



Bogotá, D. C, 21 de julio de 2020.

Doctor

Gregorio Eljach Pacheco

Secretario General

Senado de la República de Colombia

ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley Senado

Respetado Secretario General:

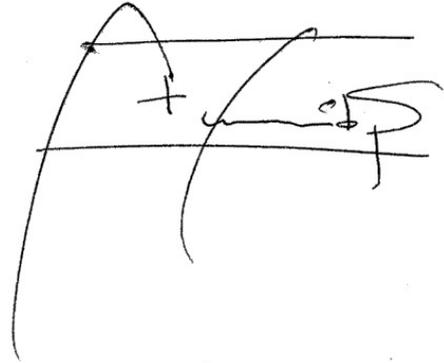
En concordancia con en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República radicamos el presente Proyecto de Ley, me permito presentar ante la Secretaría General del Senado de la República el presente Proyecto de Ley ***“POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A INFORMACIÓN OPORTUNA, CLARA, VERAZ Y SUFICIENTE SOBRE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE HUEVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***. El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera:

- I. Articulado
- II. Exposición de motivos
- III. Proposición

Cordialmente,



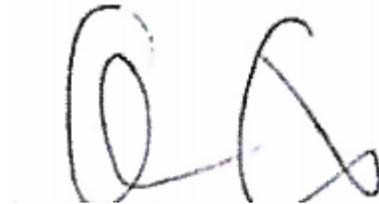
JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA
SENADOR DE LA REPÚBLICA



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA
SENADOR DE LA REPÚBLICA



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



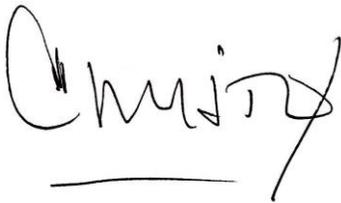
LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



JAIRO H. CRISTO CORREA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senado de la República



ANDRÉS CRISTO BUSTOS
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY
ALVARÁN**
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



PROYECTO DE LEY NO _____ DE 2020 SENADO

“POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A INFORMACIÓN OPORTUNA, CLARA, VERAZ Y SUFICIENTE SOBRE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE HUEVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. OBJETO. La presente ley busca garantizar el acceso a información oportuna, clara, veraz y suficiente sobre los sistemas de producción de huevo, con el objetivo de permitir a los consumidores tomar decisiones de manera informada.

Artículo 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas contenidas en esta ley aplican a todas las personas naturales y jurídicas que se dediquen a la comercialización y/o producción de huevo de granjas avícolas.

Artículo 3º. DEFINICIONES. Adóptense las siguientes definiciones:

3.1 Granja avícola: establecimiento para el desarrollo de la actividad avícola, que tiene una capacidad instalada para alojar un número igual o superior a doscientas (200) aves de la misma especie y tipo de explotación.

3.2 Producción de huevo en jaula: es el sistema de producción en el que las aves están confinadas en jaulas de cualquier tamaño, que pueden ser convencionales o enriquecidas con perchas, nidos u otros elementos.

3.3 Producción de huevo en galpón cerrado: es el sistema de producción en el que un grupo de aves de la misma especie y edad está permanentemente confinado en un establecimiento cerrado donde puede desplazarse libremente, que puede contar con perchas y nidos, y que tiene el mismo manejo sanitario, productivo y medidas de bioseguridad.

3.4 Producción de huevo en galpón abierto: es el sistema de producción en el que un grupo de aves de la misma especie y edad está confinado en un establecimiento cerrado donde puede desplazarse libremente, que puede contar

con perchas y nidos, que tiene el mismo manejo sanitario, productivo y medidas de bioseguridad, y en el que las aves tienen acceso ocasional a áreas exteriores en contacto directo con el suelo y los pastos.

3.5 Producción de huevo en pastoreo: es el sistema de producción en el que las aves se encuentran en un área exterior en contacto directo con el suelo y los pastos, con espacio amplio, agua y alimento suficiente, y con refugio en casetas, galpones o estructuras similares durante la noche o en caso de climas extremos.

Artículo 4º. ETIQUETADO. En un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todos los huevos que se comercialicen y/o se produzcan en Colombia, incluyendo huevos en cascarón, líquidos y en polvo, deberán especificar el sistema en el que fueron producidos, así:

Número	Leyenda que debe contener la etiqueta, envase o empaque	Sistema de producción al que corresponde
01	“Huevo de gallinas criadas en pastoreo”	Pastoreo
02	“Huevo de gallinas criadas en galpón cerrado”	Galpón cerrado
03	“Huevo de gallinas criadas en galpón abierto”	Galpón abierto
04	“Huevo de gallinas criadas en jaula”	Jaula

El número deberá constar tanto en la etiqueta, envase o empaque, como en el cascarón del huevo, cuando aplique. En la etiqueta, envase o empaque, el número deberá ir acompañado de la leyenda que corresponda, en un octágono monocromático en la parte frontal del producto que abarcará el 20% de la superficie, de forma clara, visible y de fácil identificación.

Parágrafo. Las imágenes, fotografías, dibujos, gráficos o similares que se incluyan en las etiquetas, envases o empaques de los huevos en cascarón, líquidos y en polvo deberán corresponder única y exclusivamente al sistema de producción utilizado.

Artículo 5º. PUBLICIDAD. Toda publicidad de huevos en cascarón, líquidos y en polvo, sin importar el medio en el que se emita, deberá advertir de forma clara y comprensible el sistema de producción que corresponda, mediante la declaración de la leyenda y el número de los que trata el artículo 4º de la presente ley.

Queda prohibido usar palabras, imágenes, signos u otros tipos de representaciones que puedan inducir a error o duda sobre el sistema de producción utilizado o las condiciones de bienestar de los animales involucrados en la producción agropecuaria.

Artículo 6º. MARCAS Y OTROS SIGNOS DISTINTIVOS. Queda prohibido registrar marcas u otros signos distintivos que puedan inducir a error o duda sobre el sistema de producción utilizado o las condiciones de bienestar de los animales involucrados en la producción agropecuaria.

Artículo 7º. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o la entidad que haga sus veces, es responsable de verificar, mediante acciones de inspección, vigilancia y control, que la información declarada en el etiquetado del que trata el artículo 4º de la presente ley corresponda al sistema de producción utilizado.

Artículo 8º. SANCIONES EN MATERIA DE ETIQUETADO. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o la entidad que haga sus veces, impondrá las siguientes sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 4º de la presente ley:

1. Multas, que podrán ser sucesivas y cuyo valor en conjunto no excederá los 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes;
2. Prohibición temporal o definitiva de la actividad;
3. La suspensión o cancelación del registro de productor o importador o del producto expedido por el ICA, de los permisos o de las autorizaciones concedidas;
4. Suspensión o cancelación de los servicios que le preste el ICA o la entidad acreditada, en materia de sanidad o de insumos agropecuarios.

Parágrafo 1. Para graduar las multas, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. El daño causado;
2. La persistencia en la conducta infractora;
3. La reincidencia en la comisión de las infracciones;
4. La disposición o no de buscar una solución;
5. La disposición o no de colaborar con las autoridades competentes;
6. El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros por la comisión de la infracción;

7. La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos;

8. El grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes.

Parágrafo 2. Los recursos recaudados por el incumplimiento de las sanciones contenidas en el presente artículo se destinarán a promover e implementar el sistema de pastoreo en la producción de huevo, con el fin de garantizar en mayor medida el bienestar de los animales.

Artículo 9º. SANCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), o la entidad que haga sus veces, impondrá las sanciones contenidas en los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1480 de 2011, o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley en materia de publicidad y garantía de los derechos de los consumidores.

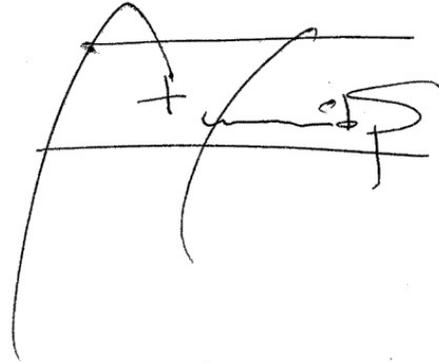
Artículo 10º. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley en un plazo máximo de seis meses contados a partir de su entrada en vigencia.

Artículo 11º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



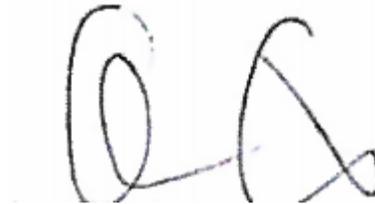
JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA
SENADOR DE LA REPÚBLICA



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA
SENADOR DE LA REPÚBLICA



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



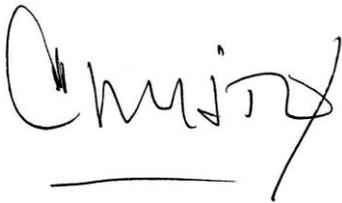
LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



JAIRO H. CRISTO CORREA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senado de la República



ANDRÉS CRISTO BUSTOS
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY
ALVARÁN**
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El objetivo del presente proyecto de ley es garantizar el acceso a información oportuna, clara, veraz y suficiente sobre los sistemas de producción de huevo, con el objetivo de permitir a los consumidores tomar decisiones bien fundadas. Las disposiciones contenidas en esta ley buscan:

1.1. Garantizar el derecho de los consumidores a elegir huevos producidos en los sistemas que garanticen en mayor medida el bienestar de los animales

El derecho de los consumidores está protegido constitucionalmente en Colombia a través del artículo 78, según el cual “la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”. A ello se refiere, también, el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), en cuyo artículo 3 se establecen los derechos y deberes de los consumidores y usuarios, entre los cuales se destacan los derechos a: (i) recibir información “completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan” (numeral 1.3); (ii) recibir protección contra la publicidad engañosa (1.4) y (iii) “elegir libremente los bienes y servicios que requieran” (1.7). Así mismo, el artículo 23 de la citada ley reitera que los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores la información apropiada y suficiente de sus productos, y que “serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información”.

Sin embargo, la falta de información sobre los sistemas en los que fueron producidos los huevos que se comercializan o producen en Colombia vulnera el derecho de los consumidores a optar y elegir con base en información oportuna, clara, veraz y suficiente. Más aún, tratándose de elecciones que ponen en juego criterios éticos o morales, como la protección de los animales. La presente ley busca permitirles a los consumidores acceder a la información necesaria y suficiente para que puedan escoger libremente entre huevos que fueron producidos con mayores garantías de bienestar animal y los que no tuvieron en cuenta o no dieron prioridad a este criterio. De este modo, se garantiza el derecho de los consumidores tomar decisiones informadas en un ámbito tan relevante, sensible y vital, como el de la escogencia de los productos alimenticios.

1.2. Proteger a los productores y comercializadores de huevo que garantizaron en mayor medida el bienestar de los animales de los productos que se presentan con tales características sin tenerlas

Es fundamental brindarles garantías a los productores y comercializadores que llevan a cabo esfuerzos por producir huevos con mayores garantías de bienestar animal. Actualmente se encuentran en el mercado productos alimenticios que usan términos relacionados con el tratamiento a los animales o con los sistemas de producción (p.ej., animales “libres de jaula”, animales “felices”, animales “camperos”, etc.) sobre las cuales no pesa ninguna verificación. Las siguientes imágenes contienen algunos ejemplos:



En consecuencia, no solo los consumidores pueden verse inducidos a error por falta de información confiable que les permita diferenciar entre los huevos producidos en

sistemas que garantizaron en mayor medida el bienestar de los animales y los que no lo hicieron, sino que los mismos productores y comercializadores se ven perjudicados por falta de distinción de su producto.

Para estos efectos, es fundamental brindarles a los productores y comercializadores de huevos que garantizaron en mayor medida el bienestar de los animales la seguridad de que sus productos tendrán un elemento distintivo en el mercado: la etiqueta del sistema en el que fueron producidos. Sobre precisar que en la medida en que los consumidores –nacionales e internacionales– busquen productos con las mayores garantías posibles de bienestar animal, se incrementarán las posibilidades de éxito comercial de estos productos en los mercados.

1.3. Favorecer la inclusión de la producción agropecuaria nacional en los circuitos comerciales internacionales, que ven en el bienestar animal un valor agregado

Como se ilustra en el acápite sobre experiencias internacionales de etiquetado de huevos (punto 3 de esta exposición de motivos), los marcos normativos que otros países vienen incorporando sobre la producción de huevos incluyen principios de bienestar animal cada vez más exigentes. Esto se ve, por ejemplo: (i) en la tendencia a la eliminación progresiva de jaulas –particularmente en las industrias del huevo y de las carnes de conejo, pollo y cerdo– por disposición normativa; (ii) en el crecimiento de un mercado “orgánico” donde los criterios de animales criados en libertad y sin aceleradores del crecimiento son determinantes; (iii) en la prohibición de prácticas como la crianza de carne de ternera por ser consideradas crueles y vulneradoras de los más elementales acuerdos sobre el bienestar animal, y (iv) en el desarrollo de una industria de alimentos vegetales nacida en respuesta a un mercado que demanda productos alimenticios “libres de explotación animal”.

De hecho, atendiendo a estas demandas de los consumidores y al desarrollo de marcos normativos nacionales que incorporan el bienestar animal como valores, principios o derechos legales, la Organización Mundial del Comercio (OMC) viene buscando un mayor equilibrio entre la liberalización del comercio y el bienestar animal, en aras de salvaguardar la moral pública que subyace a las normas sobre protección animal¹. De ello da cuenta parte de su jurisprudencia producida desde 2012, cuando se le permitió a la Unión Europea continuar con su prohibición de importar productos de foca por razones morales, pese a ser una barrera comercial.

Ciertamente, es innegable que el bienestar animal certificado constituye una valoración cada vez más relevante de los consumidores a la hora de elegir sus productos alimenticios, y un estándar ético general que viene ganando presencia en las agendas legislativas. Por lo tanto, el sistema de etiquetado contenido en el

¹ Artículo XX del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) de la OMC.

presente proyecto de ley favorecería la inclusión de la producción agropecuaria nacional en los circuitos comerciales internacionales, que ven en el bienestar animal un valor agregado de cara a la protección de los animales, la sostenibilidad ambiental y los derechos de los consumidores.

En todo caso, es importante anotar que el etiquetado contenido en la presente ley no reemplaza ni puede ser reemplazado por el “Sello Ecológico”² autorizado en productos agropecuarios ecológicos, orgánicos o biológicos. En efecto, los propósitos, disposiciones y estándares de ambas etiquetas no son equivalentes. La etiqueta contenida en la presente ley obedece exclusivamente a los sistemas de producción de huevo, de cara al bienestar de los animales involucrados.

1.4. Promover la incorporación de estándares mínimos de bienestar animal en la producción de huevo

En Colombia no existe ninguna norma que obligue a los productores agropecuarios a incorporar estándares de bienestar animal en cada uno de los eslabones de la cadena de producción. Además, las normas que se refieren al bienestar animal en esta industria plantean una visión limitada del mismo. Tampoco hay normas que estimulen el desarrollo de estos estándares en la producción nacional, o que privilegien el bienestar de los animales sobre criterios de rentabilidad. En la industria agropecuaria nacional, el bienestar animal es apenas un requisito sanitario que escasamente se menciona en algunas normas. Por lo mismo, su alcance y desarrollo depende principalmente de la voluntad de los productores, comercializadores y demás actores que intervienen en las diferentes etapas de producción. En consecuencia, el bienestar de los animales en el sector agropecuario es un criterio secundario en la producción, por decir lo menos, en contraste con la importancia que viene ganando en la misma industria en otros países.

Esta debilidad en el cumplimiento y en la incorporación del bienestar animal en la industria agropecuaria se origina en el enfoque de las normas nacionales que abordan tangencialmente el tema.

El Decreto 1500 de 2007 del entonces Ministerio de Protección Social –“Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el sistema oficial de inspección, vigilancia y control de la carne, productos cárnicos comestibles y derivados cárnicos destinados para el consumo humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación”– ordena principios de bienestar animal, pero sin mayores especificaciones, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad para su

² La producción de alimentos ecológicos está reglamentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las resoluciones 148 de 2004, 187 de 2006, 036 de 2007 y 199 de 2016.

adopción, y dentro de un entendimiento sumamente reducido del bienestar animal, apenas como evitación de tratos crueles “innecesarios”.

La Resolución 20148 de 2016 del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), por su parte, menciona el bienestar animal tan solo como un requisito para “obtener la autorización sanitaria de inocuidad en los predios pecuarios productores de animales destinados al sacrificio para consumo humano”, y exclusivamente en la industria cárnica.

Finalmente, el Decreto 2113 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto es “establecer las disposiciones y requerimientos generales para el bienestar animal en las especies de producción del sector agropecuario”, reitera la mirada vaga y limitada del bienestar animal. Al igual que la Resolución 20148 de 2016, este prioriza intereses sanitarios que, si bien son importantes y hacen parte del concepto de bienestar, relegan a un segundo plano intereses fundamentales de los animales como el de desarrollar sus comportamientos naturales. Por último, las menciones al bienestar animal en estas normas son limitadas e imprecisas.

Por lo tanto, puede afirmarse, con certeza, que la incorporación de estándares de bienestar animal en la producción nacional y en la comercialización nacional e internacional de productos alimenticios es un tema pendiente en Colombia. Más aún si estos estándares son elevados, como lo vienen exigiendo los consumidores gracias a la información sobre el tratamiento que se les da a los animales en las industrias de las carnes, la leche y los huevos, y a la expansión de una sensibilidad pública, cada vez más exigente, sobre el trato que les debemos a los animales en su condición de individuos sintientes.

2. JUSTIFICACIÓN

2.1 La necesidad de un etiquetado que permita conocer el sistema en el que fueron producidos los huevos

Bajo las normas colombianas actuales que rigen la producción y comercialización de huevos, los consumidores para quienes el bienestar animal es un criterio relevante a la hora de elegir no tienen cómo saber cuál es el origen de los alimentos. En concreto, los consumidores de huevos no tienen cómo saber en qué sistema de producción fueron criados los animales de donde provienen los productos que consumen.

A falta de tal garantía, los consumidores pueden ser engañados por consignas comerciales arbitrarias que ocultan prácticas de crueldad con los animales,

habituales en la industria agropecuaria, por ejemplo, el hacinamiento de aves en jaulas y galpones.

Además, esta falta de información confiable perjudica a los productores y comercializadores que buscan garantizar en mayor medida el bienestar animal. No solo por lo que bien podría calificarse como competencia desleal, en razón del uso de publicidad, etiquetas o propiedades falsas, arbitrarias o no certificadas; sino porque, al no existir una etiqueta que diferencie los sistemas de producción de huevos, los productores que garantizan en mayor medida el bienestar animal quedan excluidos de algunos circuitos de comercialización internacional.

En conclusión, el sistema de etiquetado incluido en la presente ley es una necesidad que se justifica desde los intereses de los consumidores, productores y comercializadores. Por supuesto, también desde los intereses de los animales, cuya calidad de vida mejorará de forma ostensible y considerable en la medida en que la dinámica del mercado estimule, entre productores y comercializadores, la adopción de sistemas de producción que garanticen en mayor medida el bienestar animal.

2.2 Los sistemas de producción de huevo en Colombia y su relación con el bienestar de los animales

Según el Censo Pecuario Nacional del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)³, actualmente, la población aviar en el país está distribuida en 469.140 predios, de los cuales 463.113 (98,7%) son “predios de traspatio” y el restante 1,3% son predios tecnificados. Sin embargo, de un total de 201.600.918 aves censadas, el 95,4% está en “predios tecnificados”. Lo anterior quiere decir que la mayoría de las aves en Colombia (el 95,4%) son explotadas en el 1,3% de los predios, en sistemas tecnificados.

Del total de aves censadas, 61.167.920 (el 30,34%) son aves de postura, es decir, aves destinadas a la producción de huevo para consumo humano. Actualmente no hay información cierta y confiable sobre los sistemas en los que estas aves son explotadas, ni sobre el número de aves en cada uno de los sistemas de producción conocidos. Sin embargo, en Colombia prevalecen los sistemas intensivos –como el de jaula o el de galpón–, que permiten una mayor densidad de aves y, por lo tanto, una mayor producción de huevo⁴. A pesar de lo anterior, los sistemas intensivos limitan casi absolutamente el ejercicio de las cinco libertades reconocidas en la Ley 1774 de 2016: (i) libertad de hambre y sed (acceso a agua fresca y una dieta que les aporte una salud plena y energía); (ii) libertad de incomodidad (entorno

³ Disponible en: www.ica.gov.co

⁴ Buitrago, J. y Forero, M. (2016) *Comparación de dos modelos de producción (pastoreo e intensivo) y su efecto en la calidad de huevos y bienestar de gallinas de postura*. Fusagasugá: Universidad de Cundinamarca.

adecuado incluyendo cobijo y una zona cómoda de descanso); (iii) libertad de dolor, lesiones y enfermedades (prevención o el diagnóstico rápido y el tratamiento); (iv) libertad de expresar su comportamiento normal (espacio suficiente, instalaciones adecuadas y la compañía de animales de la propia especie del animal) y (v) libertad de miedo y angustia (condiciones y trato que evitan el sufrimiento físico y mental).

En el sistema de producción en jaula, por ejemplo, las aves son confinadas en espacios extremadamente reducidos, cercados en alambre rígido. Este sistema les impide a las aves manifestar comportamientos naturales tan básicos e importantes como “estirar sus alas, caminar, picotear, cavar en la tierra, bañarse en polvo o dormir en lo alto de una percha”⁵. Además, la alta densidad de aves en espacios pequeños incrementa la susceptibilidad de los animales a agentes patógenos y, por lo mismo, exige un mayor uso de medicamentos y antibióticos⁶. De forma similar, en la producción en galpón hay una alta densidad de aves por metro cuadrado, una alta susceptibilidad a enfermedades y un incremento de las disputas por alimento o territorio⁷. En ambos sistemas, las aves sufren de constante estrés y angustia por el ingreso del personal de la granja y el hacinamiento, entre otros factores. Estos factores de estrés no sólo reducen la productividad de la gallina, sino que pueden perjudicar su sistema inmunitario y causar un aumento de las enfermedades y la mortalidad⁸. En los sistemas de galpón abierto, el padecimiento de las aves al que se ha hecho referencia se ve morigerado parcialmente por el hecho de que las gallinas tienen acceso ocasional a áreas exteriores de pastoreo.

En contraste, el sistema de pastoreo garantiza en mayor medida el bienestar de las aves involucradas. En efecto, las investigaciones en la materia muestran que el sistema de pastoreo “mejora el sistema inmunológico [de las aves], reduce el estrés y el porcentaje de mortalidad y morbilidad”⁹. Además, este sistema “promueve la utilización de probióticos, vitaminas naturales, aire fresco, luz natural y una alimentación más saludable, complementada con pasturas frescas y microfauna”¹⁰. Así, por ejemplo, el sistema de pastoreo es el único que asegura niveles adecuados de amoníaco en el aire (8 ppm), en comparación con los sistemas de jaula (21 ppm)

⁵ Íbid.

⁶ Íbid.

⁷ Íbid.

⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2013) *Revisión del Desarrollo Avícola*. Disponible en www.fao.org

⁹ Gómez, J. y Castañeda, C. (2010) *Evaluación del bienestar animal y comparación de los parámetros productivos en gallinas ponedoras de la línea hy-line brown en tres modelos de producción piso, jaula y pastoreo*. Bogotá: Universidad de la Salle.

¹⁰ Íbid.

y galpón (31 ppm)¹¹. En la investigación de Gómez y Castañeda (2010)¹², se encontró que en el sistema de pastoreo, las aves estudiadas tuvieron:

- Hasta 60% menos lesiones que las aves en galpón, y un 100% menos lesiones que las aves en jaula;
- Un nivel de suciedad 80% menor que las aves en jaula y un 40% menor que las aves en galpón;
- 100% menos alteraciones y desviaciones en la longitud de las uñas, y lesiones podales, en comparación con el sistema de jaula;
- Ningún caso de canibalismo, en contraste con el sistema de jaula (60%) y de galpón (20%);
- Un índice de mortalidad de 0%, en comparación con el sistema de jaula (1,17%) y de galpón (1,83%).

3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE ETIQUETADO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Pese a las prácticas crueles que aún se llevan a cabo con los animales explotados en casi toda la industria alimentaria, es un hecho que el bienestar de los animales y la reivindicación de sus intereses mediante derechos u otras medidas de protección, vienen siendo objeto de incorporación en el derecho internacional. Entre otras razones, por la producción de abundantes fuentes de doctrina filosófica, jurídica y política, y por el cambio ideológico y social de las comunidades humanas que le exigen al derecho y a los gobiernos nuevas formas de tratar a los animales y de regular nuestras relaciones con ellos.

Un claro ejemplo de esta transición es la creación de programas, certificaciones y etiquetas de bienestar animal en varios países, que les permiten a los consumidores elegir productos alimenticios con base en criterios de bienestar animal (entre otros, como sostenibilidad ambiental y comercio justo). Aunque algunas de estas etiquetas o certificaciones son de origen privado, los gobiernos se han basado en ellos para proteger el derecho de los consumidores a la información confiable y veraz, y para garantizar los intereses de los productores y comercializadores que ven en el bienestar animal una apuesta ética y comercial importante.

Los siguientes son algunos ejemplos de etiquetas internacionales y vigentes en la producción agropecuaria:

- El programa “*Assure*” de la RSPCA (Real Sociedad para la Prevención de la Crueldad contra los Animales), creado hace algunos años en el Reino Unido,

¹¹ *Íbid.*

¹² *Íbid.*

está basado en las mejores prácticas de bienestar animal de la industria, y en prácticas líderes promovidas en los campos científico y veterinario. Estas prácticas de bienestar animal cubren cada aspecto de las vidas de los animales, incluyendo el ambiente y las condiciones de crianza, manejo, salud, transporte y sacrificio. Periódicamente, los estándares valorativos del bienestar animal son actualizados para incluir los últimos avances científicos, veterinarios y de la industria: <https://www.rspcaassured.org.uk/>

- En Estados Unidos, la organización *Humane Farm Animal Care* (HFAC) creó un programa de certificación y etiquetado, accesible a los productores, llamado “*Certifies Humane*”. El objetivo de la certificación es que los consumidores puedan elegir productos de origen animal provenientes de sistemas de crianza garantes del bienestar animal y métodos de sacrificio humanitarios:
<https://certifiedhumane.org/>
<https://certifiedhumanelatino.org>
- También en Estados Unidos, la etiqueta “*American Humane Certified*” certifica el trato humanitario y el bienestar de los animales usados en la industria alimentaria. Esta etiqueta indica que los animales fueron criados en granjas que cumplen los estándares de bienestar de la American Humane Association, cuyo fundamento son las cinco libertades de bienestar animal:
<http://www.humaneheartland.org/about-us>
- “*Animal Welfare Assurance, Certification and Training*” (FACTA) es un programa de Estados Unidos que provee servicios de auditoría, entrenamiento y certificación técnica en varios aspectos del bienestar animal en la industria alimentaria: <http://factallc.com/>
- La “*Humane Slaughter Association*” (HSA) es una fundación que promueve el trato humanitario a los animales usados en la industria alimentaria, incluidos bovinos, ovejas, cerdos, aves y peces, durante la crianza, el transporte y el sacrificio. También incluye la matanza, en casos de control de enfermedades: <https://www.hsa.org.uk/>
- En la Unión Europea, se incluye un código mediante el cual se indica en su primer numeral si el huevo proviene de jaula, suelo, campo o producción ecológica. Así, el consumidor puede conocer el origen del huevo y elegir, con confianza, de acuerdo con sus valoraciones
<https://derechoanimal.info/sites/default/files/legacyfiles/bbdd/Documentos/1058.pdf>
<https://derechoanimal.info/sites/default/files/legacyfiles/bbdd/Documentos/168.pdf>

Evidentemente, el propósito de estas etiquetas es promover el bienestar animal, atendiendo los diversos intereses en juego: productores, comercializadores y consumidores que, cada vez más, eligen producir o consumir, respectivamente, alimentos derivados de sistemas de crianza humanitarios y garantes del bienestar animal. Por supuesto, los intereses de los animales son los más relevantes en este asunto. En un mundo que, de momento, continúa basando su alimentación en la explotación de animales, es fundamental avanzar en sistemas de crianza que garanticen en mayor medida el bienestar de los animales explotados la producción de huevos.

4. MARCO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y LEGAL

4.1. Desprotección del derecho de los consumidores a elegir de manera informada

La inexistencia de una etiqueta que permita conocer el sistema en el que fueron producidos los huevos deriva en una vulneración de los derechos de los consumidores. Como se mencionó en el objeto del proyecto, el artículo 78 de la Constitución Política establece que “la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”. Con este fin, el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) consagra en su artículo 3 los derechos y deberes de los consumidores y usuarios, entre los cuales se destacan los derechos a: (i) recibir información “completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan” (numeral 1.3); (ii) recibir protección contra la publicidad engañosa (1.4) y (iii) “elegir libremente los bienes y servicios que requieran” (1.7). Así mismo, el artículo 23 de la citada Ley reitera que los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores la información apropiada y suficiente de sus productos, y que “serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información”.

A pesar de la existencia de ese marco jurídico de protección de los consumidores, la falta de una etiqueta que permita conocer los diferentes sistemas de producción de huevos impide que los consumidores reciban información adecuada y suficiente sobre las condiciones en las que fueron criados los animales. La falta de esta etiqueta también imposibilita que los consumidores puedan elegir los bienes que compran con base en información oportuna, clara, veraz y suficiente. Adicionalmente, ese déficit normativo abre la posibilidad de que los productores y comercializadores usen términos vagos e imposibles de verificar para identificar sus productos (como provenientes de animales “felices” o “camperos”, por ejemplo), lo que deriva en una vulneración de los derechos de los consumidores y en una práctica desleal con los demás intervinientes en el mercado. Tal falta de información

es particularmente relevante en un sector que involucra la explotación de seres sintientes y que, por lo tanto, implica consideraciones éticas cada vez más extendidas entre la población colombiana.

4.2. El etiquetado de productos comestibles en Colombia

Según diferentes investigaciones, los consumidores deciden qué producto van a comprar en menos de 10 segundos¹³. En este corto tiempo, los consumidores deben evaluar distintas variables, como el tipo de producto, su precio y su contenido nutricional, entre otras. Sin embargo, la normativa vigente no responde a la necesidad de un etiquetado comprensible y de fácil identificación para los consumidores. En su artículo 271 y siguientes, la Ley 9 de 1979 establece que “los alimentos y bebidas empacados o envasados destinados para venta al público llevarán un rótulo, en el cual se anotarán las leyendas que determine el Ministerio de Salud”. Dicha reglamentación técnica está contenida, principalmente, en las resoluciones 5109 de 2005 y 333 de 2011 del entonces Ministerio de la Protección Social, los cuales establecen “los requisitos que deben cumplir los rótulos o etiquetas de los envases o empaques de alimentos para consumo humano envasados o empacados”. Sin embargo, la información que dichas resoluciones obligan a declarar son técnicas y de difícil interpretación para el consumidor promedio.

Además, ninguna de dichas normas exige a los productores o comercializadores de alimentos declarar información concerniente a las condiciones de bienestar de los animales involucrados o a los sistemas de producción que se usaron. En su mayoría, la reglamentación técnica vigente se refiere a la información nutricional o sanitaria que deben contener los productos comestibles. Así, por ejemplo, el Decreto 2162 de 1983 reglamenta el Título V de la Ley 9 de 1979, “en cuanto a la producción, procesamiento, transporte y expendio de productos cárnicos procesados”; y la Resolución 1229 de 2013 establece un modelo de inspección, vigilancia y control sanitario para los productos de uso y consumo humano.

En cuanto a la producción de huevo, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) exige unos requisitos para certificar a las granjas avícolas como bioseguras. En el artículo 13 de la Resolución 3651 de 2014, el ICA exige incluir algunas especificaciones técnicas del huevo en su rotulado, por ejemplo, el nombre del alimento, el número de unidades, el nombre y la dirección del establecimiento en donde se realiza la clasificación y la fecha de vencimiento. Como se ve, en esta reglamentación técnica no se hace ninguna referencia al bienestar animal o a los sistemas de producción.

¹³ Mora, M., Gómez, L., Jalabe, W., Smith, L. y Popkin, B. (2017) *¿Por qué es prioritario un adecuado etiquetado frontal en productos comestibles en Colombia?* Bogotá: Universidad Javeriana, Global Food Research Program, Universidad de Carolina del Norte.

Como se mencionó anteriormente, la falta de información oportuna, clara, veraz y suficiente sobre los diferentes aspectos que interesan a los consumidores ha resultado en una clara desprotección de sus derechos. Por eso, en los últimos años, se han presentado diferentes iniciativas para simplificar en la mayor medida de lo posible el etiquetado de los productos comestibles, en particular cuando representan algún tipo de riesgo nutricional o ético. En ese sentido, la gran mayoría de las investigaciones señalan que la mejor forma de asegurar información de fácil identificación para los consumidores es el etiquetado frontal y monocromático¹⁴.

4.3 Desarrollo de la protección y el bienestar animal en el ordenamiento jurídico nacional

La protección a los animales ha sido incorporada en el ordenamiento jurídico colombiano de forma progresiva. Desde el punto de vista normativo, la Ley 5 de 1972 —que crea y regula las Juntas Defensoras de Animales— reconoció por primera vez que el Estado debía proteger a los animales de los “actos de crueldad, los maltratamientos [y] el abandono injustificado”. Posteriormente, la Ley 84 de 1989, elevó a Estatuto Nacional la protección de los animales. La ley definió los siguientes objetivos: “a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b) promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c) erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales”; además estableció, como principal deber con los animales, que “toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal”; y consagró sanciones penales y económicas para quienes incumplan dicha obligación.

Aunque en la Constitución de 1991 no se incluyó expresamente un mandato de protección animal, la jurisprudencia constitucional ha afirmado reiteradamente que dicho mandato se deriva, entre otras cosas, de las disposiciones que protegen el medio ambiente, en virtud de las cuales la carta política ha sido llamada una “Constitución Ecológica”. En ese sentido, son relevantes, entre otros: los artículos 8 —obligación de proteger las riquezas naturales de la Nación—, 58 —función ecológica de la propiedad—, 79 —derecho a un medio ambiente sano y deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente—. 95.8 —deber de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano—, y 333 —limitación a la libertad económica por motivos ambientales—.

¹⁴ Así lo afirman (i) Guarnizo, D. y Narváez, A. (2019) *Etiquetas sin derechos. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); y (ii) Mora, M., Gómez, L., Jalabe, W., Smith, L. y Popkin, B. (2017) *¿Por qué es prioritario un adecuado etiquetado frontal en productos comestibles en Colombia?* Bogotá: Universidad Javeriana, Global Food Research Program, Universidad de Carolina del Norte.

Con base en dicha protección de la naturaleza, el concepto de dignidad humana como fuente de obligaciones morales con los animales y la función social y ecológica de la propiedad, la Corte Constitucional afirmó en la sentencia C-666 de 2010 que “se encuentra un fundamento de rango y fuerza constitucional en el sistema de protección para los animales, que en cuanto fauna están incluidos dentro de dicho concepto [de medio ambiente]”. La Corte estableció que la fauna, definida como el “conjunto de animales de un país o región”, debe ser protegida constitucionalmente por estar compuesta de “seres sintientes” y señaló que su protección “se aleja de una visión antropocéntrica, que asuma a los demás —a los otros— integrantes del ambiente como elementos a disposición absoluta e ilimitada de los seres humanos”. Finalmente, recalcó que “un Estado Social debe buscar, entre otros, el bienestar animal, por ser éste un elemento connatural del principio de solidaridad”. Con base en lo anterior, la Corte Constitucional afirmó que deben garantizarse los intereses de los animales en tanto seres sintientes, en particular su interés en no sufrir; y que el legislador debe expedir las normas necesarias para subsanar el déficit normativo de protección animal.

Desde entonces, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado también han reconocido reiteradamente un mandato de protección de los animales. Ese reconocimiento de rango constitucional consolidó una tendencia continuada a ampliar la protección de los animales, lo que a menudo implicó la prohibición de prácticas que vulneraran su bienestar y su integridad física y psicológica. Así, por ejemplo, el decreto 178 de 2012 autorizó y reguló la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores; y la Ley 1638 de 2013 prohibió el uso de animales silvestres en circos, lo que la Corte Constitucional encontró ajustado a la Constitución por proteger a “la fauna del padecimiento, el maltrato y la crueldad”.

Posteriormente, la Ley 1753 de 2015 “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país” ordenó formular una política pública de defensa de “los derechos de los animales y/o la protección animal”. Un año más tarde, la Ley 1774 de 2016 reconoció a los animales la calidad de seres sintientes y estableció que: “el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:

1. Que no sufran de hambre ni sed prolongadas que lleven a malnutrición;
2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés innecesarios;
5. Que puedan expresar su comportamiento natural”.

Más recientemente, la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad” ordenó formular una Política Nacional de Protección y Bienestar Animales Domésticos y Silvestres. Además, se mencionó

que esta política debía establecer “lineamientos en materia de bienestar de animales de granja; animales en situación de calle; animales maltratados; especies silvestres objeto de tráfico ilegal; entre otros”. Ese mismo año, la Corte Constitucional, en su sentencia C-045 de 2019, declaró inexecutable las normas del Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente) y de la Ley 84 de 1989 que autorizaban y regulaban la llamada “caza deportiva”.

En suma, puede decirse que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia ha señalado, desde 2010 y en más de diez sentencias, la existencia de un mandato constitucional de protección a los animales o ‘seres vivos sintientes’, fundamentado en tres pilares: a) el deber constitucional de protección a la naturaleza; b) la dignidad humana como fuente de obligaciones morales con los animales y c) la función social y ecológica de la propiedad como fundamento de la prohibición de tratos crueles a los animales. Así mismo, ha reiterado la necesidad de crear un sistema jurídico de protección a los animales que cumpla una doble función, a saber: a) garantizar la protección de sus intereses autónomos en cuanto seres vivos sintientes, empezando por el más fundamental en no sufrir, y b) subsanar el déficit normativo de protección a los animales que aún persiste en el ordenamiento jurídico colombiano.

4.3. Desprotección de los animales utilizados en la industria alimentaria

Pese a esta tendencia jurisprudencial y normativa a ampliar la protección a los animales, aún no existe en la industria agropecuaria nacional un marco jurídico que proteja a los animales explotados en ella del padecimiento, el maltrato y la crueldad. Además de lo señalado en el objeto del proyecto sobre las características de las normas que regulan la materia, cuyos planteamientos sobre el bienestar animal son imprecisos, vagos, limitados y de cortísimo alcance, esta desprotección se agrava en la Ley 1774 de 2016 que, en principio, debería protegerlos. Según ella: “Quedan exceptuadas de las penas previstas en esta ley¹⁵ las prácticas, en el marco de las normas vigentes, de buen manejo de los animales que tengan como objetivo el cuidado, reproducción, cría, adiestramiento, mantenimiento; [y] las de beneficio y procesamiento relacionadas con la producción de alimentos (...)”.

En consecuencia, (i) los animales quedan a merced de quienes se lucran con su explotación, (ii) la interpretación del bienestar animal se torna laxa y arbitraria, (iii) las autoridades carecen de criterios legales para determinar cuándo se vulnera el deber constitucional de protección a los animales usados para consumo humano, y (iv) no se cuenta con herramientas para vigilar y sancionar las conductas vulneradoras del bienestar animal.

¹⁵ Arts. 339A, 339B del Código Penal; art. 5 de la Ley 1774 de 2016: “Delitos contra la vida y la integridad física y emocional de los animales”.

Por lo tanto, bajo esta óptica, la etiqueta contenida en la presente ley cumple una doble función: (i) suple un déficit normativo en lo que respecta al derecho de los consumidores a elegir lo que consumen con base en información oportuna, clara, veraz y suficiente; y (ii) les otorga a los consumidores la posibilidad de elegir entre huevos que fueron producidos en sistemas que garantizan en mayor medida el bienestar animal y productos que no tuvieron en cuenta este criterio o que favorecieron bajos estándares de bienestar, de modo que sea el mercado el que incentive a los productores y comercializadores a incorporar los sistemas que mejor garantizan el bienestar animal en los productos que ofrecen.

5. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que este proyecto de ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna en el marco fiscal de mediano plazo. El etiquetado contenido en la presente ley correría por cuenta de los mismos productores y comercializadores; y las labores de inspección, vigilancia y control mencionadas en el articulado serían asumidas por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) como parte de sus funciones. En tal virtud, las disposiciones contenidas en el proyecto no representan un gasto adicional para la Nación.

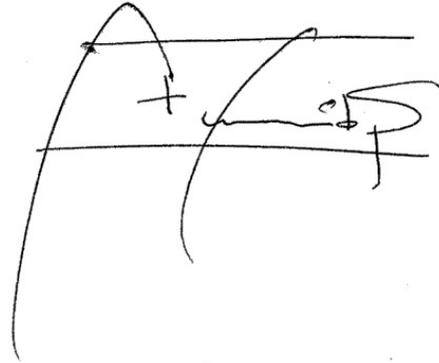
III. PROPOSICIÓN

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General del Senado dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley: ***“POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A INFORMACIÓN OPORTUNA, CLARA, VERAZ Y SUFICIENTE SOBRE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE HUEVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

Cordialmente,



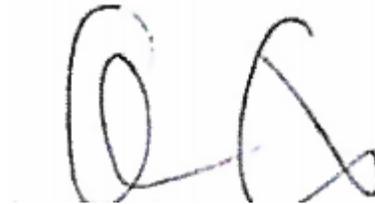
JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA
SENADOR DE LA REPÚBLICA



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA
SENADOR DE LA REPÚBLICA



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



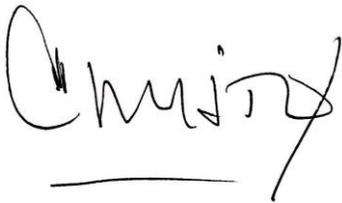
LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



JAIRO H. CRISTO CORREA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senado de la República



ANDRÉS CRISTO BUSTOS
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY
ALVARÁN**
REPRESENTANTE A LA CÁMARA