

## INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA INDUSTRIA GANADERA Y SU IMPACTO EN EL SUELO COLOMBIANO.

MARÍA CAMILA ROSSO GAUTA<sup>49</sup>  
NATALIA RINCÓN MANRIQUE<sup>50</sup>

### Resumen

La actividad ganadera en Colombia, trae numerosos efectos negativos en el ambiente. La ganadería extensiva, es la más común tiene una gran influencia en el nivel de contaminación y de presencia de metales pesados y no todos los suelos son aptos para ella.

El modelo de intervención del Estado colombiano en la economía dista de ser un modelo cercano al de un Estado neutro. Por el contrario, el constituyente determinó un lineamiento por el cual la dirección general de la economía estaría enmarcada en el reconocimiento y la garantía efectiva entre la relación del poder estatal con el mercado.

Es así como surgen dos preguntas que consideramos esenciales para desenvolver y comprender la intervención del Estado en la ganadería. La primera pregunta consistiría en aproximarnos a la existencia de elementos normativos que el legislador y la administración han proporcionado para intervenir la actividad ganadera como práctica económica ¿Dentro de la dirección general de la economía el Estado ha regulado esta actividad? Partiendo de la existencia de dicha normatividad, es necesario cuestionar los efectos generados por estas ¿Es efectiva dicha intervención? ¿Cómo procede el Estado frente a la actividad ganadera?

### Palabras claves

Intervención Estatal, Ganadería, Suelo, Ambiente.

### Abstract

The cattle activity in Colombia has many negative effects on the environment. Extensive cattle, which is the most common, has great influence on the contamination rate and of presence of heavy metals, not all the soils are suitable for it.

The Colombian State's model of intervention in the economy is far from being neutral. On the contrary, the constituent determined a guideline by which the general direction of the

---

<sup>49</sup> Estudiante de Derecho, V semestre Universidad Autónoma de Bucaramanga. Semillero de investigación HERMES  
Correo electrónico nrincon797@unab.edu.co. Contacto 3014049444

<sup>50</sup> Estudiante de Derecho, V semestre Universidad Autónoma de Bucaramanga. Semillero de investigación HERMES  
Correo electrónico mrosso@unab.edu.co. Contacto 3229167073

economy would be framed in the recognition and effective guarantee of the relationship between the state power and the market.

Two questions that we consider essential arise following this line of thought, our goal is to understand the intervention of the state in livestock farming, the first question is to find out, as we find and get closer to the existence of normative elements that the legislator and the administration have provided to intervene in cattle farming as an economic practice, inside the general intervention of the economy has the State properly regulated these activities?

Starting from the existence of such regulations, it becomes necessary to question the effects generated by them, is this intervention effective? How does the State proceed regarding cattle activity?

### **Key words**

State intervention, Cattle, Soils, Environmental.

## **INTRODUCCIÓN**

Esta ponencia se realiza en el marco de una investigación sobre la Ganadería como una actividad agropecuaria en Colombia, la cual configura su actuación en torno a poblaciones de bovinos, porcinos, caprinos, aves, ovinos, búfalos y equinos.

Dentro de estos últimos, las dos poblaciones más influyentes en la economía ganadera colombiana son la del ganado bovino y porcino que encabezan la actividad pecuaria con una como la producción pecuaria se ha hecho históricamente participe de un porcentaje en el PIB del porcentaje Nacional, y del mismo modo, ha sido una actividad de obligatorio análisis para el sector primario. En promedio, la actividad agropecuaria representa el 6,1 % del PIB total y genera el 16,3 % del empleo del país (DANE, 2015).

La importancia de la ganadería como actividad económica es tal, que desde la perspectiva del sector primario en sentido macro (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca), el crecimiento en el tercer trimestre de 2017 significó un 7.1% y delimitando sólo lo atinente a la actividad pecuaria, representó el 9.6% por la producción de leche sin elaborar (DANE, 2017).

La ganadería puede realizarse bajo dos métodos: la ganadería intensiva o la ganadería extensiva. La ganadería tradicional, es decir, la ganadería extensiva, no sólo genera representaciones en el PIB, sino que también contiene dentro de sí, factores que han hecho de la actividad pecuaria en Colombia, un objeto de análisis.

El devenir de los hechos históricos desencadenados por problemas del acceso a la propiedad y las facultades que esta supone, las consecuencias ambientales que se han generado a través del tiempo y su irreversibilidad son sólo algunos elementos que integran la ganadería entendida como algo más que las cifras anuales de economía, sino que también

puede ser entendida como una actividad que condiciona a un porcentaje para nada insignificante de la producción agrícola, esto dado a que la actividad agropecuaria ocupa el 80.3% del suelo apto para ser productivo (DANE, 2013) y en sumatoria a esto, porcentajes de la OXFAM con cifras aportadas por el DANE miden a Colombia como uno de los países más desiguales de Latinoamérica: el 80% de las tierras es manejada por el 1% de las actividades productivas y explotaciones de mayor tamaño.

## **EL IMPACTO AMBIENTAL**

La actividad ganadera en Colombia, a pesar de los numerosos beneficios económicos que aporta, trae numerosos efectos negativos en el ambiente a nivel global, tales como el calentamiento de la atmósfera, la degradación de los suelos, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del agua. Se estima que este contribuye en un alto porcentaje a las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo, tales como el metano (18%) y el dióxido de carbono (20%), los cuales deterioran la capa de ozono, esto es más que el emitido por los medios de transporte; también es responsable del 64% de las emisiones de amonio, contribuyendo significativamente a la lluvia ácida y a la acidificación de los ecosistemas (IBIS, página 24).

A nivel Nacional, las estadísticas muestran que la ganadería extensiva aporta un 8% a la deforestación, esto sin contar el 45% que se le atribuye a la praderización aislada, la cual es la principal causa de emisiones de carbono en Colombia, así como de la reducción en el número de muchas especies que en ellos habitan; adicionalmente, cerca del 28% de los suelos nacionales han sido afectados por la sobreutilización y subutilización que se les da, principalmente en las regiones Caribe y Andina, regiones en las que el suelo no es apto para la ganadería, a esto último también contribuyen otras actividades como la agricultura y la minería.

Las dos principales formas de ganadería (extensiva e intensiva) tienen algunas variables internas; en el caso de la extensiva, que es la más común tanto a nivel nacional como en la mayoría de países del mundo, en especial aquellos en vía de desarrollo, tiene como principal característica que no se ha modificado su esquema de funcionamiento básico, el cual consiste en dejar que el ganado pastoree por vastos potreros -mínimo 5 hectáreas cada uno- completamente libres de cualquier otra planta diferente al prado a baja altura, para lo cual se utilizan productos químicos, tala e incineración del resto de la vegetación, pues, se cree que así se acelera el proceso de engorde, lo cual no es para nada cierto.

También el aforo, es decir, la cantidad de ganado que debe ir en cada potrero, se calcula a ojo puesto que de todas formas la rotación se realiza una vez se ha consumido el prado del potrero, todas estas actividades generalmente están a cargo de un mayordomo, cuya experiencia y conocimiento se encuentra prácticamente respaldado en la experiencia que adquiere con los años, por lo que no se encuentra precisamente capacitada para administrar el predio de la forma más sostenible, competitiva, eficaz y eficiente posible, lo cual limita el aumento de producción de carne y leche.

Los suelos destinados a la ganadería presentan un alto nivel de degradación, el hecho de que la distribución y rotación del ganado sea de acuerdo con la simple percepción, conlleva a que los pastos pierdan su capacidad regeneradora, ya que no se deja reposar el tiempo suficiente y si se mantiene un mismo lote de animales en él por largos periodos de tiempo, comenzara a afectar la calidad de los suelos y la regeneración de los pastos.

La zona en que se llevan a cabo las actividades ganaderas extensivas tiene una gran influencia en el nivel de contaminación y de presencia de metales pesados, es por esto que no todos los suelos son aptos para ella, por ejemplo, las pasturas en el trópico, zona en la que generalmente las condiciones económicas son precarias, los pastos son poco digestibles y además poseen pocos nutrientes y sí despojan de oxígeno y de su hábitat a muchas otras especies.

En el bosque la calidad de los pastos tampoco es la indicada, aun así, según el Ministerio de Ambiente y el Ideam, la ganadería extensiva en el sur del Meta y en límites con el Parque Natural La Macarena es responsable de la pérdida en los últimos años unas 46.000 hectáreas de área boscosa gracias a la deforestación.

La ganadería intensiva es otro sistema de cría de ganado, producto de la creciente demanda de carne, tiene características totalmente opuestas a la extensiva, ya que se lleva a cabo en pequeñas porciones de tierra y generalmente los animales se mantienen confinados, por lo que hay una alta regulación y control de su alimentación y crecimiento para que sea lo más rápido y masivo posible, lo cual implica una gran inversión económica en procesos técnicos, productos artificiales, personal capacitado y maquinaria industrializada, que también lleva a altos niveles de contaminación y a diferencia de la ganadería extensiva, no puede practicarse indefinidamente.

### **GANADERÍA AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE.**

Existen alternativas eco sostenibles que además de preservar los recursos naturales, aumentan la productividad y el aprovechamiento de los suelos. Consiste en introducir cierta cantidad de fauna en las zonas ganaderos para crear un ambiente silvopastoril, tales como pequeños bosques y barreras naturales que reemplazarían parcialmente los corrales y ayudarían a disminuir el nivel de contaminación gracias a que estos ayudan a renovar esta materia orgánica mediante procesos naturales (Charáet al., 2007.) así como a restaurar la biodiversidad y la fertilidad de los suelos.

También se utilizan productos químicos eco amigables y tipos estandarizados de pasto, para incrementar la nutrición del ganado y la calidad de los productos que de este derivan; todos los medicamentos y demás productos veterinarios deberán ser aprobados por el ICA y los tratamientos deberán ser formulados por un médico veterinario. Esta y muchas otras medidas han sido producto de un estudio realizado entre 2010 y 2013 por FEDEGAN para promover buenas practicas ganaderas y proyección empresarial.

## USO DEL SUELO Y DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en el análisis de uso del suelo en Colombia, determinó que:

*El 9,2% del territorio nacional alberga los mejores suelos para cultivar. Por su parte, el 8,7% tiene vocación forestal y el 2,7% agroforestal, mientras que el 60,6% debe ser conservado por su importancia ambiental y el 16,1% ya está protegido bajo la ley. (IGAC, 2017)*

De este estudio, se determina que sólo el 2.4% del territorio, es decir, 2.7 de los 114 millones de hectáreas en Colombia son aptas para utilizarlas netamente para ganadería. Sin embargo, la realidad está bastante alejada de estos datos; el IGAC es el instituto encargado para conocer cómo están delimitados los territorios, y, dentro de estas delimitaciones, se encuentra la ganadería; no obstante, el IGAC precisa que en sus fuentes se encuentran 14 millones de hectáreas funcionando en la actividad pecuaria y aún así, los datos de los terrenos que tienen algún desarrollo agropecuario se aproximan al 34,8 millones de hectáreas.

Las cifras son preocupantes, y sin lugar a duda, son un derrotero para analizar problemas del suelo y su distribución en los factores de la economía colombiana. Las 2.7 millones de hectáreas aptas para la ganadería intensiva o extensiva, están divididas en 27 departamentos en los cuales lideran Casanare, Arauca, Bolívar, Cesar, Magdalena, Córdoba, Antioquia, Santander, Sucre y Valle de Cauca. Del mismo modo, el IGAC determinó que en los departamentos de Amazonas, Guainía, Quindío, Risaralda y Vaupés no albergan un territorio apto para la ganadería en cualquiera de sus formas.

Los datos proporcionados por el IGAC contribuirían a una intervención por parte del Estado en pro de la conservación de los suelos y de ecosistemas que no se podrían rescatar si son víctimas de los agresivos procesos a los que se someten los terrenos en donde se desarrollarán (generalmente con el método extensivo) las actividades pecuarias. Sin embargo, las prácticas en territorios no aptos son frecuentes tanto en los cinco territorios como en las zonas excluidas de territorios parcialmente aptas para albergar ganado

Según los datos calculados en el año 2014 por oxfam, Colombia se sitúa en primer lugar de desigualdad en la distribución de la tierra. El conflicto de uso del suelo se analiza desde 111,5 millones de hectáreas censadas. 43 millones, es decir, el 38.6%, pertenece a fines agropecuarios (el 80%, es decir, el 34,4 millones son para ganadería; frente al 20% de la producción agrícola que son 8.5 millones), mientras que 63, 2 millones (el 56,7%) se mantienen con superficies de bosques naturales. Los territorios étnicos abarcan el 35.7% (39.9 millones de H.) sin embargo, estas hectáreas no están alejadas del daño provocado por las actividades agropecuarias. (oxfam, 2016)

La subutilización de las zonas aptas para la actividad agrícola es abrumadora, dado que si sólo el 8.5 millones de hectáreas son utilizadas para esta actividad, es decir, que de los 22 millones de hectáreas en las cuales son aptas para cultivar (y en las cuales campesinos podrían ejercerlas con la propiedad) sólo el 40% se utiliza para dichos fines. De esta última cifra, el DANE (2016) estima que el municipio con más de 80.000 hectáreas de cultivos transitorios se ha reducido desde 12 a 11 de 1960 a 1970 y en el 2014 se redujo a uno.

De esta manera, la producción a gran escala en materia pecuaria desplaza el sector agrícola. Este desplazamiento en la producción tiene consecuencias a nivel económico interno: Colombia debe importar grandes cantidades de alimentos para suplir necesidades que el país no puede cubrir.

Esta problemática de utilización de suelos, de propiedad y de producción, es, entonces, la principal causa de pérdida de soberanía en materia alimentaria.

### **INTERVENCIONES ESTATALES EN LAS PRÁCTICAS GANADERAS**

El DANE, en su Boletín mensual de mayo de 2015 sobre insumos y factores asociados a la producción agropecuaria, ofrece datos importantes para el análisis de la intervención efectuada por el Estado al censar y controlar la producción pecuaria. En el año 2013 las cifras de ganado bovino en Colombia eran de 20.920.410 de cabezas, dentro de las cuales, 8.949.935 se encontraban bajo el sistema de doble propósito, es decir, carne y leche.

La intervención del Estado se da bajo las medidas de Buenas prácticas ganaderas (BPGs), la cuales están condicionadas por una serie de pasos que se desarrollan en la producción de ganado bovino y bufalino destinado al sacrificio para el consumo humano. Para cumplir con las BPGs debe haber una inscripción de predios según el POT de cada municipio y un control del ingreso y egreso de bovinos por parte del ICA.

Los animales, por su parte, deben estar contabilizados para facilitar la identificación sanitaria y productiva; asimismo, en el desarrollo del trabajo veterinario sobre los animales trazado se prohíbe el uso de aquellos medicamentos o productos que no tengan el registro ICA. Sobre el saneamiento, se debe controlar la calidad de agua que los animales ingieren y respecto al personal, las normas condicionan al propietario a realizar anualmente exámenes médicos; a capacitar y dotar a sus empleados acerca de cómo deben realizar sus actividades según las BPGs.

La última fase de tiene que ver con las buenas prácticas de alimentación animal en la cual todos los alimentos y suplementos alimenticios, plaguicidas, fertilizante y cualquier insumo agrícola necesario en la actividad pecuaria, deberá contar con registro ICA.

Del mismo modo, el Instituto Colombiano Agropecuario expedirá las guías sanitarias de los vehículos que transporten animales y velará por el respectivo cumplimiento de todas las reglas anteriores.

Se debe agregar que no sólo el Estado interviene directamente en las prácticas que consolidan las actividades pecuarias en general (que envuelve el sistema de doble propósito para la producción bufalina y Bovina destinados al sacrificio para el consumo humano) sino, que también el legislador intervino en la actividad para que se fomentara a través de un recurso parafiscal materializado por el Fondo Nacional del Ganado.

La ley 89 de 1993, en su art. 2 sobre la cuota de fomento ganadero y lechero, determina que

*la cuota de fomento ganadero y lechero como contribución de carácter parafiscal, la cual será equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio*

El objetivo de esta ley es, en términos generales, la comercialización de carne y leche en los estratos medianos y bajos con el 10% del total de la contribución anual, y sumado a esto, deberá servir para el desarrollo y evolución de las prácticas pecuarias desde el punto de vista técnico e investigativo, e incluso, apoyar las exportaciones de ganado.

En el Art. 7, la respectiva ley determinó que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contrataría con la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN-, la administración recauda final de las cuotas de fomento Ganadero y Lechero, sin embargo, pasados los 10 años del contrato administrativo planteado por el legislador, el Gobierno Nacional no estaba obligado a renovar con FEDEGAN el contrato inicialmente pactado.

Un rasgo importante para la terminación del contrato sin renovación son las investigaciones arrojadas por la Contraloría General de la Nación. FEDEGAN afirma que son medidas arbitrarias tomadas con interpretaciones políticas, dado que la federación ha expresado su desaprobación en repetidas ocasiones, sin embargo, es un tema que desborda la actividad agropecuaria si la miramos estrictamente desde lo económico (sin análisis políticos).

El ICA como institución está al tanto de materializar fines del Estado a partir de la dirección y es así como en primera medida debe verificar la inscripción correcta de los predios. El ICA determina que todo predio que sea parte de la producción no sólo deberá inscribirse ante este, sino que debe también adecuarse al Plan de Ordenamiento territorial.

Sin embargo, a partir de los datos arrojados con anterioridad sobre la realidad de los suelos en Colombia, constatamos automáticamente que la tarea administrativa del instituto tiene graves falencias y que analizando el poder que tiene legalmente la administración, la efectividad no sólo es simbólica desde el derecho positivo, sino que también lo es desde la administración.

La omisión de los planteamientos legales en la actuación productiva ganadera genera graves consecuencias y la laxitud de la administración es el caldo de cultivo más efectivo para generar problemáticas ambientales, sociales y económicas.

La distribución del suelo es la radiografía de un manejo insostenible de la tierra con un modelo ancestral de producción ganadera extensiva, en la cual se utilizan grandes cantidades de terreno y donde se subutiliza el suelo productivo en materia agrícola.

La tensión generada por la actividad ganadera frente a los daños ambientales ocasionados no es recompensada por la productividad y su ingreso en el PIB. De esto podemos concluir que no sólo el ambiente se ve afectado a partir del incumplimiento de las medidas legales necesarias para la preservación del suelo, sino que el principio por el cual se interviene la economía (el bien general) a partir de la dirección de esta, no se cumple.

## **CONCLUSIONES**

La utilización del suelo tiene graves problemas que afectan la producción diferente al ganado y el acceso de los campesinos a la propiedad privada

La regulación en la actividad realizada sobre los predios desde la perspectiva del impacto ambiental podría describirse, ante todo, como insuficiente; Los terrenos según cifras oficiales no deberían utilizarse para la ganadería, y, los permisos para ejercer esta actividad no demuestran un cumplimiento estricto.

La actividad ganadera podría ser mucho más sustentable si se destinara adecuadamente suficiente cantidad de recursos a contribuir con la adaptación de las tierras a los nuevos métodos eco amigables de producción, así como la disminución progresiva de esta actividad en zonas no aptas para ella.

La crisis medio ambiental producida por la inaplicación de la potestad jurídica atribuida a órganos de control, ha generado un manejo insostenible del capitalismo como sistema social en donde se busca la optimización de recursos, la ganadería no explota su mayor capacidad productiva.

El legislador intervino en la actividad para que se fomentara el sector pecuario en los estratos medianos y bajos, a través de un recurso parafiscal materializado por el Fondo Nacional del Ganado, pero el apoyo no es simplemente monetario, requiere vigilancia, control, desarrollo, educación en conciencia y respeto ambiental, mayor equidad en asuntos como la distribución de la tierra y acceso a la información.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Guereña, A. OXFAM (2016). Radiografía de la desigualdad. LO QUE NOS DICE EL ÚLTIMO CENSO AGROPECUARIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA EN COLOMBIA [1.-20]. Recuperado de [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/radiografia de la desigualdad.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

ICA. (2015) Buenas prácticas ganaderas en la producción de ganado bovino y bufalino destinado al sacrificio para el consumo humano. Recuperado de : <https://www.ica.gov.co/getattachment/35f0d70e-b2dd-4bfc-ac1f-ba169b5ccdca/Publicacion-5.aspx>

DANE. (2015) INSUMOS Y FACTORES ASOCIADOS A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/sipsa/Bol Insumos31 abr 2015.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/sipsa/Bol_Insumos31_abr_2015.pdf)

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2017). Ganadería 'al rojo vivo' solo debería imponerse en el 2,4% de Colombia: IGAC. Recuperado de <http://noticias.igac.gov.co/ganaderia-al-rojo-vivo-solo-deberia-imponerse-24-colombia-igac/>

Congreso de la República . (10 de diciembre de 1993). Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.[LEY 89 DE 1993]. DO: [Diario Oficial No. 41.132.]/ Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0089\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0089_1993.html)

Universidad Pontificia Javeriana. (Abril de 2012). Efectos ambientales y socio-económicos del sistema de producción ganadero con enfoque ambientalmente sostenible y el sistema tradicional, implementados en las fincas escocia y alejandría, respectivamente en el municipio de montería, departamento de Córdoba. Recuperado de:<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/2505/RuizSoleraFlorAnge-la2012.pdf>

Fundación CIPAV. Sistemas Agroforestales para la Producción Ganadera en Colombia. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-x6366s/x6366s13.htm>