

WILLIAM IVÁN GALLO APONTE\*

ALEJANDRO SANABRIA RODELO\*\*

*Evaluación de Impacto Ambiental  
y ganadería extensiva en Colombia*



## SUMARIO

Introducción. I. La ganadería extensiva en Colombia y su relación con el medio ambiente. A. Antecedentes históricos de la ganadería extensiva. B. Las consecuencias ambientales de la ganadería extensiva en Colombia. II. Marco jurídico de la ganadería extensiva en Colombia. A. Antecedentes de la regulación agraria en Colombia (siglos XVI-XX). B. Marco constitucional y legal de la producción pecuaria y su enfoque hacia la ganadería extensiva. III. Evaluación de Impacto Ambiental para una ganadería sostenible. Conclusiones. Bibliografía.

## RESUMEN

La ganadería extensiva es la actividad económica más común para el uso agropecuario del suelo en Colombia. Sin embargo, representa un modelo que tiene impactos negativos en los ecosistemas, generando erosión, deforestación y contaminación en fuentes hídricas. Frente a estos daños el Estado no ha prestado la atención suficiente para mitigarlos, prevenirlos o repararlos. Una herramienta importante para reconocer y hacerle frente a los daños ambientales producto de la ganadería extensiva son los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), cuya aplicación e implementación puede resultar más efectiva con el uso de instrumentos de mejora regulatoria.

## PALABRAS CLAVE

Ganadería extensiva; Evaluación de Impacto Ambiental; mejora regulatoria; daños ambientales; productividad agropecuaria.

---

\* Abogado y asistente de investigación del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, vicepresidente de la Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo con sede en la Ciudad de México. Correo electrónico: william.gallo@uexternado.edu.co. y williamg.aponte@gmail.com

\*\* Abogado, investigador en el proyecto Cátedra UNESCO y del Centro de Investigación en Política Criminal (CIPC) de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: sanabria.rodello@gmail.com.

## ABSTRACT

Extensive ranching is the most common economic activity for land uses in Colombia. However, it represents a model that has negative impacts on ecosystems, and produces erosion, deforestation and pollution in water sources. For these damages, the State hasn't paid adequate attention to mitigate, prevent or repair it. Environmental Impact Assessment are an important tool to recognize and mitigate the environmental damage caused by extensive ranching, whose application and implementation can be more effective with the regulatory improvement instruments.

## KEYWORDS

Extensive ranching; Environmental Impact Assessment; regulatory improvement; environmental damages; farming productivity.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de Colombia y Latinoamérica se fueron dando las condiciones propicias para el desarrollo de la ganadería (Beltrán y Piñeros, 2013). En Colombia la producción ganadera empezó de forma doméstica y local, aprovechando zonas de sabanas aptas para ese tipo de actividad. Sin embargo, con el pasar de las décadas la ganadería dejó de ser una actividad doméstica para convertirse en una actividad extractiva, lo que llevó a que se intentara aumentar su producción y bajar sus costos, adoptándose un tipo de ganadería conocida como extensiva.

La ganadería extensiva representa la asignación agropecuaria más grande del uso de la tierra cuyos orígenes se sitúan en la época de la Colonia, y se diferencia de otros tipos de ganadería en la medida en que focaliza el uso y acumulación de la tierra, y no requiere de altos niveles de especialización zootécnica. Este tipo de explotación hizo que se reconfiguraran las zonas rurales colombianas centrándose en la adecuación de terrenos para generar mayor productividad ganadera en perjuicio de las zonas tradicionalmente destinadas a la agricultura.

La extensión descontrolada de la ganadería dio como resultado una serie de afectaciones a los ecosistemas, que debieron adecuarse a las dinámicas extractivas, generando daños ambientales. La actividad pecuaria propició también el surgimiento de diferentes conflictos sociales entre campesinos y terratenientes que, aunque se han transformado con el pasar de los años, aún se mantienen.

Frente a estos problemas el Estado ha buscado regular la distribución de la tierra, legislando sobre los procesos de titulación y la protección jurídica de la propiedad rural, pero ha sido tímido en determinar las condiciones para que se mitiguen o se reparen los efectos nocivos sobre el medio ambiente, y para que el uso de la tierra sea sostenible. Es necesario, entonces, conocer el alcance de las regulaciones ambientales relacionadas con la ganadería extensiva, con el fin de determinar si son suficientes para mitigar los daños que produce dicha actividad.

La presente es una investigación jurídica, en la que se toman fuentes indirectas provenientes de la doctrina ambiental para identificar las afectaciones causadas por la ganadería extensiva, y fuentes jurídicas, tales como disposiciones constitucionales, leyes, decretos, políticas públicas y planes de desarrollo para reconocer su idoneidad en la mitigación de daños ambientales.

Por consiguiente, el objeto de la presente investigación es evaluar el efecto de las políticas regulatorias en el impacto ambiental causado por la ganadería extensiva, para lo cual se ha dividido en tres partes: en la primera se identifican los impactos ambientales de la ganadería extensiva en Colombia; en la segunda se analiza el marco jurídico regulatorio de la ganadería extensiva, y en la tercera se evalúan los impactos ambientales a fin de determinar si la normatividad actual responde a la prevención y mitigación de los daños ambientales derivados de la ganadería extensiva.

## I. LA GANADERÍA EXTENSIVA EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

En Colombia la ganadería extensiva representa el grueso de la producción cuyo origen se sitúa en la época colonial, y se diferencia de otros tipos de ganadería porque se focaliza en el uso y acumulación de la tierra y no requiere de altos niveles de especializaciones zootécnicas. La ganadería extensiva reconfiguró las zonas rurales colombianas cuyos propietarios se enfocaron

en la adecuación de terrenos para generar mayor productividad ganadera en perjuicio de las zonas tradicionalmente destinadas a la agricultura.

La extensión descontrolada de la ganadería dio como resultado una serie de daños a los ecosistemas que fueron forzados a adecuarse a las dinámicas extractivas, generando con ello severas afectaciones a los recursos naturales de las regiones rurales. En el presente acápite se identifican los antecedentes históricos de la ganadería extensiva y se analizan las consecuencias de su ampliación y el impacto ambiental causado por ella a lo largo y ancho del territorio nacional.

#### A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA GANADERÍA EXTENSIVA

A lo largo de la historia el ser humano ha evolucionado a partir del desarrollo y la optimización del aprovechamiento de los recursos naturales que ha tenido a su disposición. Es por eso que han sido el eje central de la actividad humana, causante de grandes migraciones, de temibles guerras, y de la sobrevivencia de antiquísimas culturas. Entre el gran número de recursos naturales de que disponen los seres humanos, los recursos derivados de los animales marcaron su estilo de vida, al obtener de ellos alimento, transporte y protección para el frío, elementos esenciales para sobrevivir (Tannahill, 1973).

El incremento exponencial de la población y su consiguiente demanda de alimento, en especial de carne, hizo que se expandiera por el mundo la práctica de la ganadería. Así, mediante la importación y la exportación muchas especies de animales poblaron lugares del mundo ajenos a su génesis, transformando las tradiciones agropecuarias de los países a los que arribaban o de los que salían (Myers, 1998), de forma que durante los periodos de conquista y colonia, en América y África se implementó una “teoría ecológica del colonialismo” que consistía en el aprovechamiento del expolio de tierras productivas y la explotación de mano obra barata cuya consecuencia fue la expansión exponencial de la ganadería, y las transformaciones sociales y culturales a partir de esa actividad económica.

Con el objetivo de mantener las primeras expediciones de conquista los españoles trajeron a América animales propios de la ganadería; particularmente, en 1525 llegaron a Colombia las primeras reses con destino a la

gobernación de Santa Marta (Sourdís, 2006). Durante el periodo colonial se multiplicó la presencia de vacunos en las diferentes regiones del país lo que influyó en la alimentación de sus pobladores; sin embargo, la expansión de la ganadería guardó determinadas proporciones, limitándose a surtir la alimentación de la escasa población de ese entonces, pues el sistema económico colonial se centraba en la explotación minera (Abello Vives, 2006).

A mediados del siglo XIX, luego de la independencia, hubo una campaña de exploración y repoblamiento de los territorios nacionales, especialmente de los llanos del oriente, transformando la configuración territorial de una industria agropecuaria doméstica a una extractiva, e incentivando la modernización de las vías terrestres. Frente a esas nuevas dinámicas económicas, el gobierno adoptó el modelo español de titulación de tierras donde el Estado era propietario de toda la tierra y la adjudicaba a diferentes particulares según las necesidades económicas de las regiones, lo cual dio como resultado la acumulación de la tierra, es decir, un sistema latifundista, y la proliferación de la ganadería a gran escala, lo que generó conflictos sociales entre empresarios latifundistas y colonos minifundistas (De la Pedraja, 1984).

Dichos conflictos fueron producto de la adjudicación arbitraria de la tierra y la consiguiente privatización de los recursos naturales, lo que incentivó la explotación de grandes sabanas mediante la ganadería extensiva, con baja productividad para las regiones, agudizando los problemas socioeconómicos en los sectores rurales, ya que no la ganadería no propició el empleo, y más dio impulso a un conflicto irreconciliable entre la concepción colectiva de propiedad de muchos grupos indígenas y el latifundio estimulado por los colonos (Barbosa, 1988: 374).

Por otro lado, mediante el modelo de acumulación de la tierra para desarrollar la ganadería extensiva se empezaron a abarcar lugares inexplorados, como selvas y bosques, especialmente en los departamentos de Guaviare y Guainía, causando con ello un importante impacto ambiental, ya que las plantas autóctonas de las regiones y las pequeñas fuentes hídricas fueron eliminadas para generar mayor provecho, realizando un proceso de “sabanificación” (Vanegas, 2004: 110).

Desde el punto de vista económico la actividad ganadera fue fundamental para la configuración industrial de los territorios, ya que contribuyó a consolidar una posición importante del país en el mercado mundial (Kalmanovitz y López, 2007). La organización del sector ganadero en las dinámicas

comerciales del país fue posible gracias al movimiento de agremiación de sectores agropecuarios; así, en el caso del sector ganadero se instituyó la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan) que lideró muchos planes de modernización, tecnificación y estandarización de la calidad en los productos derivados de la ganadería (Sourdís Nájera, 2008)

La ganadería extensiva fue determinante en la configuración sociocultural y ambiental de las tierras y territorios del país, ya que influyó principalmente las relaciones del ser humano con la naturaleza. Por anterior, en el siguiente acápite identificaremos las consecuencias ambientales de la ganadería extensiva.

## B. LAS CONSECUENCIAS AMBIENTALES DE LA GANADERÍA EXTENSIVA EN COLOMBIA

Como se pudo identificar en el aparte anterior, la ganadería representa una de las actividades económicas más importantes para Colombia, no solamente por su papel en la alimentación de las regiones, sino también por todas las actividades relacionadas que contribuyen con otros sectores económicos. No obstante, la ganadería tiene un alto costo ambiental, entre ellos, el deterioro de los hábitats naturales y de la diversidad ecológica, la disminución de la fertilidad de los suelos, así como erosión, deforestación y contaminación de fuentes naturales de agua y aire (Vanegas, 2004: 123).

En primer lugar, el uso extensivo de la ganadería está directamente relacionado con la transformación negativa del paisaje rural y el quebrantamiento de ecosistemas sostenibles, impactos ambientales representados por la disminución de la productividad de los suelos, la eliminación de especies nativas y la erosión. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) es: “un problema nacional que afecta las posibilidades del desarrollo humano y rural, en términos de generación de empleo, ingresos, conservación y manejo adecuado del medio ambiente y los recursos naturales”.

Los impactos negativos en el ambiente fueron ocasionados en parte porque las zonas más adecuadas para la ganadería comenzaron a escasear con la extensión descontrolada de la industria ganadera, lo cual se puede extraer de los datos aportados por la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) en 2015, en la que se analizaron las actividades agropecuarias de 22 departamentos

y se encontró que aproximadamente el 80% del uso del suelo se destina a la ganadería y tan solo el 7,6% a la agricultura. De igual manera, la encuesta identificó que actualmente se emplean aproximadamente 30 millones de hectáreas para la ganadería y que el territorio nacional solo cuenta con cerca de 21 millones de hectáreas aptas para esa actividad económica (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2015) lo que significa que aproximadamente nueve millones de hectáreas fueron adecuadas a la fuerza para adaptarlas a la práctica de la ganadería.

Otro de los impactos ambientales de la ganadería extensiva relacionados con la transformación negativa del paisaje rural es la erosión que se produce cuando los animales generan daños mediante la compactación del suelo, produciendo la pérdida de la capacidad de almacenamiento de agua. En ese sentido Strunk (2003) señala: “Los animales pisotean el suelo y consumen la biomasa vegetal que lo protege, y esto incrementa el riesgo de erosión”, lo que puede ser catastrófico a largo plazo, ya que los animales evitan los sitios áridos y al buscar nuevas zonas de alimentación y de forraje expanden su consumo extendiendo la erosión (Lunt, Di, Morgan y Witt, 2007).

Por tanto, la ganadería a gran escala representa una disminución de la diversidad en ecosistemas complejos, ya que transforma el territorio al reducir significativamente la diversidad de las especies de plantas y demás seres vivos. Además, si se conjugan los daños provocados por los cambios climáticos con las condiciones de temperaturas extremas y poco habituales, se pueden transformar los ecosistemas a niveles irreversibles (Milchunas, Sala y Lauenroth, 1988).

En segundo lugar, junto con la siembra de cultivos ilícitos, la tala ilegal de árboles y la minería, la ganadería extensiva es una de las causas principales de la deforestación en el país (Grau y Aide, 2008). Incluyendo la extensión de parcelas ganaderas productivas y los millones de hectáreas de latifundios ganaderos improductivos, esta actividad representa cerca del 60% de la deforestación en Colombia (García, 2018), generando un grave desequilibrio en el medio ambiente toda vez que, como se identificó, dicha actividad utiliza aproximadamente el 80% del suelo con destinación agropecuaria, mientras que actualmente solo el 3% de las hectáreas se destinan a plantaciones forestales.

En tercer lugar, la ganadería genera múltiples afectaciones al medio ambiente debido a la contaminación que produce el estiércol y que se ve

representada en el aire y en el agua, y tiene efectos en la capa de ozono y en las fuentes hídricas naturales que muchas veces son irreversibles e impactan directamente a los habitantes de las zonas rurales.

La concentración del excremento del ganado produce múltiples daños en los recursos acuíferos, principalmente al filtrarse los nitritos a las corrientes y a las aguas subterráneas, y por el poco control del manejo de desechos provenientes de hatos, establos y zonas de pastoreo (Meadows, 1995). Esta contaminación altera la calidad físico-química del agua, afectando la salud de diferentes especies de animales y plantas.

De igual manera, la biodegradación de las heces del ganado produce hasta 50 compuestos químicos que pueden ser altamente nocivos para el medio ambiente. Además, la degradación de los excrementos también tiene relación con la calidad del aire e impacta directamente el calentamiento global.

[...] los efectos adversos de los excrementos del ganado sobre el calentamiento global y la contaminación atmosférica. Su contribución al calentamiento global depende de su generación de los gases que provocan el efecto invernadero, dióxido de carbono y metano. El estiércol del ganado puede contribuir a la contaminación por nitrógeno, debido al amoníaco liberado por los estanques de desechos a la atmósfera. El nitrógeno atmosférico vuelve a entrar en el ciclo hidrológico mediante la lluvia y pasa al agua de arroyos, ríos, lagos y costas (Myers, 1998: 4).

Por consiguiente, como se pudo identificar en este capítulo, la ganadería extensiva genera una multiplicidad de daños que impactan gravemente el medio ambiente y los ecosistemas rurales, por lo que es menester consolidar una normatividad efectiva que prevenga y repare los daños ambientales producto de la ganadería extensiva.

## II. MARCO JURÍDICO DE LA GANADERÍA EXTENSIVA EN COLOMBIA

A partir del devenir histórico de las luchas sociales y económicas alrededor de la propiedad de la tierra, de la intervención del Estado a través de políticas de crédito, tributos, precios y exportaciones (García, 2006: 14), así como de la necesidad de explotar económicamente el territorio para generar

condiciones de subsistencia, surgió la necesidad de consolidar un marco jurídico para regular la ganadería extensiva en Colombia.

En ese sentido, es necesario hacer una introducción a la construcción histórica de la regulación agraria bajo un enfoque pecuario, con el objetivo de identificar las bases a partir de las cuales se empezó a considerar el fenómeno de la ganadería extensiva y sus múltiples impactos, así como identificar el marco constitucional y legal del desarrollo integral de las actividades pecuarias enfocadas en los efectos de la expansión de la frontera agropecuaria.

#### A. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN AGRARIA EN COLOMBIA (SIGLOS XVI-XX)

La intervención del derecho en las políticas agrarias presenta un marco relevante a través de la historia. Con el despojo de las tierras del nuevo mundo y la explotación del trabajo indígena, desde 1510 y hasta finales del siglo XVI, en la Nueva Granada se consolidaron los grandes latifundios de los encomenderos<sup>1</sup>, las propiedades medianas y las pequeñas aparcerías.

Con la Cédula de El Pardo, dictada por Felipe II en 1591, se permitió que el problema de la tierra abarcara nuevos inmigrantes, obligándolos a explotarla económicamente. En ese sentido, la Cédula constituyó el primer proceso de redistribución de la propiedad después de la conquista, conllevando así una nueva medición y utilización económica de los predios adjudicados (Machado, 2009: 28-29). Hacia 1596 Felipe II insistió en que quienes tuvieran repartimientos “los perderían si no cultivaban la tierra o la poblaban con ganados dentro de determinados plazos” (Machado, 2009: 30).

La Cédula “Instrucción de San Lorenzo”, expedida el 15 de octubre de 1754 y la de San Ildefonso en 1780, bajo el reinado de Carlos III, referían los modos legales que se podrían adoptar para la asignación de tierras a gentes pobres y desposeídas (Archivo Histórico Nacional, 1982: 231). De igual modo, siguiendo a Machado (2009: 33), “son los últimos documentos emitidos antes de la revolución de independencia y tienden a asegurar

---

1 “En la sociedad hispanoamericana de los siglos XVI al XVIII el encomendero ocupa un lugar destacado [...]. El encomendero puede definirse como la persona que tiene un repartimiento o un grupo de indios en encomienda (García, 1951: 141-142).

la explotación económica de la tierra y confirman los títulos anteriores y posteriores a 1700”.

Las reformas liberales de la Nueva Granada de mediados del siglo XIX implicaron un complejo proceso de adjudicación de territorios baldíos y de uso de los bosques (Machado, 2009a: 106). De acuerdo con el escenario de la época y el apreciable valor económico de los recursos naturales, era necesario implementar una regulación para su salvaguarda y, a su vez, generar un progreso en términos económicos. Sin embargo, en el ejercicio de su implementación fue evidente la incapacidad técnica, administrativa y financiera del Estado para regular la explotación de los bosques y las aguas (Botero, 1994).

Parte de ese intento tomó como referencia la tercera década del siglo XIX a partir de múltiples variaciones. En primer lugar, se enfrentó con un escenario altamente proteccionista, “con muy poca movilidad de los recursos productivos y un escaso sector exportador” (Machado, 2009b: 106). Seguidamente, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales se enmarcó en un régimen de libertad total (Machado, 2009c: 106).

Durante la Regeneración se expidió el Decreto 935 del 7 de noviembre de 1884, mediante el cual se establecieron los requisitos y condiciones necesarias para la explotación de los bosques en terrenos baldíos (Dcto. 935, 1884, art. 2.<sup>o</sup>), sin embargo, el decreto no hizo ninguna referencia a la producción ganadera.

Con la llegada del siglo XX, durante el gobierno de Carlos Eugenio Restrepo, la expedición de la Ley 110 de 1912 representó una política más restrictiva y drástica en la racionalización de la explotación y comercialización de baldíos y bosques (Machado, 2009d: 106), se dio relevancia al ganado y lo correspondiente a la producción pecuaria, y se estipuló que “la propiedad de los baldíos se adquiere por su cultivo o su ocupación con ganados” (Ley 110, 1912, art. 65).

En sentido similar, la ley determinó que “si los cultivos u ocupación con ganados abarcaren menor extensión, se debe considerar al adjudicatario como un colono o cultivador respecto a la parte que ocupe” (Ley 110, 1912, art. 57). Con esas disposiciones la producción pecuaria tomó relevancia en el esquema económico y fiscal de la regulación de la época, considerando en

gran medida su estrecha relación con la propiedad de la tierra, su explotación y el desarrollo económico del territorio.

Esa dinámica de expansión ganadera, producto de las reformas liberales del siglo XIX, así como de la expedición de la Constitución de 1886, fueron fenómenos que influyeron tanto directa como indirectamente en el modelo agroexportador que irrumpió en los procesos sociales y políticos durante la segunda mitad del siglo XIX e inicios del XX (Machado, 2009: 51).

Con la Ley 52 de 1931 (art. 1.º) se fortaleció la disposición normativa relativa a la transferencia definitiva del dominio de baldíos a colonos, cultivadores u ocupantes con ganados. En sentido similar, la Ley 34 de 1936 (art. 2.º) limitó las áreas para la producción agrícola y ganadera a una cifra determinada de hectáreas correspondientes a territorios baldíos, lo que correspondería con una aproximación entre el manejo de los derechos de propiedad sobre la tierra y su destinación para la producción económica (Machado, 2009: 163).

En concordancia con lo anterior, la tensión entre la propiedad y la producción de la tierra constituyó una de las causas que desencadenaron la problemática agraria de la primera mitad del siglo XX. De ahí que la especialización económica en la que se centró el país trajo consigo múltiples impactos, no solo desde el punto de vista ambiental, sino también económico y cultural, como lo indica Vega Cantor:

La estructura agraria colombiana era muy diversa: sus componentes fundamentales estaban representados por el *latifundio ganadero* en la Costa Atlántica y en algunos lugares de los Llanos Orientales, por las *haciendas cafeteras* en diversos sitios del país [...].

[...] la ganadería fue desplazando a las actividades agrícolas mediante la rápida expropiación de grandes cantidades de tierra, lo que significó la expulsión de importantes contingentes de población campesina, que hasta ese momento había compartido el suelo con los ganaderos [...] (Vega, 2004: 11).

Hasta ese momento la construcción histórica del uso y aprovechamiento de la tierra constituyó un factor importante para la adjudicación de baldíos y la formalización de la propiedad privada. Simultáneamente, la consolidación de una política económica sobre la tierra representó un factor que determinó

el poder en los territorios, razón por la cual su importancia no fue esquivada a cualquier avance en la política rural.

La expedición del régimen de tierras en 1936, al igual que otros intentos normativos de la época, planteó una estructura agraria basada en factores relacionados con los terrenos baldíos, la jurisdicción agraria, las reservas forestales, la utilización del subsuelo y los aspectos procesales relacionados con la propiedad y la tenencia de la tierra (Morales, 2014: 14). Sin embargo, aún no se discutía mayormente el impacto de los procesos pecuarios en el territorio. Su entendimiento, a nuestro juicio, parecía natural y no requería un interés profundo para ser considerado en la política legislativa o gubernamental de la época.

Las reformas constitucionales de los años treinta estuvieron marcadas por la lucha campesina producto de las desigualdades en el acceso a la propiedad, un proceso de industrialización y la gran expansión de la frontera agrícola centrada en la competencia entre terratenientes, empresarios y campesinos (Machado, 2009: 177). Con incidencia de esos elementos, se desencadenó una serie de conflictos con repercusión hacia el futuro.

Aunque la Ley 200 de 1936 (art. 1.º) consagró una presunción de propiedad privada sobre los terrenos ocupados con ganado o cultivos, no fijó de manera clara el alcance de su explotación económica. Sin embargo, el Decreto Reglamentario 59 de 1938 (art. 5.º) precisó que “en terrenos destinados a la agricultura o la ganadería, sólo hay explotación económica cuando las labores agrícolas o la ocupación con ganados se realice en forma estable y no de manera accidental o transitoria”.

Adicionalmente, como indica Machado (2009: 269) con base en una investigación de Mariano Arango (1982):

[...] a través de su Decreto Reglamentario 0059 de 1938 se fijaron unas ocupaciones ganaderas excesivamente flexibles, que llegaban hasta una cabeza por hectárea en las mejores tierras, generalmente las de más fácil mecanización, abriendo paso al latifundio de ganadería extensiva.

En la primera mitad del siglo XX se estructuraron y tomaron mayor protagonismo las organizaciones corporativas. Como se señaló en el capítulo anterior el gremio de los ganaderos jugó un papel importante, pues el auge de la ganadería a partir de los años cuarenta “dinamizó las industrias

relacionadas con la explotación ganadera” (Machado, 2009: 266-269). A pesar de ese fenómeno,

[...] la explotación extensiva de la ganadería era una actividad ineficiente, pues el deficiente transporte obligaba a una movilización de las reses a pie, con lo cual los animales perderían mucho peso antes de ser sacrificados [...].

No obstante, esa aparente ineficacia económica, la explotación ganadera se mantenía como una forma de garantizar la propiedad sobre la tierra y como un mecanismo de afianzamiento de las clases regionales dominantes.

Al margen de los procesos relacionados con la tenencia de la tierra, fueron apareciendo organizaciones que tenían por fundamento la garantía de sus derechos en la producción pecuaria, entre ellas la Asociación Colombiana de Ganaderos, el Fondo Rotatorio de Almacenes de Provisión Ganadera (Ley 28 de 1936), el Fondo Nacional de Ganadería (Dcto. 690 de 1939), etc. (Machado, 2009a: 270-275).

Entre el cúmulo de logros alcanzados por dichas asociaciones se cuentan la formalización de ingresos por piel de vacuno exportada (Dcto. 1698 de 1942), la puesta en marcha del Plan de Fomento Agropecuario, la reducción de la base de liquidación del impuesto sobre la renta en el negocio de la ganadería (Ley 23 de 1945), el Estatuto de la Seguridad Rural con el cual se establecieron juzgados de instrucción criminal “que desvincularan el robo de ganados” (Ley 4.<sup>a</sup> de 1943), etc. (Machado, 2009b: 270-275).

Fue entonces cuando, a través de la formulación de incentivos económicos, financieros y tributarios, del establecimiento de una política criminal específica, de la reformulación del régimen aduanero pecuario y de la puesta en marcha de un plan para la intensificación de la producción de alimentos destinados a ganadería, a partir de la segunda mitad del siglo XX se delinearon “los mecanismos legales para el fomento de la actividad, dándose una expansión del consumo de carne de res asociada al desarrollo de la economía cafetera y el proceso de urbanización” (Machado, 2009: 276).

Sin duda, desde el punto de vista económico los años sesenta representaron un punto de partida para acomodarse a los procesos de modernización después de la Segunda Guerra Mundial (Machado, 2009: 283). Sin embargo, en Colombia la institucionalidad agropecuaria “funcionaba de manera

espontánea, sin claridad sobre lo que debería ser la estructura institucional pública para el sector” (Machado, 2009: 284).

Adicionalmente, como lo evidenció el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013: 13), los trabajos relacionados con la reforma agraria y las políticas de tierra mostraron una carencia casi absoluta de intentos por elaborar un balance, pues los temas relativos al manejo del recurso tierra y los factores de producción que le son complementarios, marcaban una distinción entre una reforma agraria y una adecuada política de tierras, cuyo vértice representaba el factor de redistribución de la propiedad (CNMH, 2013: 18).

El impulso institucional hacia el mercado de tierras entre 1988 y 1993 estableció un mecanismo de compra de tierras y su redistribución a los campesinos beneficiados, de esa manera se estructuraba un mercado a través del cual se ejecutaban proyectos productivos para el desarrollo de la economía campesina (Franco y De los Ríos, 2011: 107-106). Sin embargo, entre esos proyectos, el papel de la producción ganadera generó impactos que a la fecha toman amplia relevancia.

#### B. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PRODUCCIÓN PECUARIA Y SU ENFOQUE HACIA LA GANADERÍA EXTENSIVA

Como fenómeno jurídico, social y ambiental la ganadería extensiva carece de un marco regulatorio específico que evalúe su impacto y genere una agenda que permita plantear soluciones desde el punto de vista normativo. A pesar de ello, los intentos por dar alcance a la producción agropecuaria fueron considerados de manera genérica al interior de la Asamblea Nacional Constituyente.

En la Constitución Política de 1991 se elaboró un esquema de consagración de los derechos sociales, económicos y culturales. En primer lugar, el artículo 64 dispuso, que “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios [...] con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

A su vez, el artículo 65 estableció, que “se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales [...]”, y en ese propósito, el artículo 66 determinó que “las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar

las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta [...] los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

Desde un punto de vista general, el marco constitucional de los derechos sociales establece una aproximación, aún no definida, a la ganadería extensiva, y en ese orden de ideas relaciona la necesidad de adecuar un marco normativo para las condiciones especiales agropecuarias y los riesgos inherentes a la actividad y a las calamidades ambientales, lo que representa un intento de enfoque sostenible de la actividad agrícola y ganadera.

Desde el punto de vista legal son múltiples los intentos normativos por regular los aspectos técnicos y económicos de la producción ganadera y su general atención a la preservación del medio ambiente; sin embargo, la producción ganadera a gran escala y sus efectos en los ecosistemas no ha tenido una producción normativa clara, por lo que haremos referencia a algunos intentos cercanos.

La Ley 170 de 1994, que aprobó el Acuerdo establecido por la Organización Mundial de Comercio (OMC), consagró una serie de facultades para que las actividades comerciales y económicas reconocieran la protección y preservación el medio ambiente e incrementaran los medios para hacerlo.

Atendiendo a ese reconocimiento, los Decretos 616 de 2006 y 1500 de 2007, y las Resoluciones 2341 de 2007 y 2585 de 2008 del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) propiciaron la creación del sistema de inspección, evaluación y certificación de los procesos relacionados con las condiciones sanitarias para la producción de ganado destinado al sacrificio para consumo humano. Sin embargo, a pesar de considerar la protección al medio ambiente, ninguna disposición en concreto determina una herramienta efectiva para alcanzar dicho propósito.

El intento por contribuir a la adecuación de un marco normativo y regulatorio para la producción ganadera, y los riesgos ambientales que genera la actividad, se ha materializado, entre otros instrumentos, en las llamadas Buenas Prácticas Ganaderas (BPG), las cuales, “se refieren a todas las acciones involucradas en el eslabón primario de la ganadería bovina, encaminadas al aseguramiento de la inocuidad de los alimentos carne y leche, la protección del medio ambiente y de las personas que trabajan en la explotación” (Federación Nacional de Ganaderos –Fedegan–). A pesar de ello, de manera incompleta se toma como referencia la normativa citada en el párrafo precedente.

Con la Ley 1776 de 2016 se crearon y se desarrollaron las zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). Con base en dicha norma la UPRA diseñó la identificación de territorios con aptitud agrícola y pecuaria, logrando así, no solo la promoción del acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, sino la construcción e implementación de mecanismos que contribuyan a la formación competitiva de la economía en la zona rural, bajo modelos de desarrollo humano y el manejo sostenible de los recursos naturales (art. 2.º).

La implementación de las ZIDRES representa un reto para articular y llevar a cabo una producción ganadera ambientalmente sostenible. Más aún, cuando la autoridad competente para su identificación ha precisado en los lineamientos para el Ordenamiento Territorial Rural Agropecuario, que “es evidente que en varias zonas del país los procesos de ocupación del territorio han transformado el paisaje rural, a partir de un conjunto de dinámicas particulares, tales como: i) la presencia de ganadería extensiva que ocasiona conflictos de uso con el suelo agrícola y afecta los procesos de deforestación” (UPRA, 2016: 8). Teniendo presente esa evidencia, la autoridad debe ejecutar su política normativa, para que los propósitos legales, no queden en eso, solo en buenos propósitos normativos.

Por otro lado, El Consejo Nacional de Política Económica y social (en adelante CONPES), expidió el Documento 3940 de 2018, en consonancia y atención con la Ley 1776 de 2016, el propósito del CONPES se centró en implementar unos ejes estratégicos para el Plan de Desarrollo Rural Integral de la ZIDRES. Atendiendo a un sector específico, se inclinó por la competitividad económica, la creación y fortalecimiento de cadenas de valor agroalimentarias, así como el uso eficiente del suelo y de los recursos naturales (CONPES, 2018: 18).

A su vez, el CONPES 3917 de 2018 (p. 15) estableció ciertas limitaciones relacionadas con la aptitud pecuaria, entre ellas, los parques y áreas arqueológicas protegidas dentro de la estimación indicativa de áreas de referencia para las ZIDRES, mecanismo que contribuiría a promover una ganadería sostenible con el medio ambiente.

En concordancia con ello, dicho CONPES determina que para aprobar las ZIDRES se requiere elaborar un informe que contenga como mínimo un plan de desarrollo rural integral, el cual debe incluir, como una de sus líneas estratégicas, un plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad

rural, con el propósito de contribuir a la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de las tierras rurales.

De igual modo, el CONPES (p. 15) indica que “se debe tener como objetivo mínimo lograr un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria, el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica”.

Atendiendo a este marco normativo general se identifican: de un lado, la falta de especialidad de las normas que regulan la actividad económica ganadera y atiendan a la conservación del medio ambiente; de otro, que el control normativo a la producción ganadera carece del marco ambiental correspondiente y de articulación normativa, y, finalmente, que los intentos de la política legislativa pueden resultar claros, pero su efectividad no produce resultado alguno.

### III. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL PARA UNA GANADERÍA SOSTENIBLE

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) nació como una herramienta de protección ambiental, con el objetivo de fortalecer la toma de decisiones a nivel de políticas, planes, programas y proyectos (De la Maza, 2007: 579). Con la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto 2811 de 1974, se introdujo la declaración de efecto ambiental, derogada por la Ley 99 de 1993<sup>[2]</sup>, a través de la cual se indicaba, que “toda persona que proyecte realizar o realice cualquier obra o actividad susceptible de producir deterioro ambiental, está obligada a declarar el peligro presumible que sea consecuencia de la obra o actividad” (Dcto. 2811, 1974, art. 27) (Macías, 2012: 101).

La introducción de la declaración de efecto ambiental obedeció a declaración de la Conferencia de Estocolmo de 1972, instrumento internacional a través del cual se “emitió una Declaración de 26 principios y un plan de

---

2 A juicio de OSORIO SIERRA (2017: 363), la derogatoria de la declaración de efecto ambiental en el Código de los Recursos Naturales tiene relación con la falta de reglamentación del articulado, por lo que se tornó ineficaz durante su vigencia.

acción con diez recomendaciones, al tiempo que estableció metas específicas, producto de profundas reflexiones al llegarse a un momento de la historia en que se debían orientar las actuaciones en todo el mundo, atendiendo con mayor cuidado las consecuencias que pudiera tener para el medio ambiente” (Osorio, 2017: 362- 363).

Con la expedición de la Ley 99 de 1993, ley general ambiental de Colombia, se consagraron como principio general los EIA, los cuales se identificaron como un “instrumento básico para la toma de decisiones respecto de la construcción de obras y actividades que afectan significativamente el medio ambiente natural o artificial” (Ley 99, 1993, art. 1.11).

En concordancia con el principio, se facultó al Ministerio de Medio Ambiente a contratar, “cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones”, la elaboración de estudios de investigación y la evaluación de estudios de impacto ambiental (Ley 99, 1993, art. 5.11).

A pesar de que, según Osorio Sierra (2017: 365), se identificaron y atribuyeron explícitamente los EIA, su metodología se entendió como una licencia ambiental, requisito sin el cual no es posible llevar a cabo una actividad, establecimiento industrial o ejecución de obras que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje (Ley 99 de 1993, art. 49).

A nuestro juicio, en estricto sentido la metodología de EIA no se corresponde con la licencia. Por el contrario, la licencia es el resultado de realizar un adecuado análisis de impacto ambiental. A pesar de ello, esta apreciación resulta ser meramente semántica, pues se podría indicar que la metodología también comprende el procedimiento mismo de otorgamiento de la licencia, esto es, desde la presentación de la solicitud, con el correspondiente EIA para su evaluación, hasta la evaluación concreta, atendiendo a los criterios y procedimientos del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales<sup>3</sup> (Ley 99 de 1993, art. 58).

---

3 Hacia el año 2002 el Ministerio del Medio Ambiente publicó el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales. Criterios y Procedimientos como un instrumento técnico normativo que comprende aspectos organizacionales y operativos, una metodología para la definición del estudio ambiental requerido, su evaluación, la visita de campo en caso de ser necesario, y la elaboración de conceptos técnicos de evaluaciones ambientales.

En efecto, todo el procedimiento es una metodología y su resultado obedece a un análisis principalmente técnico de las consecuencias de determinada actividad sobre el medio ambiente. A pesar de lo importante que resulta el estudio, también es indispensable analizar su efectividad desde el punto de vista jurídico, pues los riesgos que rondan a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), entidad encargada de su expedición, se concretan en varios aspectos<sup>4</sup>, entre ellos, la frágil institucionalidad, la falta de seguridad jurídica y una inadecuada armonización de los contenidos reglamentarios de las normas que desarrollan aspectos sustanciales y procesales de las licencias ambientales. Es necesario advertir que esta problemática no es exclusiva del sector, sino que la inseguridad jurídica por la creciente demanda de normas es una alarma general que abarca la totalidad del ordenamiento que cada vez cuenta con menos instrumentos para su ejecución; además, se debe tener en cuenta la reducción de facultades y competencias de las distintas autoridades ambientales en materia de evaluación y licenciamiento de proyectos, y las fallas del diseño e implementación de la simplificación administrativa para el sector ambiental en materia de expedición de licencias.

Frente a estos tres aspectos, desde un punto de vista metodológico, el presente capítulo se enfoca en un análisis complementario de los aspectos problemáticos alrededor de la expedición de licencias ambientales y su incidencia en las normas que regulan la sostenibilidad ambiental frente a la ganadería extensiva.

---

4 Estos aspectos se corresponden con una visión objetiva del estudio adelantado por la Contraloría General de la República en mayo de 2007 sobre la efectividad de las licencias ambientales. En efecto, no se trata de poner en tela de juicio la competencia y función de la ANLA sino que, por el contrario, el objeto de dicho escrito es dotar de herramientas jurídicas la construcción de un proceso adecuado que contribuya y minimice la ineficiencia de la expedición de licencias, y advierta de manera efectiva los riesgos de las operaciones y actividades sobre el medio ambiente, concretamente la ganadería extensiva. En sentido similar, OSORIO SIERRA (2017: 366) pone de presente, que “la proliferación de normas que han modificado, sustituido, derogado o simplemente reglamentado las disposiciones que regulan la licencia como instrumento para la EIA en Colombia, ha provocado una evidente inseguridad jurídica y grandes dificultades para el ejercicio del control fiscal y administrativo, pues las autoridades tienden a considerarlas como equivalente a las otras metodologías de evaluación y control que han sido creadas según lo enunciado”.

En cumplimiento de ese propósito es necesario reiterar que la EIA es una herramienta que puede contribuir a un ejercicio general en la producción de normas. Su aplicación específica puede tener efecto y aplicación para la resolución de otros múltiples y diversos problemas. Es por esa razón que la EIA “no puede separarse del impacto social del proyecto y por lo tanto este último se considera como una dimensión fundamental del proceso” (FAO, 2011a: 1).

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) pone de presente el impacto de la EIA por cuanto

[...] se pueden encontrar ejemplos de estas estrechas interacciones en el contexto de la tenencia y de los derechos de las tierras, de los sustentos de vidas rurales y de las prácticas tradicionales. También se espera que la EIA ayude a garantizar la protección, mantenimiento y rehabilitación de los hábitats naturales y de sus funciones en el contexto de los proyectos de campo [...] (FAO, 2011b: 1).

Ahora bien, retomando los aspectos problemáticos expuestos, la falta de seguridad jurídica y la inadecuada armonización de los contenidos reglamentarios de las normas que desarrollan aspectos sustanciales y procesales de las licencias ambientales se puede solucionar mediante la implementación de herramientas de mejora regulatoria para el sector ganadero y sus impactos ambientales.

El Análisis de Impacto Normativo (AIN) permite atender a un adecuado diseño e implementación de políticas públicas y normativas específicas o generales, hacer seguimiento a su efectividad y lograr una producción ambientalmente sostenible. Su entendimiento tiene origen en el derecho administrativo general, y parte de la evaluación e identificación de los efectos esperados para determinada propuesta regulatoria a través de un método analítico y comparativo del costo/beneficio de determinada actividad (Organisation for Economic Co-operation and Development—OECD—, 2008: 3).

En su aplicación práctica se identifica un problema: como se señaló en el primer capítulo, de los 30 millones de hectáreas destinadas a la ganadería sólo 21 millones son aptas para tal fin, lo cual indica que en Colombia la ganadería ocupa más tierra de la que debería, y que los suelos tienen una excesiva sobrecarga pecuaria, siendo la causa principal de enfermedades (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2015).

Identificado el problema, con sus correspondientes causas y actores específicos, es necesario hacer un diagnóstico posterior de la situación, lo cual se puede resumir en una pregunta: ¿qué hace el Estado para saber por qué la ganadería extensiva es una actividad que deteriora el suelo y constituye una de las causas principales de deforestación? Para responder, quizá prematuramente, se podría decir que lo hace mediante investigaciones adelantadas en materia de conservación del suelo y de las áreas forestales. Sin embargo, ello no es suficiente, pues el diagnóstico debe atender a los factores de mercado, más aún cuando se trata de una actividad económica de alto impacto. Asimismo, desde el punto de vista jurídico, se debe identificar el marco regulatorio para atender el problema de manera específica.

En el mismo sentido, la identificación del marco regulatorio debe responder a varios interrogantes básicos, entre ellos: ¿cuáles son los grupos interesados en reglamentar la actividad?, ¿existe alguna clase de incentivo? De acuerdo con lo anterior, confirmada la existencia de un problema que ha sido identificado claramente a partir de un diagnóstico, es indispensable formular y considerar la mejor situación para afrontarlo o, al menos, reducir su impacto. Atendiendo a lo expuesto a lo largo del presente escrito, una posible solución consiste en regular de manera efectiva, pero sobre todo específica, el ejercicio de la actividad ganadera a gran escala bajo las normas y estudios técnicos en materia ambiental y económica.

Uno de los objetivos en los que se debe centrar el AIN es que la regulación no es general, como es tendencia en todo proceso regulatorio que se surte en Colombia, sino que su especificidad debe atender a un estudio técnico y financiero para que el margen discrecional de la autoridad administrativa en la ejecución de la EIA presente un resultado concreto y aplicable.

Con el AIN la inseguridad jurídica que afecta el ejercicio de la actividad administrativa en la expedición de licencias ambientales tendientes a garantizar la sostenibilidad en materia ambiental puede encontrar una de múltiples soluciones, no sólo porque esta herramienta se debe aplicar en la regulación misma ambiental, sino porque dotando de un marco regulatorio específico la materia objeto de EIA se otorga al operador administrativo un catálogo de parámetros de rango legal o reglamentario que le facilitan tomar una decisión.

Por otro lado, la reducción de facultades y competencias de las distintas autoridades ambientales en materia de evaluación y licenciamiento de

proyectos no constituye en sí misma un problema, por cuanto el Decreto 1076 de 2015, compilatorio de la reglamentación ambiental, determinó que son competentes para conocer y otorgar licencias ambientales la ANLA, las corporaciones autónomas regionales, cuyas funciones pueden ser delegadas, las entidades territoriales y otras autoridades ambientales.

Lo importante, más allá de reducir facultades, es que se articulen, que se aplique una herramienta de abogacía en las entidades competentes, propia del derecho privado y con múltiples impactos en las nuevas tendencias regulatorias, lo cual constituye un instrumento que comprende un conjunto de actividades realizadas por las autoridades administrativas para promover un entorno competitivo a nivel económico, mediante la interacción con otras entidades gubernamentales y el incremento de la conciencia pública respecto de los beneficios de la competencia (De la Calle, 2012), sin desatender la importancia de la sostenibilidad ambiental: una traducción efectiva en una economía amigable con el medio ambiente.

Aunque su aplicación práctica está estrechamente relacionada con las funciones que desarrolla la Superintendencia de Industria y Comercio, no es excluyente que pueda ser considerada en todo el SINA y en las entidades que tienen a su cargo la ejecución y articulación de políticas para la producción agropecuaria.

La interacción es un mecanismo idóneo, pero más importante es que su aplicación tenga mayor impacto en las entidades territoriales pues, en últimas, ellas están más cercanas de la problemática; además, todo esfuerzo que se haga desde el gobierno central debe ser concreto y efectivo, por lo que la descentralización territorial de las funciones de abogacía de la competencia, y otras herramientas de mejora regulatoria, contribuirían a ejercer un control ambiental más eficiente de las actividades económicas, concretamente, de la producción ganadera a gran escala.

A manera de ejemplo, una muestra de su efectividad consiste en que si se presenta una problemática ambiental relacionada con la ganadería extensiva en determinado territorio, cuyas características lo enmarcan como de interés nacional, lo adecuado es que la delegación de funciones o la atribución de competencias en materia territorial se corresponda con los parámetros estipulados por las entidades del orden central y, en caso de requerir mayor atención, la cooperación sea fundamental entre ellas.

Aunque las entidades tengan autonomía, o sean organismos autónomos, como es el caso de la ANLA, sus decisiones deben estar subordinadas a los parámetros del gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente, y en concordancia con otras entidades del orden central, específicamente las del orden descentralizado. Pero no puede haber incoherencia en las decisiones que expidan los diferentes organismos.

Finalmente, la solución mediata para las fallas en el diseño e implementación de la simplificación administrativa del sector ambiental en materia de expedición de las licencias ambientales frente al impacto que genera la ganadería extensiva, consiste en estructurar adecuadamente la figura de la simplificación administrativa que, en últimas, va encaminada a reducir los trámites y procesos administrativos.

La simplificación administrativa se configura a partir de un entendimiento necesario para el esencial funcionamiento de la justicia, la protección de los administrados, la equidad económica y la efectividad de las garantías sociales<sup>5</sup>. Su aplicación debe partir de dichos elementos esenciales, e identificar si la eliminación de un trámite afecta un adecuado proceso investigativo que contribuya a precisar la problemática ambiental.

Este ejercicio debe estar relacionado con las competencias ambientales establecidas a fin de determinar claramente a quién corresponde determinado trámite, y si es más efectivo que sea delegado, descentralizado o desconcentrado. Evidentemente, en principio este ejercicio corresponde al legislador, quien de manera principal estructura el marco regulatorio de determinados asuntos, seguido de las autoridades con mayor incidencia en los procesos económicos relacionados con la ganadería extensiva.

Con todo, la pretensión de este punto consiste en que, a través de las herramientas o instrumentos de mejora regulatoria (el AIN, la abogacía de la competencia y la simplificación administrativa), se logre, desde el punto de vista jurídico-normativo, pues se sabe que el técnico también es indispensable, contribuir a la adecuada formulación de una EIA en las actividades que generan consecuencias negativas sobre los ecosistemas, particularmente lo

---

5 La presente definición corresponde con una propuesta formulada en “De la simplificación administrativa a la calidad regulatoria”, investigación desarrollada por el autor, en proceso de publicación.

relacionado con la ganadería extensiva y las problemáticas expuestas en el primer aparte de este escrito.

## CONCLUSIONES

La ganadería extensiva es la actividad económica más común en el uso agropecuario del suelo, y representa para Colombia una serie de lógicas socioculturales, económicas y ambientales invisibilizadas a través de los años por diferentes modelos de expansión ganadera, que hicieron que este sector se expandiera desproporcionadamente, y sin medir los costos ambientales y sociales que se generarían a largo plazo.

Por lo tanto, el modelo ganadero colombiano rompe constantemente el equilibrio natural de los ecosistemas agropecuarios, adaptando a la fuerza zonas que en principio no son aptas para la ganadería, generando erosión, deforestación, y contaminación en fuentes hídricas, además de otras afectaciones indirectas como su relación con el efecto invernadero. Estos daños ya empezaron a impactar en el estilo de vida de los pobladores rurales, y en la calidad y sostenibilidad de los recursos naturales.

El Estado no ha prestado la suficiente atención a esos daños para mitigarlos, prevenirlos o repararlos. Lo cual se debe a que sus políticas agrarias han estado enfocadas en la regulación del traspaso de títulos de propiedad y en la distribución de la tierra mediante adjudicaciones, por lo que ha tenido una actitud tímida frente al reconocimiento de los impactos ambientales en las actividades agropecuarias.

Por lo anterior, podemos afirmar que los impactos ambientales de la ganadería extensiva en Colombia carecen de regulación pues, pesar de que existen instrumentos con estándares internacionales relacionados con el desarrollo sostenible de las actividades agropecuarias, como la Ley 170 de 1994, no existe ninguna disposición o política pública que regule el uso sostenible del suelo destinado a la ganadería.

Una herramienta importante para reconocer y hacer frente a los daños ambientales producto de la ganadería extensiva son los EIA; y aunque los análisis técnicos no son licencias ambientales propiamente dichas, tienen la misma rigurosidad técnica y jurídica. Esos mecanismos podrían ser implementados para regular de forma técnica, con perspectivas ambientales

y económicas, el uso del suelo por los propietarios de las tierras con destinación agropecuaria.

Otra herramienta destacable en la implantación de una política regulatoria de la ganadería extensiva es el Análisis de Impacto Normativo, con el cual se puede elaborar un diseño adecuado de la política pública ambiental agropecuaria que desde la gobernanza responda a los intereses económicos de los propietarios de las tierras, y al mismo tiempo sea sostenible con el medio ambiente. Generando normas con evaluación de costo-beneficio. De igual manera, se deben desarrollar herramientas como la “abogacía de la competencia” y la “simplificación de trámites administrativos” para que no se desincentive la inversión económica, la industrialización y el crecimiento del sector ganadero con la regulación que eventualmente se establezca.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABELLO VIVES, A. *Un Caribe sin plantación*, San Andrés, Universidad Nacional de Colombia, Observatorio del Caribe, 2006.
- ARANGO, M. *El café en Colombia, 1930-1958. Producción, circulación y política*, Medellín, Carlos Valencia Editores, 1982.
- ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL. “Real Cédula de tierras de 1780”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n.º 10, 2 de agosto de 1982, 231-244, disponible en [<https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/30259>].
- BARBOSA, R. “Llanero, conflicto y sabana: historias presentes”, en *En los llanos: una historia sin fronteras*, Bogotá, Academia de Historia del Meta, 1988.
- BELTRÁN, F. J. y M. A. PIÑEROS. “Sector agropecuario colombiano: su realidad económica y perspectiva”, 2013, disponible en [<http://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/4629/BeltranJorge2013.pdf?sequence=1>].
- BOTERO, J. *Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos nacionales. Evolución histórico-legislativa, 1830-1930*, Bogotá, Banco de la República, 1994.
- CAÑAS, A y I. DE LOS RÍOS. “Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*,

8(67), 2011, 93-119, disponible en [<http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v8n67/v8n67ao5.pdf>].

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013.

CURRIE, L. *Informe sobre un estudio económico del Departamento del Meta*, Bogotá, Departamento Administrativo de Planificación y Departamento del Meta, 1961.

DE LA CALLE, J. “Abogacía de la competencia: la nueva tarea de la Superintendencia de Industria y Comercio”, *Con-texto. Revista de Derecho y Economía*, 36, 2012, 59-78.

DE LA MAZA, C. “Evaluación de Impactos Ambientales”, en J. HERNÁNDEZ. *Biodiversidad: Manejo y conservación de recursos forestales*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2007.

DE LA PEDRAJA, R. *Los llanos: colonización y economía*, Bogotá, CEDE, 1984.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Encuesta Nacional Agropecuaria*, Bogotá, DANE, 2015.

FEDERACIÓN NACIONAL DE GANADEROS (Fedegan). “Buenas prácticas ganaderas”, 2015, disponible en [<https://www.fedegan.org.co/programas/buenas-practicas-ganaderas>].

GARCÍA, D. “El encomendero indiano (estudio sociológico)”, 1951, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2127997.pdf>].

GARCÍA, J. “Las políticas económicas y el sector ganadero en Colombia: 1950-1977”, 2006, disponible en [[http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/chee\\_19.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/chee_19.pdf)].

GARCÍA, H. “Deforestación en Colombia: retos y perspectivas”, 2018, disponible en [[https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/337/KAS%20SOPLA\\_Deforestacion%20en%20Colombia%20retos%20y%20perspectivas.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/337/KAS%20SOPLA_Deforestacion%20en%20Colombia%20retos%20y%20perspectivas.pdf?sequence=2&isAllowed=y)].

- GRAU, H. R. y M. AIDE. “Globalization and land. Use transitions in Latin America”, *Ecology and society* (16), 2008, disponible en [<http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art16/>].
- KALMANOVITZ, S. y E. LÓPEZ. *El PIB de Colombia en el siglo XIX*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2007.
- LUNT, I. D.; E. DI, J. W. MORGAN y G. B. WITT. “A framework to predict the effects of livestock grazing and grazing exclusion on conservation values in natural ecosystems in Australia”, *Australian Journal of Botany*, 2007, 401-415.
- MACHADO, A. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- MACÍAS, L. “Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia desde el Decreto ley 2811 de 1974”, en M. P. GARCÍA. *Evaluación de Impacto Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.
- MEADOWS, R. “Environ Health”, *Livestock Legacy*, 103, 1995, 1096-1100.
- MILCHUNAS, D.; O. SALA y W. LAUENROTH. “A generalized model of effects of grazing by large herbivores on grassland community structure”, *American Naturalist*, vol. 132, 1988.
- MORALES, J. “Incidencia de la Reforma Agraria de 1936 en la Creación de Autodefensas Campesinas en Colombia”, trabajo de grado, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2014, disponible en [<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8923/1082932448-2014.pdf?sequence=3>].
- MYERS, M. L. “Ganadería: ámbito y efectos sobre salud”, *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, 1998.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN (FAO). “Evaluación del impacto ambiental. Directrices para los proyectos de campo de la FAO”, 2012, disponible en [<http://www.fao.org/3/a-i2802s.pdf>].
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). “Introductory Handbook for undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)”, 2008, disponible en [<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>].

- OSORIO, A. “Evaluación de Impacto Ambiental y ordenación del territorio”, en M. P. GARCÍA. *Medio ambiente y ordenación del territorio*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de Desarrollo Humano*, Bogotá, PNUD, 2011.
- Semana. “¿Por qué es tan grave que la ganadería en Colombia use más tierra de la que debería?”, 2017, disponible en [<https://www.semana.com/nacion/articulo/ganaderia-en-colombia-utiliza-mas-tierra-de-la-que-deberia-segun-igac/529191>].
- SOURDIS, A. “Santa María de los Remedios del Cabo de la Vela: aproximación a los orígenes de la Provincia del Río de El Hacha”, *Boletín de Historia y Antigüedades*, *XCIII* (833), abril-mayo de 2006.
- SOURDÍS NÁJERA, A. “Ganadería en Colombia cinco siglos construyendo país”, en disponible en *Ganadería: la industria que construyó al país*, Bogotá, Fedegan, 2008.
- STRUNK, H. “Soil degradation and overland flow as causes of gully erosion on mountain pastures and in forests”, *Catena*, 50, 2003, 185-198.
- TANNAHILL, R. *Food in History*, New York, Stein and Day, 1973.
- UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA (UPRA). *Lineamientos para el Ordenamiento Territorial Rural Agropecuario. Anexo 2. Análisis de los Conflictos de Ordenamiento Territorial y Productivo que Afectan el Eficiente Uso del Suelo Rural*, 2016,
- VANEGAS, J. A. *Ganadería, paisaje y región. Una historia ecológica y social de la Orinoquia colombiana*, Bogotá, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2004.
- VEGA, R. “Las luchas agrarias en Colombia en la década de 1920”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 1, n.º (52), 2004, 9-47, disponible en [<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/issue/view/1115>].
- VICEMINISTERIO DE AMBIENTE. *Metodología general para la presentación de estudios ambientales*, Bogotá, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, 2010.

## NORMATIVIDAD

### CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Decreto 935 del 7 de noviembre de 1884, DO: 6241, disponible en [[http://bdigital.unal.edu.co/7301/61/capitulo\\_6\\_bosques\\_nacionales.pdf](http://bdigital.unal.edu.co/7301/61/capitulo_6_bosques_nacionales.pdf)].

Ley 110 del 23 de noviembre de 1912, “Por la cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman”, DO: 14845.

Ley 52 del 17 de abril de 1931, “Sobre fomento de las industrias agrícola y minera y sobre otras materias”, DO: 21676.

Ley 34 del 20 de febrero de 1936, “Por la cual se reforman algunas disposiciones del Código Fiscal y de las Leyes 47 de 1926 y 85 de 1920, se adiciona la Ley 52 de 1931, se deroga la 75 de 1887, se dictan algunas medidas sobre baldíos y se sustituye el ordinal 1.º del artículo 1677 del Código Civil”, DO: 23129.

Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”, DO: 41416.

Ley 170 del 15 de diciembre de 1994, “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la ‘Organización Mundial de Comercio (OMC)’, suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino”, DO: 41.637

Ley 1776 del 29 de enero de 2016, “Por la cual se crean y desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).

### CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

Documento CONPES 3917 del 7 de febrero de 2018, “Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)”, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf>].

Documento CONPES 3940 del 17 de julio de 2018, “Delimitación de la Zona de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social en el Municipio de Puerto López (Meta)”, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3940.pdf>].

Constitución Política de Colombia de 1991, 2.<sup>a</sup> ed., Bogotá, Legis.

#### GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Decreto 59 del 11 de enero de 1938, “Por el cual se reglamenta la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras”, DO: 23686, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1013047>].

Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974, “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

Decreto 1500 del 4 de mayo de 2007, “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 [...]”, disponible en [[https://www.invima.gov.co/images/stories/aliamentos/Decreto1500\\_2007.pdf](https://www.invima.gov.co/images/stories/aliamentos/Decreto1500_2007.pdf)].

Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”, DO: 59523.

#### INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)

“Resolución 2341 del 23 de agosto de 2007, “Por la cual se reglamentan las condiciones sanitarias y de inocuidad en la producción primaria de ganado bovino y bufalino destinado al sacrificio para consumo humano”, disponible en [<https://www.ica.gov.co/getattachment/ob5de556-cb4a-43a8-a27a-cd9a2064b1ab/2341.aspx>].

Resolución 3585 del 20 de octubre de 2008, “Por la cual se establece el sistema de inspección, evaluación y certificación oficial de la producción primaria de leche”, disponible en [<http://www.fabegan.org/upload/pdf/RESOLUCION%203585%20DE%202008.pdf>].