias Pesqueras y Acuícolas.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (2022). Concepto sobre PL 103/2022 en respuesta a la solicitud del Honorable Senador Cesar Augusto Pachón.
- PEDRAZA, Oscar (2022) . La importancia de las exportaciones de bovinos en pie. Contexto ganadero. Una lectura de la realidad colombiana. (julio,2022). Disponible en: <https://www.contextoganadero.com/columna/la-importancia-de-las-exportaciones-de-bovinos-en-pie>