



Bogotá D.C., 20 de julio de 2022

Doctor
SECRETARIO GENERAL
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *“por medio de la cual se modifican las leyes 914 de 2004 y 1659 de 2013, se crea el sello de “carne libre de deforestación” y se dictan otras disposiciones”*

1

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Liberal Colombiano

PROYECTO DE LEY _____ DE 2022

“Por medio de la cual se modifican las Leyes 914 de 2004 y 1659 de 2013, se crea el sello de “carne libre de deforestación” y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA:

DECRETA

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto consolidar los sistemas de trazabilidad animal existentes en el país, como lo son el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal (SNIITA) y el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino (SINIGAN), como un instrumento para la lucha contra la deforestación que vive el país y para la creación del certificado de “carne bovina libre de deforestación.”

2

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 914 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 2°. El Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino estará fundamentado en la universalidad, obligatoriedad, gradualidad, trazabilidad, el acceso libre abierto y transparente a la información, la protección integral del ambiente y el bienestar animal.

Se entiende por universalidad la creación y existencia de un sistema único aplicable en el territorio nacional.

Se entiende por obligatoriedad el establecimiento y funcionamiento del Sistema, por parte de las autoridades u organismos a quienes se les encomiende su implementación, control y desarrollo, quienes podrán exigir su cumplimiento e imponer las sanciones que se establezcan, a través de los mecanismos coercitivos pertinentes.

Se entiende por gradualidad la implementación y desarrollo del Sistema por etapas.

Se entiende por trazabilidad la habilidad para identificar el origen de un bovino o de sus productos, en cualquier momento de la secuencia de producción como sea necesario, de acuerdo con el fin para el cual haya sido desarrollado.

Se entiende acceso libre, abierto y transparente a la información que los datos recolectados por el Sistema deben ser públicos, de acceso pleno y que pueden servir para nutrir otros sistemas de información existentes.

Se entiende por protección integral del ambiente la serie de acciones coordinadas que buscan la conservación de los recursos naturales, la preservación de entornos naturales existentes y la reparación de daños causados al ambiente.

Se entiende por bienestar animal el estado físico y mental de un animal, en relación con las condiciones en las que nace, vive y muere, que le permite expresar formas innatas de comportamiento alejadas de estados desagradables de dolor, miedo o estrés. En ese sentido, los procedimientos de identificación que le sean aplicados a los animales deben tener en cuenta este postulado.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1659 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 1°. Creación Del Sistema. Créase el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, como un sistema integrado por un conjunto de instituciones, normas, procesos, datos e información, desarrollado para generar y mantener la trazabilidad en las especies de interés económico y ambiental pertenecientes al eslabón de la producción primaria y a través del cual se dispondrá de información de las diferentes especies, para su posterior integración a los demás eslabones de las cadenas productivas hasta llegar al consumidor final. Adicionalmente, el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal se constituirá como una herramienta para la lucha contra la deforestación en los términos descritos por los artículos 9 y 10 de la presente Ley.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos de la presente ley, harán parte del Sistema de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, el Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino y los sistemas que se desarrollen, implementen y operen, de manera gradual, para las demás especies pecuarias en el marco de la presente ley.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese del artículo 2° de la Ley 1695 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 2°. Fundamentos. El Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, estará fundamentado en la universalidad, obligatoriedad, gradualidad, libre acceso a la información, protección del ambiente y bienestar animal aplicables en el territorio nacional.

ARTÍCULO 5°. Modifíquese del artículo 3° de la Ley 1695 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 3°. Definiciones. Para efecto de la presente ley aplica las siguientes definiciones:

1. Universalidad. Se entiende por universalidad la creación y existencia de un sistema de identificación, información y trazabilidad oficial aplicable en el territorio nacional.

2. Obligatoriedad. El establecimiento, implementación y funcionamiento del Sistema son de obligatorio cumplimiento. Las autoridades, según sus competencias, podrán exigir su cumplimiento e imponer las sanciones que se establezcan, a través de los mecanismos legales pertinentes.

3. Gradualidad. Se entiende por gradualidad, el establecimiento, la implementación y funcionamiento del Sistema por etapas. La gradualidad se aplica en aspectos como: coberturas, información, servicios, preparación, tipos de sistemas de producción, especies animales, condiciones geográficas, agentes del sistema, costos de implementación y operación, financiación, socialización y cualquier otro aspecto relacionado con el desarrollo del Sistema.

5. Libre Acceso a la Información. Se entiende por libre acceso a la información que los datos recolectados por el Sistema deben ser públicos y de acceso pleno, abierto y libre.

6. Protección Ambiental. Se entiende por protección integral del ambiente integral del ambiente como una serie de acciones coordinadas que buscan la conservación de los recursos naturales, la preservación de entornos naturales existentes y, cuando sea posible, la reparación de daños causados al ambiente.

7. Bienestar Animal. Es el estado físico y mental de un animal, en relación con las condiciones en las que nace, vive y muere, que le permite expresar formas innatas de comportamiento alejadas de estados desagradables de dolor, miedo o estrés. En ese sentido, los procedimientos de identificación que le sean aplicados a los animales deben tener en cuenta este postulado.

8. Trazabilidad. Se entiende por trazabilidad el proceso, que a través del Sistema, permite identificar a un animal o grupo de animales con información asociada a todos los eslabones de la cadena alimentaria hasta llegar al consumidor.

9. Agente del sistema. Se entiende por agente del Sistema todo aquel sujeto que independientemente de su naturaleza jurídica o su vinculación al sector público o privado, desarrolla actividades inherentes al funcionamiento del Sistema, las cuales pueden consistir en el desarrollo y ejecución de funciones específicas, el cumplimiento de deberes y, en general, cualquier actividad que se requiera para el adecuado funcionamiento del Sistema y así como en las normas que las adicionen, sustituyan o modifiquen.

10. Subsectores. Para los efectos de la presente ley se entiende por subsector la agrupación de elementos ordenados y orientados al desarrollo de una actividad específica de aquellas que conforman el sector pecuario.

11. Eslabones. Se entiende por eslabones de la cadena productiva como un conjunto de sujetos y procesos que desarrollan actividades desde el inicio del proceso productivo primario hasta llevar el producto final al consumidor.

12. Operador. Por operador se entiende el agente del Sistema que desarrolla en un determinado nivel, actividades, procesos y procedimientos que habilitan la operación y prestación de servicios a cargo del Sistema.

13. Usuario. Es un agente del Sistema que se encuentra en la posición de solicitante de servicios, con capacidad para acceder al Sistema, de acuerdo con su rol.

10. Administrador. Es el sujeto encargado de desarrollar un conjunto de actividades, procesos y procedimientos de carácter administrativo y técnico, así como la coordinación entre los diversos agentes del Sistema, para la obtención de un resultado tangible en materia de identificación, información y trazabilidad animal de una o más especies.

11. Predio de producción primaria. Granja o Finca, destinada a la producción de animales de abasto público en cualquiera de sus etapas de desarrollo.

12. Lucha contra la deforestación. Es la apuesta del país para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques, promoviendo la gestión sostenible del bosque en Colombia, bajo un enfoque de manejo forestal y desarrollo rural integral, desarrollo de acciones intersectoriales que coadyuve al buen vivir de las comunidades locales contribuya al desarrollo local y aumente la resiliencia ecosistémica fomentando la mitigación al cambio climático.

13. Fases de producción del ganado bovino. Se incluye la fase de cría, que inicia desde la preñez hasta el destete del ternero y dura aproximadamente 18 meses; la fase de levante que inicia con el destete y termina cuando el

animal llega a una edad de 24 meses; y la fase de ceba o engorda que se extiende desde los 24 meses de vida del animal hasta su sacrificio.

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1659 de 2013, la cual quedará así:

Artículo 4°. Objetivos. Los objetivos del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, son los siguientes:

1. Establecer sistemas de identificación, información y trazabilidad de las especies animales, eventos, ubicación y agentes de la cadena productiva primaria, por medio de la creación de una base de datos nacional.
2. Servir de herramienta de apoyo para la formulación y ejecución de las políticas y programas de salud animal e inocuidad de alimentos en la producción primaria.
3. Servir de apoyo a las actividades de inspección, vigilancia y control de las autoridades sanitarias.
4. Apoyar con la información los sistemas de producción animal en mercados internos y externos, generando valor agregado a los mismos.
5. Servir como base de información para el mejoramiento genético de las especies animales en las cuales aplique.
6. Apoyar a los organismos de inteligencia, a las autoridades nacionales y territoriales, en el control de los diferentes tipos de delitos que afecten al sector pecuario.
7. Apoyar a los organismos de inteligencia, a las autoridades nacionales y territoriales, en el control de los diferentes tipos de delitos que afecten al ambiente.
8. Servir de fuente de información estadística para el análisis y desarrollo del sector pecuario a nivel nacional.
9. Proporcionar información para la investigación académica y científica sobre temas de ganadería y ambiente.
10. Servir como un instrumento para la lucha contra la deforestación y contra cualquier otro fenómeno que genere daño ambiental por la producción agropecuaria.

11. Proporcionar información veraz a los consumidores finales de cárnicos sobre las fases del proceso de producción de dichos productos.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1659 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 5°. Comisión Nacional Del Sistema Nacional De Información, Identificación Y Trazabilidad Animal. Créase la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, la cual tendrá funciones de carácter consultivo del Gobierno Nacional y estará conformada por los siguientes miembros con voz y voto:

1. El ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien la presidirá.
2. El ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
3. El ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
4. El ministro de Transporte o su delegado.
5. El director general del Departamento Nacional de Planeación (DNP), o su delegado.
6. El gerente general del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o su delegado.
7. El director general de la Policía Nacional o su delegado.
8. Representante de la entidad gremial que reúnan las condiciones de representatividad nacional del respectivo subsector.
9. El ministro de Salud y Protección Social o su delegado.
10. Un (1) Representante de las Asociaciones u Organizaciones Campesinas de nivel nacional.
11. Un (1) Representante de las organizaciones ambientalistas.

PARÁGRAFO 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá invitar a la Comisión, con voz y sin voto, a los representantes de gremios, de la academia, de la industria y otras instituciones de carácter público o privado, según los temas a tratar y del subsector involucrado. Igualmente,

la Comisión podrá recomendarle al Ministerio a quién se debe invitar dependiendo del tema a tratar.

PARÁGRAFO 2°. La Comisión, se reunirá ordinariamente al menos dos veces al año, sin perjuicio de que cuando las circunstancias lo requieran, se pueda reunir extraordinariamente. La Secretaría Técnica, será ejercida por la dependencia que delegue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

PARÁGRAFO 3°. Durante el tiempo de implementación del Certificado “carne bovina libre de deforestación” según lo dispuesto por el artículo 12 de la presente Ley, la Comisión deberá reunirse al menos 4 (cuatro) veces al año para evaluar el proceso de implementación del Certificado.

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1659 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 6°. Son funciones de la Comisión Nacional Del Sistema Nacional De Información, Identificación Y Trazabilidad Animal.

1. Aprobar los sistemas de identificación que se utilizarán para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema previo estudio por los interesados.
2. Aprobar los proyectos de reglamentación de la presente ley, los cuales serán expedidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de actos administrativos.
3. Establecer comités asesores necesarios para la implementación y funcionamiento de los diferentes sistemas.
4. Aprobar su reglamento interno.
5. Realizar seguimiento a la implementación del Certificado “Carne bovina libre de deforestación” de que trata el artículo 9 de la presente Ley.
6. Las demás que sean necesarias para el cabal cumplimiento de los objetivos del Sistema.

ARTÍCULO 9°. Certificado “Carne bovina libre de deforestación”. Créese el Certificado “Carne bovina libre de deforestación”, el cual será un certificado expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir de la información brindada por diferentes sistemas de información como el SINIGÁN, el

SNITA, la información catastral y el sistema de monitoreo de Bosques y Carbono del IDEAM.

Este Certificado se genera en favor de un productor de cárnicos de origen bovino cuando garantice que en ninguna de las fases de su producción los animales hayan ocupado zonas que hubieren sido total o parcialmente deforestadas en los últimos 10 años a partir de la aprobación de la presente Ley.

Parágrafo 1°: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá delegar la expedición de la certificación en una institución nacional o internacional siempre y cuando se cumplan con los requisitos de capacidad, idoneidad y experiencia. En todo caso, la vigilancia y control de la certificación, así como de los sistemas de información, quedará bajo la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ARTÍCULO 10°: De los sistemas de información. Para la implementación del Certificado Carne bovina libre de deforestación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá un plazo de máximo un (1) año para unificar los tres sistemas de información necesarios para lograr una certificación fiable y transparente: el sistema de identificación individual del ganado bovino, la información satelital del monitoreo de bosques y la información catastral.

PARÁGRAFO: El sistema de identificación individual del ganado bovino incluye las guías sanitarias de movilización interna de animales.

ARTÍCULO 11°. Obligatoriedad del Certificado. El Certificado “Carne bovina libre de deforestación” será de carácter obligatorio para todos los productores de carne bovina y su exigibilidad se hará de forma progresiva.

Después del segundo año a partir de la expedición de la presente Ley el certificado será exigido en los departamentos de Meta, Guaviare, Caquetá, Putumayo y Antioquia. Después del cuarto año a partir de la expedición de la presente Ley el certificado será exigido en los departamentos de Norte de Santander, Chocó, Vichada, Nariño, Bolívar, Cauca y Amazonas. Después del séptimo año a partir de la expedición de la presente Ley, el certificado será exigido en la totalidad del territorio nacional.

Los productores de cárnicos que deseen obtener el Certificado “carne libre de deforestación” antes de los periodos de obligatoriedad establecidos podrán postularse al certificado de manera gratuita y voluntaria.

PARÁGRAFO 1: Cuando el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM informe que existe un foco de deforestación en algún departamento en el que todavía no sea exigible el certificado de “carne libre de

deforestación”, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible podrá hacer exigible, de manera extraordinaria y transitoria, el certificado por vía de un acto administrativo. En ese caso, el Ministerio o quien este delegue para la certificación deberá priorizar las solicitudes de certificación de los productores de dicho departamento.

PARÁGRAFO 2: El Certificado “carne bovina libre de deforestación” será exigido cuando algún animal haya pasado cualquiera de sus fases de producción en algún predio perteneciente a uno de los departamentos en los cuales rige la obligatoriedad del Certificado.

ARTÍCULO 12°. Implementación del Certificado. La obligatoriedad del Certificado de “carne bovina libre de deforestación” empezará a regir dos (2) años después de la entrada en vigencia de la presente Ley con el fin de garantizar el principio de progresividad en su aplicación.

En caso de que en un plazo inferior a dos (2) años el Certificado cuente con toda la reglamentación requerida y las autoridades competentes estén en capacidad de expedir el Certificado, los productores podrán aplicar para la expedición de este.

10

ARTÍCULO 13°. Renovación del Certificado. La expedición del Certificado “carne bovina libre de deforestación” tendrá validez por dos (2) años. Para los productores de cárnicos de origen bovino que estén obligados a tener el Certificado, según lo dispuesto en el artículo 11° de la presente Ley, la renovación del Certificado “carne bovina libre de deforestación” no requerirá solicitud alguna por parte del productor; toda vez que el trámite y las subsecuentes verificaciones necesarias para renovar el Certificado se tramitarán de oficio.

ARTÍCULO 14°. Exigencia del Certificado “carne bovina libre de deforestación” en la conversión del ganado. Las plantas de beneficio de autoconsumo, las plantas de beneficio nacional, las plantas de transformación y desposte, o cualquier otro centro encargado de la conversión del ganado, deberán exigir el Certificado “carne bovina libre de deforestación” como requisito previo e indispensable para procesar un animal que provenga de las zonas que trata el artículo 11 de la presente Ley.

ARTÍCULO 15°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el transcurso de un año a partir de la expedición de la presente Ley, deberá expedir un decreto reglamentario que ajuste y/o modifique los procedimientos para recolectar la información del SINIGÁN y el SNIITA, con el fin de garantizar que la información

recolectada sea útil para identificar los semovientes que están ubicados en zonas deforestadas y que dicha información pueda ser utilizada para la expedición del Certificado “carne bovina libre de deforestación”.

PARÁGRAFO: El decreto reglamentario deberá incluir un procedimiento que permita la interoperabilidad del sistema con otros sistemas de información, así como la integración de la información recolectada por las demás bases de datos como la plataforma SIGMA.

ARTÍCULO 16°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con apoyo técnico del Instituto Colombiano Agropecuario, deberá, en el transcurso de un año después de la aprobación de la presente Ley, expedir un procedimiento para la obtención de la certificación del Certificado de “Carne bovina libre de deforestación”.

Así mismo, el MADS y el ICA deberán elaborar y socializar por todos los medios posibles una guía que indique de manera sencilla el proceso de obtención del Certificado de “carne bovina libre de deforestación”.

11

ARTÍCULO 17°. Para contribuir con la lucha contra la deforestación el ICA deberá, en el transcurso de un año a partir de la aprobación de la presente Ley, diseñar un plan para priorizar la instalación de Dispositivos de identificación Nacional (DNI) en los semovientes de origen bovino que se encuentren en las áreas de mayor deforestación.

Del mismo modo, el ICA tendrá igual plazo para adaptar el Sistema de Información para Guías de Movilización de Animales – SIGMA para que su información sirva para detectar traslados de ganado hacia las zonas de mayor deforestación.

ARTÍCULO 18°. Las instituciones financieras que tengan líneas de crédito agropecuario que financien proyectos ganaderos deberán exigir a sus clientes el Certificado de “carne bovina libre de deforestación” como un requisito para entregar recursos de crédito. No hacerlo incurrirá en sanciones que señale la autoridad competente.

ARTÍCULO 19°. Financiación del Certificado. El Gobierno Nacional apropiará en la Ley del Presupuesto General de la Nación, para cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para la operación y sostenibilidad del Sistema.

ARTÍCULO 20°. Sanciones. Los productores de cárnicos de origen bovino que estén obligados a tener el Certificado “carne bovina libre de deforestación” y que no lo tengan debidamente actualizado serán sancionados por autoridad competente en los términos que señala el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

Del mismo modo, los establecimientos comerciales que se encargan de comercializar cárnicos de origen bovino deberán exigir el Certificado de “carne libre de deforestación” a los productores que están obligados a tener el Certificado, de no realizar esta exigencia también podrán ser sancionados por la autoridad sanitaria competente al igual que los centros de conversión referidos en el artículo 14 de la presente Ley.

ARTÍCULO 21°. Vigilancia y control. La vigilancia y el control de la implementación del Certificado “Carne bovina libre de deforestación” estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Durante el periodo de implementación del Certificado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá presentar reportes trimestrales de los avances de la implementación al Congreso de la República.

ARTÍCULO 22°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su aprobación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

12

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Liberal Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente Ley tiene como objeto consolidar los sistemas de trazabilidad animal existentes en el país, como lo son el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal (SNIITA) y el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino (SINIGAN), en un instrumento para la lucha contra el flagelo de la deforestación. Adicionalmente, se crea el sello “Carne bovina libre de deforestación” con el fin de garantizar que los productos cárnicos que llegan a los consumidores no provengan de zonas afectadas por la deforestación.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El marco constitucional y legal del presente proyecto se fundamenta en el privilegio y especial cuidado que la Constitución le otorga a la producción de alimentos, expresado en el artículo 65 de la misma al disponer: *“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado (...)”* a la que se le suma la protección de los derechos de los consumidores expresada en el artículo 78, el cual determina 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. Serán responsables de acuerdo a la ley, quienes, en la producción o comercialización de bienes o servicios, atenten contra la salud, la seguridad y adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios”*.

De igual manera, el capítulo III de la Constitución Política consagra los derechos colectivos y del ambiente, donde el artículo 79° señala que *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano (...) Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”* Y, en un sentido similar, el Artículo 80° dispone *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)”*.

En desarrollo de las disposiciones constitucionales, la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, establece como propósito la protección de las actividades agropecuarias y pesqueras, otorgando especial

protección a la producción de alimentos, promoviendo el desarrollo del sistema agroalimentario nacional y fomentando la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales, impulsando la modernización de la comercialización del sector y adecuando el sector a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Las disposiciones anteriormente citadas de orden constitucional y legal evidencian un sustento robusto para las disposiciones incluidas en el presente Proyecto de Ley y su subsecuente viabilidad jurídica.

3. MARCO LEGAL DE LA TRAZABILIDAD DE LA CARNE EN COLOMBIA

1. **Ley 914 de 2004** “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino”: Crea el SINIGAN; consagra los principios de i) gradualidad ii) obligatoriedad iii) universalidad y iv) trazabilidad; autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a contratar la administración del Sistema con la Federación Nacional de Ganaderos, FEDEGÁN; crea la Comisión Nacional para el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado y determina unas fuentes de financiamiento.
2. **Ley 1375 de 2010** “Por la cual se establece las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinigán.”: Declarada inconstitucional.¹
3. **Ley 1659 de 2013** “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.”: Se crea el SNIITA; se derogan los artículos 4,5,6,7 y 8 de la Ley 914 de 2004; se elimina la posibilidad de que la Federación Nacional de Ganaderos, FEDEGÁN administre el Sistema y autoriza la delegación de la administración y dirección del sistema al Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.
4. **Decreto 1500 de 2007 del 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

¹ La Ley 1375 de 2010 fue declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-685 de 2011, por vicios de forma para la convocatoria de sesiones extraordinarias del Congreso. Consultar la sentencia en: [Leves desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[C-685_2011\] \(secretariasenado.gov.co\)](#)

producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación”

5. **Decreto 0442 de 2013 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** “Por el cual se modifica parcialmente del Decreto 3149 de 2006”: establece las entidades que pueden ejercer funciones de apoyo para el funcionamiento del SINIGAN.
6. **Decreto 1776 de 2016** “por el cual se modifican unos artículos de los Capítulos 1 y 2 del Título 5 de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 1071 de 2015.”: impone la obligación a toda persona que transporte ganado bovino o bufalino de estar inscrito en el Sinigán.
7. **Resolución 133 de 2016 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** “Por medio de la cual se designa al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA como entidad administradora del Sistema de Identificación, Información y Trazabilidad Animal” Y en el mismo sentido la **Resolución 461 de 2012 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** que delegó en el ICA la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino, Sinigán.
8. **Resolución 00427 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** “Por medio del cual se reglamenta la elección de representante de la entidad gremial en el Comisión Nacional del SNIITA”: Reglamenta el Artículo 5to de la Ley 1659 de 2013.

15

4. PROBLEMÁTICA

En últimos años, Colombia ha sido víctima de un fenómeno acelerado de deforestación que compromete el equilibrio ecosistémico del país e incluso de la región, la vida de la fauna salvaje, el patrimonio natural y, en últimas, la calidad de vida de las futuras generaciones². Este problema tiene una relación muy estrecha con la producción ganadera que, dadas sus lógicas y dinámicas productivas, ha sido uno de los sectores responsables del avance de la deforestación.

² La afirmación en cuestión será desarrollada y suficientemente probada en el apartado número V.

Desde hace varios años, con la expedición de la Ley 914 de 2004, el país empezó la implementación de sistemas de información, identificación y trazabilidad del ganado bovino. Estos sistemas han ayudado en el control de enfermedades y en el control de la comisión de delitos como el abigeato; sin embargo, los sistemas de trazabilidad animal en Colombia no fueron pensados como un instrumento potencial para luchar contra la deforestación, y en ese sentido, hoy no brindan la información necesaria para hacerle frente a este fenómeno.

La trazabilidad animal, que se define, según la FAO como *“la capacidad para reunir el tejido histórico, la utilización o localización de un artículo o de una actividad por medio de una identificación registrada”*, implica que fácilmente un sistema que recoge la información de los semovientes puede determinar si en algún momento de las fases de producción de la carne bovina, los animales estuvieron en predios asociados al fenómeno de la deforestación.

5. FUNCIONAMIENTO DEL SINIGÁN EN COLOMBIA

El Sinigán opera a partir de la información recolectada por los Dispositivos de Identificación Nacional - DIN que se recolecta en el Software Aplicativo SINIGÁN. Además, desde el año 2017 se puso en operación el Sistema de Información para las Guías de Movilización de Animales – SIGMA, en donde se registra, entre otras cosas, los predios pecuarios.

La implementación del Sinigán se ha hecho con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación y el balance de recursos invertidos desde el 2013 es el siguiente:

AÑO	VALOR ASIGNADO
2013	\$ 18.950.982.645
2014	\$ 16.183.504.824
2015	\$ 16.103.840.376
2016	\$ 5.307.587.288
2017	\$ 5.083.002.276
2018	\$ 5.724.248.403
2019	\$ 3.348.569.454
2020	\$ 2.556.180.099
TOTAL	\$ 73.257.915.365

Tabla 1 - Recursos asignados para la operación de Sinigán desde el 2013 – Fuente: Respuesta a un derecho de Petición presentado al ICA.

Para el año 2021, del presupuesto asignado al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA se destinaron 7.533'011.018 pesos, lo que implica que el sistema ha sido financiado con más de 80 mil millones de pesos. Adicionalmente, la totalidad de los recursos que financian el sistema están catalogados como recursos de inversión.

6. TRAZABILIDAD DE LA CARNE EN EL MUNDO

1. **Normativa de la Unión Europea:** desde el año 2000, el Parlamento Europeo ha expido una serie de reglamentos que buscan la creación de un sistema europeo de trazabilidad de la carne que garantice óptimas condiciones sanitarias y adicionalmente brindar garantías a los consumidores de cárnicos. Para ese efecto se expidió el Reglamento 1760 de 2000³ que creó un sistema de registro, identificación y etiquetado; el Reglamento 1249 de 2008⁴ que creó una clasificación especial según los tipos de ganado y el reglamento 1308 de 2013⁵ que reguló la organización de los mercados agrarios a nivel comunitario.
2. **Regulación en España:** El Reino de España, que es un país mundialmente reconocido por su producción cárnica, creó el Sistema Integral de Trazabilidad Animal (SITRAN) a través del Real Decreto 1980 de 1998⁶, aún antes de las primeras normativas europeas. El SINITRAN está integrado por dos elementos, el primero consiste principalmente de un sistema de identificación y registro desde el nacimiento hasta su sacrificio de los semovientes; y el segundo, de un etiquetado al producto final donde se indica la procedencia de la carne.
3. **Regulación en Canadá:** La política pública pecuaria del país norteamericano fijó como una prioridad en su *cadre stratégique pour l'agriculture (CSA)* lograr una plena trazabilidad animal. De ese modo, desde 1990 se han creado una serie de instituciones como lo es la Agencia

³ Consultar en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R1760&from=ES>

⁴ Consultar en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R1760&from=ES>

⁵ Consultar en: [Reglamento \(UE\) n ° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos \(CEE\) n ° 922/72, \(CEE\) n ° 234/79, \(CE\) n ° 1037/2001 y \(CE\) n ° 1234/2007 \(europa.eu\)](#)

⁶ Consultar en: [BOE.es - BOE-A-1998-23140 Real Decreto 1980/1998, de 18 de septiembre, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina.](#)

canadiense de Identificación de los Animales (ACIB) y el Programa Canadiense de Identificación de los Animales (PCIB).

4. **Regulación en Estados Unidos:** La regulación en materia de trazabilidad de ganado bovino en Estados Unidos fue tardía en comparación con otros países desarrollados. Las primeras regulaciones se dieron en atención a un brote importante de la enfermedad EEB, mejor conocida como *enfermedad de las vacas locas* en 2003. A raíz de dicho brote, en 2005 se publicó el *Draft Plan for implementation of the National Animal Identification System*, que tuvo tres disposiciones principales i. registro de los predios ganaderos, ii. Identificación de los animales y iii. Trazado y registro del movimiento de los animales.
5. **Regulación en Australia:** Australia tiene una posición privilegiada en el mercado mundial de la producción de cárnicos sobre todo en el mercado del sudeste asiático. En el año 2006, el gobierno en compañía de los gremios ganaderos creó el sistema de trazabilidad de carne llamado Programa Nacional de Identificación de ganado en Australia - NLSI⁷.
6. **Regulación en Argentina:** El país suramericano fue uno de los primero en legislar en materia de trazabilidad animal, a través del Decreto Ley Nacional 22939 de 1983⁸. Posteriormente, en 2003, a través de la Disposición 5 del Senasa – Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria⁹, se estableció un sistema nacional de trazabilidad de la carne que tiene como énfasis el seguimiento en los desplazamientos de los animales y el control de enfermedades.

18

7. DEFORESTACIÓN Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIOECONÓMICOS

En el año 1990, Colombia contaba con 64.4 millones de hectáreas de bosque, lo que equivalía al 56.5% del territorio nacional (IDEAM, 2010). En 2020, las estimaciones indican que Colombia posee 59.1 millones de hectáreas de bosque¹⁰, lo que implica una pérdida de 5.3 millones de hectáreas de bosque en apenas 30 años.

⁷ Consultar en: http://www.mla.com.au/NR/rdonlyres/7DB7863C-2836-421B-88B7-949824D3CB5F/0/NLIS_Code_of_Practice_170605.pdf

⁸ Consultar en: [Decreto Ley Nacional-22939-1983-SENASA - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria | SENASA](#)

⁹ Consultar en: [Disposición-5-2003-SENASA - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria | SENASA](#)

¹⁰ Superficie forestal en Colombia periodo 1990-2020, Statista. Consultar en: [Superficie de bosques en Colombia 2020 | Statista](#)

Los bosques son fundamentales tanto para la vida humana como para preservar el equilibrio ecosistémico natural. Dentro de los servicios ambientales que prestan los bosques está el almacenamiento de carbono, el mantenimiento del ciclo del agua, la purificación hídrica, la mitigación de riesgos naturales, entre otras y sin mencionar que dentro de los bosques está el 80% de la biodiversidad terrestre del planeta¹¹.

Entender la importancia de los bosques para la vida en el planeta implica reconocer que haber perdido en apenas 30 años un área equivalente al tamaño de un país como Costa Rica, es un problema de extrema gravedad. Si Colombia continúa con las tasas de deforestación actuales, en los próximos 100 años perderá al menos el 25% de sus bosques, lo que dificultará la calidad de vida de las futuras generaciones.

En general, la deforestación es una problemática mundial; la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO¹², indica que la presión del mercado de la tierra está en constante crecimiento conforme aumenta la demanda de alimentos, y que esa presión en la tierra ha desencadenado una búsqueda incesante de los agentes económicos para encontrar nueva tierra disponible. De ese modo, el problema de la deforestación en Colombia tiene sin ninguna duda un contexto global; Colombia, por su privilegiada biodiversidad debería ser pionera en lo que a la lucha contra la deforestación respecta.

Sin embargo, esta problemática genera impactos muy diferentes entre los países; Colombia, que es según el Global Climate Risk Index¹³ el país de la región más vulnerable a eventos climáticos, desde luego que sufre unos impactos mayores por cuenta de la deforestación. Uno de los mejores ejemplos es la sedimentación de los ríos Cauca y Magdalena. En el caso del Magdalena, parte de la sedimentación que arrastra el río es producida por la deforestación en su cuenca, la cual es la más deforestada de Suramérica y la décima en el mundo¹⁴.

El tema de la deforestación tiene también grandes impactos económicos, sociales, institucionales y políticos. En materia económica y social, en últimos años se han abierto agendas de investigación sobre el impacto que tendrá del cambio climático sobre la pobreza. Instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, han alertado que el cambio climático podría eliminar los logros

¹¹ Fundación Biodiversidad, (2018) Los Bosques albergan el 80% de la biodiversidad terrestre. Disponible en: [Fundación Biodiversidad | Los bosques albergan el 80 % de la biodiversidad terrestre \(fundacion-biodiversidad.es\)](http://fundacion-biodiversidad.es)

¹² Consultar las perspectivas del mercado de la tierra de la FAO en: [Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030 \(fao.org\)](http://agricultura.mundial:hacia los años 2015/2030 (fao.org))

¹³ Consultar el Global Climate Risk Index, GermanWatch en: Global Climate Risk Index | Germanwatch e.V.

¹⁴ Cita tomada de Restrepo (2005) citada en García 2012 Deforestación en Colombia: Retos y Perspectivas. Fedesarrollo. Consultar el documento en: [Deforestación en Colombia: retos y perspectivas \(fedesarrollo.org.co\)](http://Deforestación en Colombia: retos y perspectivas (fedesarrollo.org.co))

que se han alcanzado en materia de erradicación de la pobreza en los últimos años, ya que algunas estimaciones sugieren que alrededor de 100 millones de personas podrían caer en pobreza por cuenta de los efectos del cambio climático¹⁵. En el mismo sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, publicó en 2014 un estudio sobre cómo el cambio climático impactará el nivel de ingresos de las personas más pobres en México y sus impactos en materia de desigualdad¹⁶; la conclusión de ambos estudios fue la misma: el cambio climático tendrá efectos más negativos sobre los más pobres y, por antonomasia, las políticas públicas destinadas a proteger el ambiente en el presente son políticas sociales en el largo plazo.

Además del tema social y económico que hay detrás de la deforestación, existe un problema institucional. Según el IDEAM, las regiones donde hay mayores tasas de deforestación, son la amazónica y el pacífico. Ambas zonas cuentan con problemas serios de presencia estatal. Actualmente, el DNP maneja el Índice de Desempeño Municipal¹⁷, el cual evalúa las capacidades institucionales de los municipios en el país; particularmente, los municipios del Pacífico y la Amazonía cuentan con indicadores muy pobres y es justamente allí donde se encuentran las mayores tasas de deforestación.

8. CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA

Las causas de la deforestación en Colombia han sido plenamente identificadas tanto por estudios académicos como por reportes instituciones nacionales e internacionales.

Fedesarrollo, por su parte, señala que las causas principales de la deforestación en Colombia son: la expansión de la frontera agrícola con fines de explotación ganadera, la siembra de cultivos ilícitos, la tala ilegal, la minería y la construcción de infraestructura, los incendios forestales y la presión por el crecimiento poblacional. En un sentido muy parecido al de Fedesarrollo, el IDEAM realizó un diagnóstico del fenómeno de la deforestación donde identificó unos actores principales y unas causas directas. Los actores principales identificados fueron: los agricultores, los ganaderos, las empresas mineras y los actores armados; y dentro las causas directas fueron señaladas: expansión de la frontera agrícola, la

¹⁵ El libro del Banco Mundial *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* presenta las estimaciones de manera detallada. Consultar en: [Shock Waves : Managing the Impacts of Climate Change on Poverty \(worldbank.org\)](http://www.worldbank.org/ Shock-Waves-Managing-the-Impacts-of-Climate-Change-on-Poverty)

¹⁶ López-Feldman (2014) Cambio climático, distribución de ingreso y la pobreza. El caso de México. CEPAL. Consultar investigación en: [untitled \(cepal.org\)](http://www.cepal.org/untitled)

¹⁷ Consultar la medición de desempeño municipal en: [Desempeño Municipal \(dnp.gov.co\)](http://www.dnp.gov.co/Desempeño-Municipal)

minería legal e ilegal, crecimiento demográfico, el aumento de precio de los *commodities* en el mercado internacional y las políticas agrarias¹⁸.

Más recientemente, la organización *World Wildlife Fund* – WWF publicó un informe donde analiza los 24 principales focos de la deforestación en el mundo¹⁹. En Colombia el informe encontró dos frentes que son: la Amazonía y la subregión del Darién en el Pacífico. El informe es particularmente interesante toda vez que relaciona cada frente de la deforestación con unas causas distintas. Para el caso de la Amazonía colombiana, el informe indica que las causas de la deforestación son: principalmente, la ganadería y en menor medida la agricultura de pequeña escala y la construcción de infraestructura de transporte; mientras que, para el Darién en el Chocó, el informe señala que las causas son: principalmente la ganadería y la agricultura de pequeña escala y en menor medida la minería y la agricultura a gran escala.

Así se muestran los 8 frentes de deforestación en América Latina:

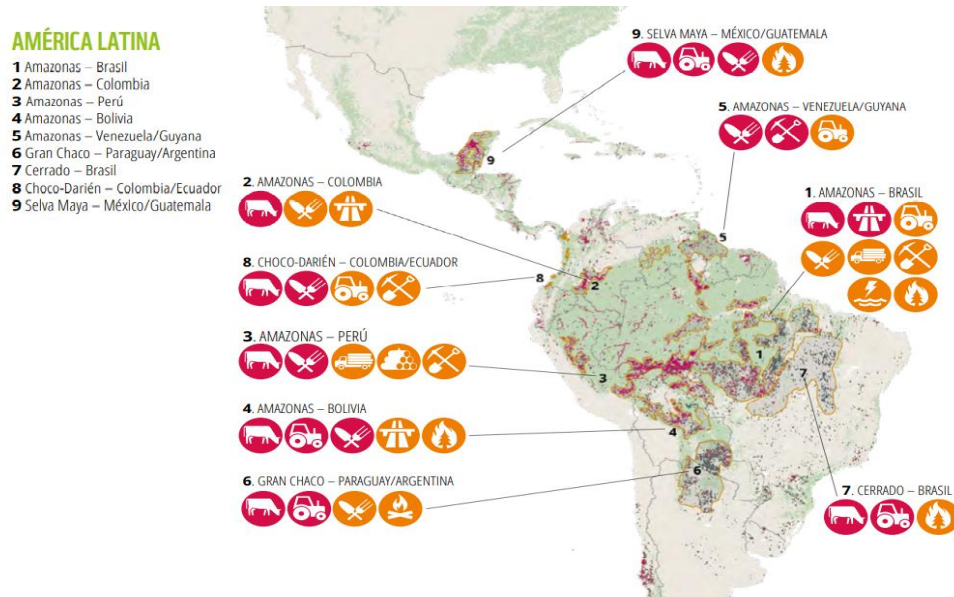


Imagen 1- 8 frentes de la deforestación en América Latina

Fuente: Informe de WWF *frentes de deforestación. Causas y respuestas en un mundo cambiante*.

¹⁸ IDEAM (2011) Análisis de tendencias y patrones espaciales de la deforestación en Colombia. Consultar el informe del IDEAM en: 06030c14-c433-485a-8541-8367e78038aa@ideam.gov.co

¹⁹ Consultar el informe WWF *frentes de deforestación. Causas y respuestas en un mundo cambiante* en: deforestation-fronts-drivers-and-responses-in-a-changing-world-full-report.pdf@panda.org

9. LA DINÁMICA DE LA GANADERÍA EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN LA DEFORESTACIÓN.

En las últimas décadas, se han desarrollado sendas investigaciones sobre el impacto de la ganadería en el cambio climático. Principalmente, se ha encontrado que la ganadería es nociva para el medio ambiente por tres razones principales: i. emisión de gases de efecto invernadero²⁰ ii. La alta demanda de tierra y agua para su producción y iii. es la industria ganadera es responsable, según la organización GreenPeace, del 80% de la deforestación a nivel mundial.

De ese modo, la ganadería en Colombia presenta todos los efectos nocivos para el ambiente enunciados anteriormente; sin embargo, tiene una incidencia particularmente alta en el problema de la deforestación.

Según Fedegán, el hato ganadero en Colombia está compuesto por aproximadamente 27 millones de cabezas de ganado, distribuido por el país de la siguiente forma:

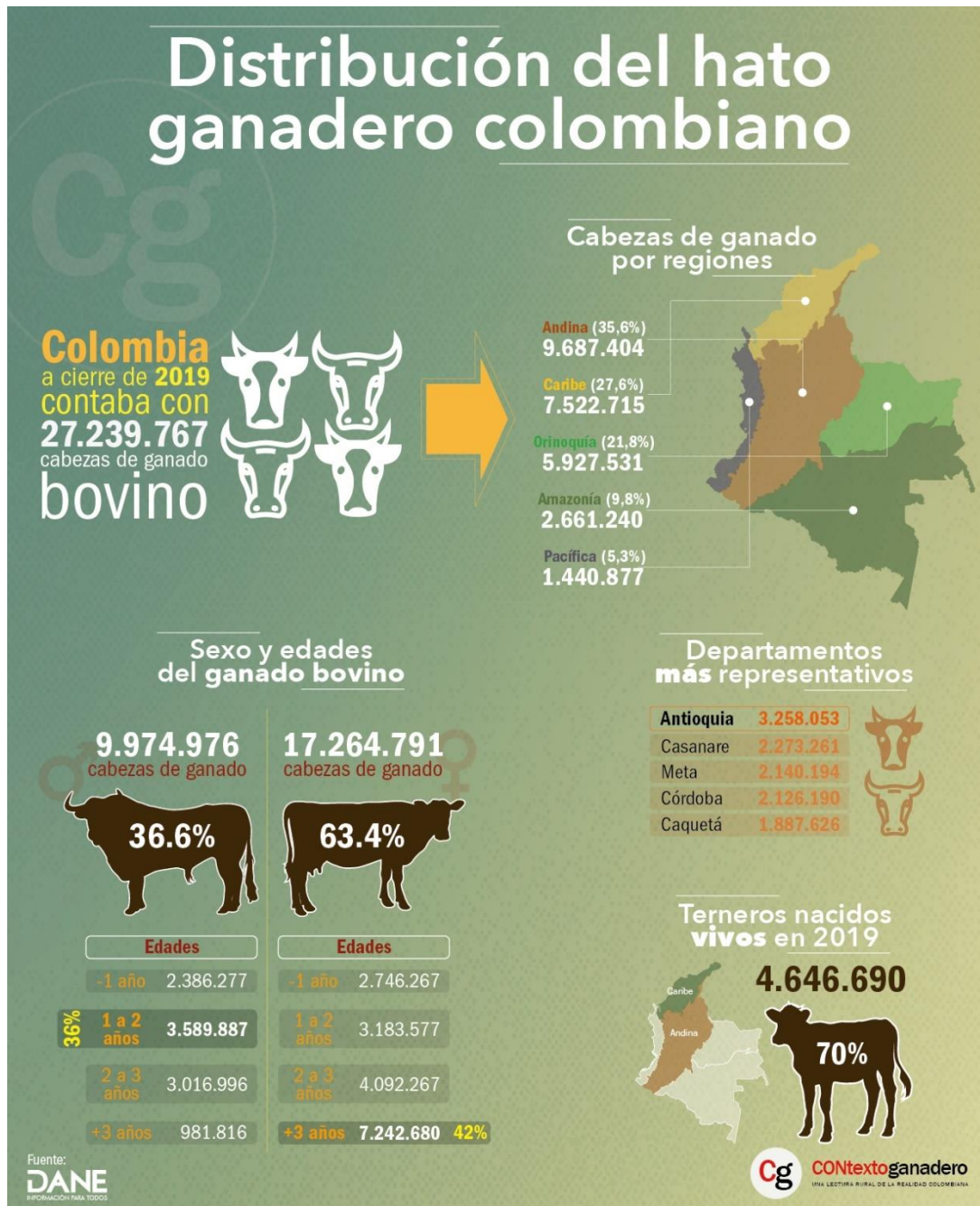


Imagen 2 – Distribución del hato ganadero en Colombia
Fuente: DANE, Elaboración: Contexto Ganadero

Las 27 millones de cabezas de ganado que componen el hato ganadero el país ocupan alrededor de 14 millones de hectáreas netas, lo que representa un problema ambiental dado que según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC²¹, solo unas 2,7 millones de hectáreas en la geografía nacional son aptas para dicho fin. Esta dinámica del uso del suelo para la ganadería es doblemente problemática, por un lado, se trata de una extensión de tierra ganadera demasiado grande para la cantidad de cabezas de ganado que hay en el país; una investigación de Fedesarrollo explica este fenómeno a partir de la existencia de un tipo de ganadería que es altamente improductiva e ineficiente que solo busca ejercer control territorial a través del ganado. Por otro lado, el uso inadecuado de suelos no aptos para ganadería implica un daño ambiental que se extiende por todo el país, así lo muestra un reporte reciente del Instituto Humboldt:

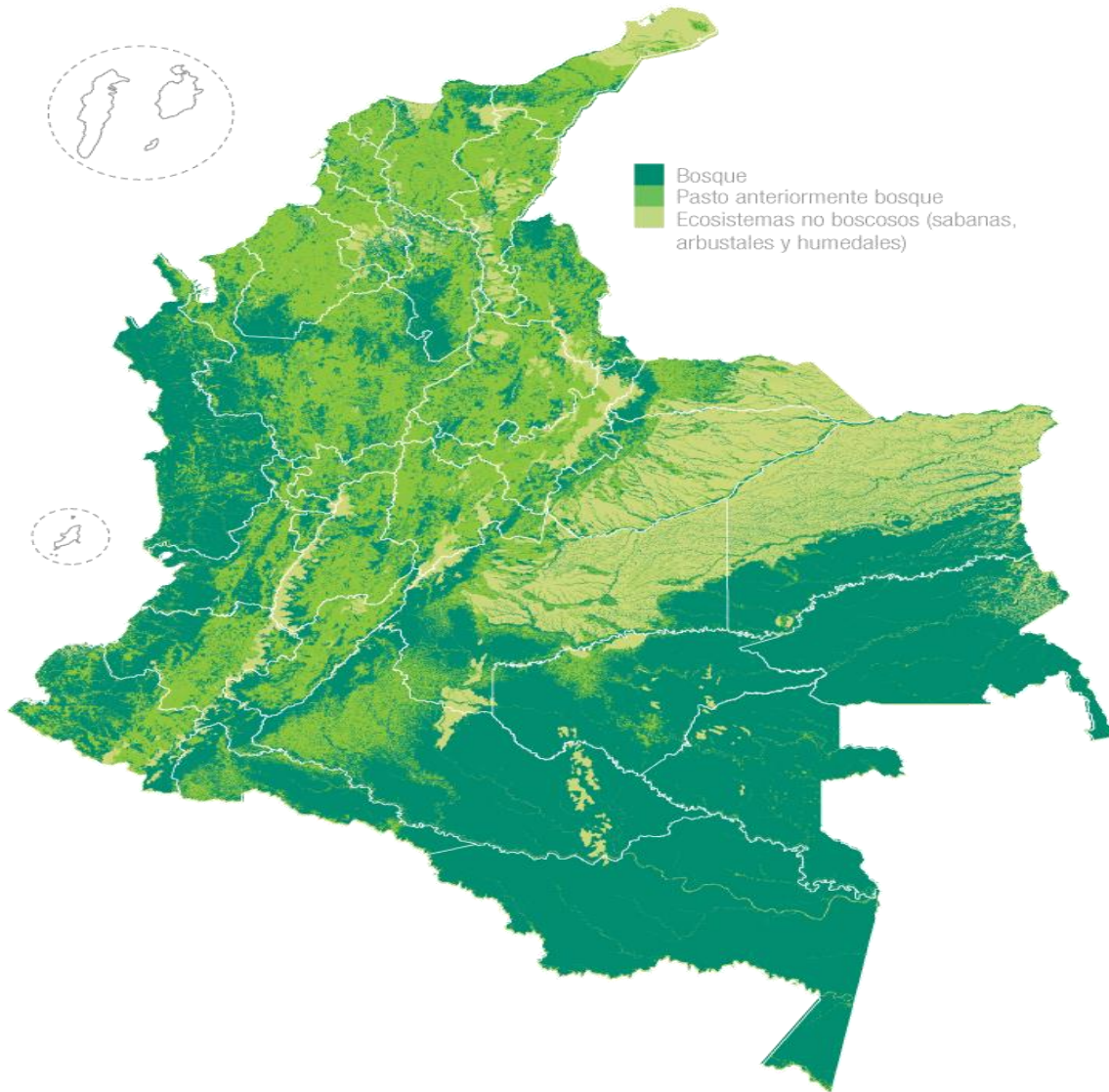
“El pastoreo de ganado es el uso de tierra más extendido en Colombia y también un importante motor de la expansión de la frontera agropecuaria¹, afectando regiones de importancia ecológica tales como bosques tropicales de tierras bajas, bosques andinos, bosques tropicales secos, humedales y páramos. (...) El problema de la ganadería en Colombia se agrupa en dos componentes principales: alto impacto ambiental y baja productividad.”

Reporte Áreas aptas para la actividad ganadera en Colombia, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, 2017²²

En consecuencia, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt elaboró una serie de mapas que dan cuenta de las áreas que anteriormente eran bosque y hoy son usadas para pastoreo:

²¹ IGAC (2021) Colombia, un país con una diversidad de suelos ignorada y desperdiciada. Consultar en: [Colombia, un país con una diversidad de suelos ignorada y desperdiciada | Instituto Geográfico Agustín Codazzi \(igac.gov.co\)](https://www.igac.gov.co/colombia-un-pais-con-una-diversidad-de-suelos-ignorada-y-desperdiciada)

²² Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (2017) Áreas aptas para la actividad ganadera en Colombia. Consultar el reporte en: [Áreas aptas para la actividad ganadera en Colombia | Biodiversidad 2017 \(humboldt.org.co\)](https://www.humboldt.org.co/biodiversidad/areas-aptas-para-la-actividad-ganadera-en-colombia)



25

Imagen 3. Áreas que anteriormente eran bosque y que actualmente se encuentran en pastoreo, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

En el mismo sentido que el Instituto Humboldt, Fedesarrollo sugiere que aproximadamente el 60% de la deforestación en Colombia está directamente relacionada con la ganadería.

A continuación, se exponen dos mapas que muestran, por un lado, la ubicación de los municipios con mayor cantidad de cabezas de ganado y, por otro lado, los municipios de país que concentran la mayor cantidad de áreas deforestadas.

Inventario ganadero municipal

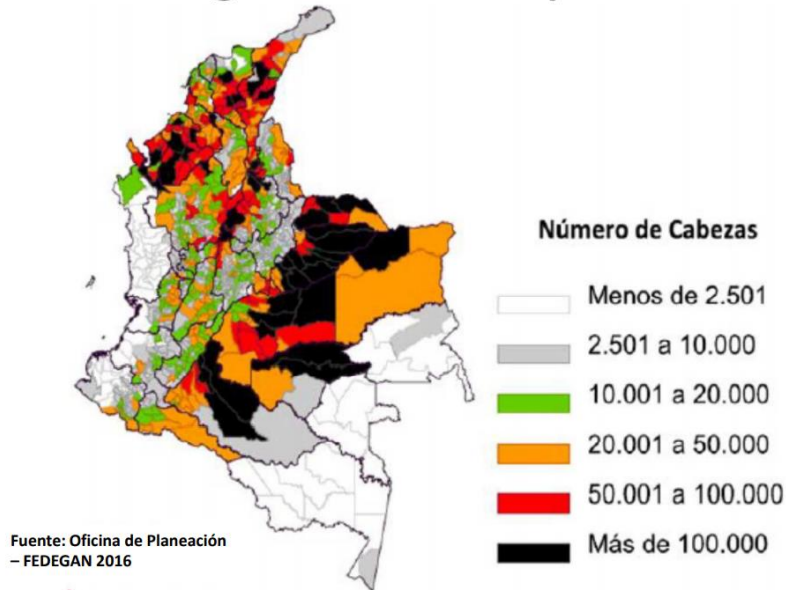


Imagen 4. - Inventario Ganadero Municipal

26

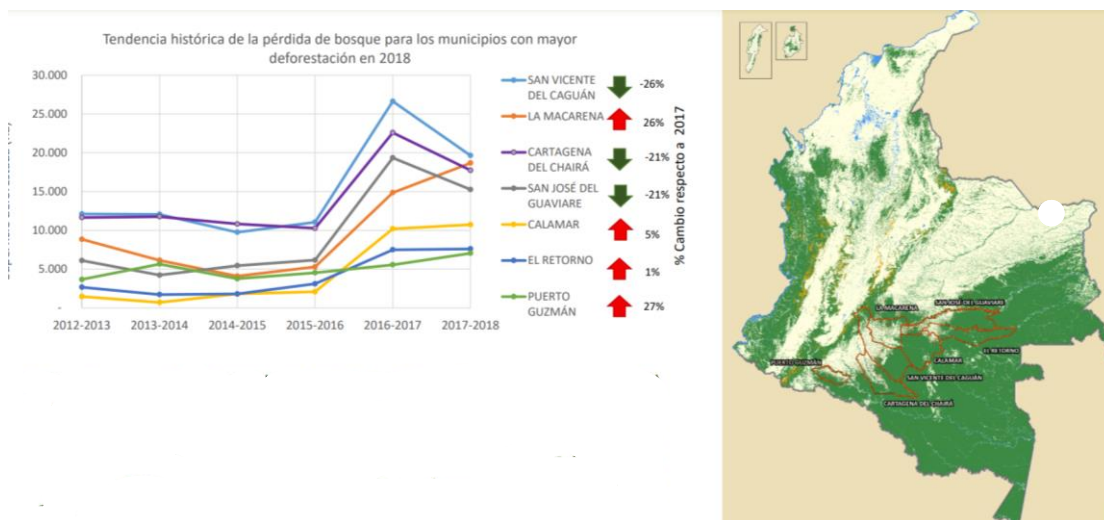


Imagen 5. – Tendencia histórica de la pérdida de bosque para los municipios con mayor deforestación en 2018. Elaborado por el IDEAM.²³

²³ Consultar el informe sobre ANÁLISIS DE TENDENCIAS Y PATRONES ESPACIALES DE DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA en: [06030c14-c433-485a-8541-8367e78038aa](https://ideam.gov.co/06030c14-c433-485a-8541-8367e78038aa) (ideam.gov.co)

Como es evidente, justo los municipios que concentran la mayor cantidad de deforestación como San Vicente del Caguán, La Macarena, Cartagena de Cairá, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Puerto Guzmán, también son municipios que concentran más de 100.000 cabezas de ganado respetivamente. Si bien esta realidad es un indicio y no basta para demostrar una relación causal entre deforestación y ganadería, el Reporte Abril 2019 a marzo 2020 de la organización Arco Noroccidental de la Amazonía²⁴ indicó, en palabras textuales, lo siguiente:

El reporte indica que el hato ganadero aumentó más de 690.000 cabezas de ganado en el periodo 2016-2019 en los municipios más afectados por deforestación vecinos al PNN Chiribiquete, los cuales perdieron 290.000 hectáreas de bosque durante ese periodo.

No solamente el reporte citado expone una relación causal entre deforestación y ganadería, el Boletín número 25 de Detección Temprana de Deforestación del IDEAM²⁵ aseguró que la praderización para la ganadería extensiva fue de las principales causas de la deforestación en el Parque Nacional Natural de Chiribiquete. Tan evidente es la relación causal entre ganadería y deforestación que según el documento que consigna la Estrategia Integral del Gobierno Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión de Bosques²⁶, la expansión ganadera ha sido una causa histórica y presente del flagelo de la deforestación.

27

En el último Boletín de Detección Tempranas de Deforestación elaborado por el IDEAM para el cuarto trimestre del año 2020, esta institución identificó nueve núcleos de deforestación en el país, la totalidad de estos nueve núcleos tiene causas relacionadas con la ganadería extensiva.²⁷

La relación probada entre la deforestación y la industria ganadera implica que es muy probable que hoy los consumidores de carne bovina en el país estén accediendo a productos provenientes de zonas deforestadas. En el año 2021, una investigación de *Environmental Investigation Agency* evidenció cómo algunas de las grandes superficies comerciales en el país como el Grupo Éxito y Colsubsidio estaban comercializando carne de zonas deforestadas²⁸. La investigación se llevó a cabo en los Parques Nacionales Naturales de Chiribiquete y La Macarena. Uno de

²⁴ Consultar el reporte en: [Deforestación Abril 2019 a marzo 2020 \(arcgis.com\)](https://arcgis.com)

²⁵ Consultar Boletines de Alertas Tempranas de Deforestación en: [ALERTAS TEMPRANAS POR DEFORESTACIÓN - IDEAM](#)

²⁶ Consultar la Estrategia Integral para el Control de la deforestación y la Gestión de Bosques en: [Control a La Deforestación | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible \(minambiente.gov.co\)](#)

²⁷ IDEAM (2021). Boletín # 26 de Detección Temprana de Deforestación. Disponible en: documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023903/26Boletin.pdf

²⁸ Environmental Investigation Agency (2021). Carne Contaminada. Disponible en: [Carne Contaminada – EIA Global \(eia-global.org\)](#)

los datos reveladores de la investigación, que reafirma una vez más la relación estrecha entre ganadería y deforestación, indicó que:

“El análisis de EIA muestra que, en la zona de investigación, en la cual es ilegal la deforestación, se perdieron 21.596 hectáreas de bosque entre 2016 y 2020 mientras que el hato ganadero creció más de siete veces en el Parque Nacional La Macarena y más de tres en la zona de la Reserva Forestal de la Amazonía adyacentes al extremo norte del PNN Chiribiquete.”

Informe Carne Contaminada, *Environmental Investigation Agency*, 2021

El mismo informe señala que la estructura de la cadena de suministro del ganado en Colombia es compleja y está muy diseminada, lo que implica una dificultad adicional para tener información plena del origen de la carne que se produce. Adicionalmente, el informe encontró que en medio de las distintas fases de producción del ganado²⁹ existe la posibilidad de comercialización y de desplazamientos posteriores que deben ser monitoreados para evitar que la carne proveniente de zonas deforestadas llegue a los mercados legales.

10. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

28

La iniciativa que se pone en consideración consta principalmente de dos elementos que son complementarios entre ellos. En primer lugar, se plantea una modificación a las leyes 914 de 2004, que creó el SINIGÁN; y a la Ley 1659 de 2013, que creó el SNIITA, para usar estos dos instrumentos ya existentes como una herramienta para la lucha contra la deforestación. Las modificaciones propuestas a estas leyes suponen que la información que ambos sistemas recolecten (SINIGÁN y SNIITA) pueda ser usada para determinar en qué zonas del país se está deforestando con fines de explotación ganadera. El segundo elemento del Proyecto es la creación de un Sello de “carne bovina libre de deforestación” que, a partir de la información recolectada por los sistemas de información, pueda certificar que los productos cárnicos que llegan a los consumidores finales no hayan usado, en ninguna fase de la producción, áreas deforestadas.

La iniciativa se encuentra respaldada en propuestas previas de varias organizaciones, como el World Wildlife Fund – WWF, que han insistido en que la trazabilidad es un elemento fundamental para crear cadenas de suministros cárnicos sostenibles. Además, lo propuesto a través del presente Proyecto de Ley, acoge algunas de las recomendaciones que el Informe Carne Contaminada de la *Environmental Investigation Agency* le formuló al gobierno de Colombia para garantizar que las cadenas de suministro de carne en el país no comercialicen carne ilegal que haya sido producida en zonas deforestadas. El informe sugirió,

²⁹ Las tres fases de producción del ganado son: levante, cría y ceba.

puntualmente, que la información que se recoge para temas sanitarios como la vacunación, bien podría ser usada para controlar la ubicación y los desplazamientos del ganado; también hizo énfasis en permitir un acceso más abierto y fácil a la información de los sistemas de identificación y trazabilidad animal.

Una de las virtudes del presente Proyecto de Ley es que aprovecha los sistemas de identificación y trazabilidad ya existentes, y los adapta para que se vuelvan una herramienta para la lucha contra la deforestación. Esto implica que los aprendizajes que se han ido acumulando en casi 20 años de implementación del Sinigán podrán facilitar la realización de las disposiciones de esta iniciativa.

Además, el Proyecto fortalece el sistema de trazabilidad animal con que cuenta hoy el país, lo que inclusive ha sido una demanda del gremio ganadero para mejorar la competitividad del sector y abrir nuevas puertas para la creciente demanda de cárnicos en el exterior³⁰. Recientemente, la revista Contexto Ganadero publicó un artículo titulado “Trazabilidad de la carne, un requisito cada vez más exigido por el consumidor” en el que se reconoce la necesidad de que Colombia, en aras de mejorar la competitividad en el sector ganadero, debe ser capaz de tener sistemas de trazabilidad e identificación más robustos³¹. El Proyecto de Ley en cuestión es una enorme oportunidad para que producto del fortalecimiento de los sistemas de trazabilidad e identificación ya existentes, la industria ganadera tenga estándares más altos en materia sanitaria y ambiental, lo que puede ser aprovechado para incursionar en nuevos mercados.

El fortalecimiento de los sistemas de trazabilidad es una necesidad para el país. En 2019, la revista académica Panorama Económico, publicó un estudio de la competitividad del sector ganadero en Colombia. Dentro de los hallazgos de la investigación se concluye que uno de los factores que causa la baja competitividad del sector lechero y cárnico en el país es que la trazabilidad no logra recaudar la información suficiente y exigida por varios países³².

Finalmente, la iniciativa propuesta es coherente con una investigación que se realizó en alianza entre la organización Proyección Ecosocial, el *National Wildlife*

³⁰ Recientemente en la Revista Contexto Ganadero se publicó un artículo que hace un llamado a fortalecer el sistema de trazabilidad. Disponible en: [Trazabilidad bovina, tarea urgente para la zona de comercio | CONtexto ganadero | Noticias principales sobre ganadería y agricultura en Colombia](#)

³¹ Contexto Ganadero “Trazabilidad de la carne, un requisito cada vez más exigido por el consumidor”, 2020. Disponible en: [Trazabilidad de la carne, un requisito cada vez más exigido por el consumidor | CONtexto ganadero | Noticias principales sobre ganadería y agricultura en Colombia](#)

³² Pertuz & Elias (2019) COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR GANADERO EN COLOMBIA ENFOQUE DESDE LA HISTORIOGRAFÍA ECONÓMICA, SOCIAL Y EMPRESARIAL. Panorama Económico. Disponible en: [Competitividad en el sector ganadero en Colombia: Enfoque desde la historiografía económica, social y empresarial \(unicartagena.edu.co\)](#)

Federation y la Universidad de Wisconsin³³ en la que se expone de qué manera los sistemas de trazabilidad animal pueden constituirse en una herramienta para la lucha contra la deforestación. El informe de la investigación expone 4 elementos que son fundamentales para que la trazabilidad animal pueda garantizar la producción de carne libre de deforestación, los cuales son: i. identificación y georreferenciación de predios; ii. una línea base de cobertura forestal; iii. identificación plena de los bovinos y sus productos; y, iv. el seguimiento y registro de la movilización de los animales. El siguiente gráfico ilustra la propuesta:



30

Ilustración 3- Elementos básicos para la trazabilidad bovina asociada con el monitoreo de la deforestación

Fuente: Proyección Eco Social

11. COMPETENCIA DEL CONGRESO

11.1 CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

³³ Consultar el informe de la investigación en: [La Trazabilidad como Herramienta en la Lucha Contra la Deforestación: Un diagnóstico de la trazabilidad en el sector de la ganadería bovina colombiana - International Wildlife Conservation, National Wildlife Federation \(nwf.org\)](#)

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

31

11.2. LEGAL

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 6°. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

ARTÍCULO 139. *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.*

ARTÍCULO 140. *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 2º. *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Quinta.

Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.
(Subrayado por fuera del texto original)

32

12. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

1. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
2. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
3. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
4. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
5. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo a la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo a las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.^a de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos (...)”

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación al establecimiento de medidas tendientes a la consolidación de los sistemas de trazabilidad e identificación animal como un instrumento para la lucha contra la deforestación., sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades relacionadas con la ganadería.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

De los honorables congresistas,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Liberal Colombiano