

Ganadería deforestadora: Vacíos y limitantes en el control y enfoque de derechos humanos

*Natalia Katixa Escobar
Kelly Giraldo Viana
Daniela Cardona Arciniegas
Laura Santacoloma M.*



DOCUMENTOS 91



UK Government

Dejusticia

DOCUMENTOS 91

Ganadería deforestadora. Vacíos y limitantes en el control y enfoque de derechos humanos

Resumen

Posterior a la firma del Acuerdo Final de Paz, la deforestación a nivel nacional aumentó más de un 40%; dentro de este porcentaje, la Amazonia es la región con mayor afectación en el país. Ante esto, desde 2018 el Estado ha implementado diferentes estrategias normativas y de política pública dirigidas al fortalecimiento institucional para el control de la deforestación, con resultados exiguos y con grandes cuestionamientos en materia de derechos humanos.

Entonces, ¿qué pasa con las estrategias diseñadas? ¿Cuáles son los factores que obstaculizan la eficacia en su cumplimiento? Y ¿cuáles son los riesgos para los derechos humanos que puede traer la aplicación de estas estrategias de control? Estas preguntas son las que orientan el presente análisis de política pública, con el propósito de identificar posibles ausencias y debilidades en su proceso de implementación, y ofrecer recomendaciones para el fortalecimiento de su actuación en un marco de protección de los derechos humanos.

Palabras clave: deforestación, ganadería, control ambiental, sanción, derechos humanos.

Summary

Following the signing of the Final Peace Agreement, deforestation at the national level increased by more than 40%; within this percentage, the Amazon is the region most affected in the country. In response, since 2018, the State has implemented various regulatory and public policy strategies aimed at strengthening institutional control of deforestation, with meager results and significant human rights concerns.

So, what is happening with the designed strategies? What factors hinder the effectiveness of their compliance? And what are the risks to human rights that the application of these control strategies may bring? These questions guide the present public policy analysis, with the aim of identifying possible gaps and weaknesses in their implementation process, and offering recommendations to strengthen their performance within a framework of human rights protection.

Keywords: deforestation, cattle ranching, environmental control, sanction, human rights.

Para citar este libro:

Escobar, N., Giraldo, K., Cardona, D. & Santacolma, L. (2024). *Ganadería deforestadora. Vacíos y limitantes en el control y enfoque de derechos humanos*. Dejusticia.

**Ganadería
deforestadora
Vacíos y limitantes
en el control
y enfoque de
derechos humanos**

NATALIA KATIXA ESCOBAR

Socióloga, especialista en planeación territorial y magíster en Geografía. Investigadora en temas sobre conflictos socioambientales, deforestación y justicia ambiental. Actualmente es coordinadora de la Línea de Justicia Ambiental en Dejusticia.

KELLY GIRALDO VIANA

Abogada, especialista y magíster en Derecho Penal de la Universidad EAFIT. Se ha desempeñado en los últimos años como investigadora en materia de política criminal, derecho penitenciario y asuntos de género. Actualmente es investigadora en la Línea de Sistema Judicial en Dejusticia.

DANIELA CARDONA ARCINIEGAS

Abogada en proceso de doble titulación con Geografía. Especialista en Justicia, Víctimas y Construcción de Paz de la Universidad Nacional de Colombia. Fue pasante y posteriormente asistente de investigación para la Línea de Justicia Ambiental en Dejusticia. Actualmente es abogada en la Comunidad de Juristas Akubadaura.

LAURA SANTACOLOMA

Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, con maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, Buenos Aires y doctora en Derecho de la misma universidad. Exdirectora de la Línea de Justicia Ambiental. Actualmente es coordinadora del Programa de Prevención y Justicia Ambiental en UNODC.

Ganadería deforestadora

**Vacíos y limitantes
en el control
y enfoque de
derechos humanos**

Natalia Katixa Escobar

Kelly Giraldo Viana

Daniela Cardona Arciniegas

Laura Santacoloma M.

 UK Government

documentos/Editorial **Dejusticia**

Escobar, Natalia Katixa
Ganadería deforestadora. Vacíos y limitantes en el control y enfoque de derechos humanos / Natalia Katixa Escobar, Kelly Giraldo, Daniela Cardona y Laura J. Santacolma M. – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2024.

97 páginas; 24 x 15 cm – (Documentos)

ISBN: 978-628-7764-09-5

1. Deforestación 2. Ganadería 3. Control ambiental 4. Sanción 5. Derechos humanos.

Documentos Dejusticia 91

GANADERÍA DEFORESTADORA

VACÍOS Y LIMITANTES EN EL CONTROL

Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Este informe fue preparado por Dejusticia con el apoyo de la Embajada Británica. Las opiniones expresadas en el mismo son únicamente de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones o políticas de la Embajada Británica. La Embajada Británica no asume responsabilidad alguna por la exactitud, integridad o actualidad de la información proporcionada en este informe, las cuales son responsabilidad de sus autores.

ISBN: 978-628-7764-09-5 Versión impresa

ISBN: 978-628-7764-10-1 Versión digital

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Corrección de estilo: María José Díaz Granados

Ilustración de portada: Tobías Arboleda

Diagramación de portada: Diana Carolina González

Preprensa: Precolombi EU, David Reyes

Impresor: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá D. C., diciembre de 2024

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. DEFORESTACIÓN DEL BOSQUE AMAZÓNICO Y SU RELACIÓN CON LA GANADERÍA: ANÁLISIS CONTEXTUAL.....	5
Deforestación amazónica y ganadería: una mirada a las cifras	6
Praderizando el bosque: una historia de tiempo atrás	7
La ganadería más allá del uso del suelo: una perspectiva de los flujos	12
Ganadería extensiva y acaparamiento como motor de deforestación: problematizando los conceptos.....	14
CAPÍTULO 2. INSTANCIAS Y MECANISMOS ESTATALES PARA CONTROLAR LA DEFORESTACIÓN ASOCIADA A LA GANADERÍA	19
Sistemas administrativos	20
Sistema penal	32
La articulación institucional y el Conaldef como estrategia para el control de la deforestación en Colombia	35
CAPÍTULO 3. VACÍOS Y LIMITANTES EN LAS HERRAMIENTAS DE CONTROL DEL ESTADO PARA EL CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN ASOCIADA A LA GANADERÍA	39
Los vacíos en el control	40
Los limitantes para el control	46

CAPÍTULO 4. RIESGOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS QUE SE DERIVAN DE LA APLICACIÓN DE SANCIONES CONTRA LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA	53
Restricción o privación injusta o desproporcionada de la libertad y otros derechos.....	55
Selectividad en la sanción y riesgo de mayor criminalización de miembros de comunidades étnicas y campesinas	62
Afectaciones para el mínimo vital o el derecho a la subsistencia por limitaciones a la propiedad, tenencia y usos ancestrales de la tierra	64
Conclusiones.....	69
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	71
Avanzar en la armonización de políticas ambientales y de desarrollo para implementar en el ecosistema amazónico.....	71
Adopción de instrumentos de control preventivo ambiental para la actividad ganadera.....	73
Revisión de tipologías de penales	76
Adopción de criterios con enfoque diferencial.....	77
Adoptar un enfoque de derechos humanos y construcción de una política criminal ambiental	78
REFERENCIAS	81
RECURSOS GRÁFICOS	97

Introducción

La disponibilidad de tierras para actividades distintas a la conservación de los bosques es, sin duda, una tensión que se mantiene en buena parte de la Amazonia. Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), para el periodo 2001-2021 se deforestaron en Colombia 3'182.876 hectáreas, de las cuales 1'858.285 están en la región amazónica (MADS, 2022). Actividades como la ganadería extensiva y “praderización”¹ para el acaparamiento de tierras han sido señalados por diferentes estudios como algunos de los principales motores de la deforestación en esta región (Ideam, 2021; FCDS, 2022).

Ante esta problemática, desde 2018 el Estado ha implementado diferentes estrategias normativas y de política pública para el fortalecimiento institucional para el control a la deforestación. A pesar de ello, el hato ganadero sigue creciendo y la deforestación no cesa a nivel regional. Aunque el último informe del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) señala una reducción de la deforestación durante 2022, anuncios más recientes del gobierno alertan el riesgo del aumento en la pérdida del bosque para finales de 2024 (MADS, 2024). Adicionalmente, los efectos sociales adversos y la opacidad en la información asociada con acciones militares como las desplegadas en la Operación Artemisa, han puesto en cuestionamiento la eficacia y el respeto de los derechos humanos en la política de lucha contra la deforestación.

1 Se entiende por praderización la transformación y el reemplazo de los bosques amazónicos por pastos.

Entonces, ¿qué pasa con las estrategias diseñadas?, ¿cuáles son los factores que obstaculizan la eficacia en su cumplimiento?, y ¿cuáles son los riesgos para los derechos humanos que puede traer la aplicación de estas estrategias de control? Estas preguntas son las que orientan el presente análisis de política pública, con el propósito de identificar posibles ausencias y debilidades en su proceso de implementación, y ofrecer así recomendaciones para el fortalecimiento de su actuación en un marco de protección de los derechos humanos.

Para ello, optamos por la identificación y el análisis de vacíos y limitantes en el control del Estado para la contención de la deforestación asociada a ganadería y praderización por acaparamiento de tierras, así como el reconocimiento de los derechos humanos en la aplicación de estas medidas. Al respecto, se entiende por *vacío* la identificación de una necesidad de investigación o abordaje adicional en un ámbito determinado (Meza y Nascimento, 2018). En este contexto particular, el vacío hace referencia a aquellos aspectos que actualmente no están definidos y, dada su importancia respecto al proceso de control, requieren de su estudio y desarrollo posterior para fortalecer la actuación del Estado en la materia.

Por su parte, la palabra *limitante* es definida por la RAE como un adjetivo que significa poner límite (Real Academia Española, s. f.). En el caso de las políticas públicas, los *limitantes* son asumidos desde las teorías de innovación como los obstáculos y las barreras que impiden la evolución e innovación del sector público, las cuales, a diferencia de la perspectiva ecológica, pueden obedecer a factores que genera el contexto externo, pero también pueden ser internas y estar ligadas a fallas o resistencias al cambio en las instituciones públicas (Ramírez Aluja, 2012).

Para la identificación de estos aspectos, esta investigación realizó la revisión y el análisis de fuentes secundarias (bibliográficas, normativa y políticas públicas), recolección de información oficial a través de solicitudes de acceso a información a entidades públicas competentes en la materia, además del diálogo y la retroalimentación con actores claves en mesas de trabajo en donde se dieron a conocer los hallazgos principales.

Para lo anterior, organizamos el estudio en cinco capítulos interrelacionados. El primero, destinado al análisis del fenómeno de la deforestación asociado a la ganadería en la región amazónica, más allá

de las cifras de pérdida de cobertura. El segundo capítulo es una descripción de las instituciones y herramientas administrativas y penales con que cuenta el Estado para el control de la deforestación asociada con la ganadería y la praderización para el acaparamiento de tierras. El tercer capítulo, presenta un estudio de los vacíos y los limitantes presentes en el diseño institucional para el control de la deforestación. En el cuarto, se analizan los riesgos para los derechos humanos relacionados con las acciones para el control de la deforestación implementadas en Colombia y otros países. Por último, en el quinto capítulo proponemos algunas recomendaciones que se consideran pueden aportar a la construcción de caminos para el fortalecimiento del control de esta problemática y la protección de los derechos humanos.

CAPÍTULO 1. DEFORESTACIÓN DEL BOSQUE AMAZÓNICO Y SU RELACIÓN CON LA GANADERÍA: ANÁLISIS CONTEXTUAL

Luego de la firma del Acuerdo Final de Paz (AFP) en el año 2016, la deforestación a nivel nacional aumentó más de un 40%; dentro de este porcentaje, la Amazonia es la región con mayor afectación en el país. Esta situación constituye un problema socioambiental de grandes repercusiones para el país y a nivel internacional. De un lado, debido al impacto en materia climática y de biodiversidad que implica la pérdida del bosque tropical más grande del mundo. Pero también, por la incidencia que tiene a nivel local para las comunidades (pueblos indígenas y campesinos) que dependen de los servicios ecosistémicos y la estructura biocultural que provee el bosque amazónico.

El presente capítulo pretende exponer el contexto de la deforestación de la Amazonia colombiana actualmente y su relación con la ganadería bovina más allá de la transformación de coberturas vegetales ampliamente caracterizada por otras fuentes. Para ello, primero presentamos un panorama general de la problemática a partir de algunas cifras de informes oficiales e investigaciones existentes, seguido de un análisis del contexto desde tres dimensiones pocas veces abordadas en conjunto: 1) la perspectiva histórica, 2) el relacionamiento entre ganadería y deforestación amazónica y 3) los conceptos que orientan el abordaje del Estado frente a esta problemática.

La perspectiva histórica busca evidenciar la existencia y continuidad de, al menos, tres procesos sociales que hacen parte de la génesis y configuración del fenómeno. El segundo, pretende ofrecer una mirada del relacionamiento entre ganadería y deforestación amazónica más allá de los conflictos de uso del suelo, reconociendo aquí la existencia de

sistemas de encadenamiento y flujos de información y financieros que hacen de este fenómeno una problemática más compleja. Finalmente, el tercero propone la revisión y el análisis de los conceptos que orientan el abordaje del Estado frente a esta problemática, con el propósito de evidenciar algunos de los vacíos que poseen actualmente.

Deforestación amazónica y ganadería: una mirada a las cifras

Según las cifras del Ideam para 2023, sobre este bioma pesa el 58% del total del área deforestada del país, lo que significa la desaparición del 9,7% de su vegetación natural entre 1985-2022. Los departamentos principalmente afectados son Meta (24.109 ha), Caquetá (19.193 ha), Guaviare (15.721 ha) y Putumayo (10.852 ha), los cuales en conjunto conforman lo que se ha conocido como “el arco de deforestación del noroccidente amazónico”.

La misma fuente señala que entre las principales causas directas de deforestación durante 2022, se identificaron: la praderización orientada al acaparamiento de tierras, las prácticas no sostenibles de ganadería extensiva y el desarrollo de infraestructura de transporte no planificada asociada con actividades productivas no permitidas. En la región amazónica esto se refleja en el cambio de coberturas de bosque por pastizales y el crecimiento del hato ganadero.

En el primer caso, el Instituto Sinchi señala que la tasa media anual de praderización ($TMAP$)² entre el periodo 2020-2021 para los departamentos amazónicos fue de 252.208 ha por año. Esto constituyó un aumento de la tasa media anual reportada en el periodo anterior (2018-2020) y la pérdida de 115.410 ha de bosque nativo y 80.962 ha de vegetación secundaria reemplazadas por pastos (2021).

Frente al segundo punto, el análisis de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS), muestra cómo esta pérdida de bosque coincide con el ingreso de más de 1'100.000 cabezas de ganado en los municipios que componen el arco de deforestación (FCDS, 2022). En un mismo sentido, la Environmental Investigation

2 Tasa media anual de praderización: área en hectáreas de superficie de bosque que ha sufrido fragmentación entre dos instantes de tiempo determinados (ha/año).

Agency (EIA) encontró aumentos entre el 300 y 700% en el inventario ganadero (número de animales) de las veredas colindantes a los PNN Chiribiquete y La Macarena entre 2016-2019 (EIA, 2021).

Este relacionamiento es respaldado por un estudio publicado en la revista *Nature* que realiza un análisis multitemporal de la deforestación amazónica (1985-2019) desde la perspectiva del uso, identificando que la deforestación de la región durante los últimos 34 años (3 millones de hectáreas) se atribuye principalmente a tierras ganaderas estables y no a cultivos ilícitos, como se ha posicionado en el debate político e institucional (Murillo *et al.*, 2023).

Esta investigación también evidencia que la praderización no tiene precedentes en los 34 años estudiados. Según los análisis de coberturas, la praderización del bosque asociada a ganadería aumentó aproximadamente 800.000 hectáreas fuera de la frontera agrícola legal, con un crecimiento más acelerado desde que se firmó el Acuerdo de Paz en 2016 (Murillo *et al.*, 2023).

Por otra parte, el análisis del comportamiento de imágenes en diferentes periodos permite establecer que, de un lado, “la conversión masiva de bosques a ganado no es impulsada por los pequeños agricultores” y que “la adquisición de tierras por parte de grandes terratenientes no es lucrar con la ganadería sino más bien asegurar expectativas sobre el valor futuro de la tierra y especular a través de mercados ilegales de tierras” (Murillo *et al.*, 2023).

Esta última tesis coincide con el análisis realizado desde la FCDS entre 2021 y 2022, en donde identifican una alta concentración de “abiertos” de más de 500 hectáreas en municipios como Macarena y Mapiripán. Además de señalar que “en los últimos años, del posacuerdo de paz, se ha agudizado la apropiación y acaparamiento ilegal de tierras, que se evidencia en el tamaño de lotes tumbados en manos de pocos agentes económicos, con el propósito instaurar formas de uso y manejo insostenible de tierras a bajo costo, a costa de la pérdida de bosques naturales” (FCDS, 2022).

Praderizando el bosque: una historia de tiempo atrás

A pesar de que en la actualidad la deforestación asociada a ganadería en la región amazónica constituye un hito histórico de gran particularidad,

comprender la complejidad que subyace a esta problemática pasa por reconocer que esta relación no es un tema nuevo. Según las fuentes disponibles, la presencia y expansión de la ganadería en la región amazónica está vinculada a su historia de colonización, en donde las bonanzas de capitales que han dinamizado la economía local, así como la implementación de políticas estatales encaminadas a la pacificación del orden público y el desarrollo agrario, han tenido consecuencias directas en la transformación del bosque amazónico desde principios del siglo xx.

Al respecto, señalaremos que la expansión de la ganadería y deforestación del bosque amazónico para su transformación en pastos se vincula con tres procesos históricos vigentes hasta hoy: primero, la dinámica de ocupación y apropiación de tierras boscosas a partir de la implantación y expansión del hato ganadero. Segundo, el surgimiento y la implementación de políticas e institucionalidad agropecuaria a la par de una élite y mercado ganadero regional. Tercero, el conflicto armado y las políticas de pacificación que han tenido gran incidencia en el territorio amazónico.

El primero, hace referencia al proceso de poblamiento y reconversión productiva que tuvo lugar en el piedemonte amazónico posterior a la caída del auge cauchero (1910) (González y Torrijos, 2003; Peñaranda, 2019), el cual configuró un modelo de ocupación y tumba del bosque asociado a la actividad ganadera que asume una doble expresión. De un lado, la deforestación vinculada a las élites locales para la constitución de grandes haciendas, y del otro, la praderización para la ocupación y actividad económicas de las bases campesinas colonizadoras de la región amazónica.

La colonización de familias ricas que habían llegado a la Amazonia provenientes de otras regiones encontró en la ganadería una alternativa productiva y un modelo de colonización empresarial de la región. En este contexto, la tumba y quema del bosque, la vinculación de la mano de obra y compra de “mejoras” a la tierra de la primera población colona asentada, conformó una primera estructura de ocupación de grandes haciendas ganaderas (Melo, 2018), que se localizaron aledañas a las trochas creadas por el comercio de caucho y lograron vincular los territorios amazónicos al mercado nacional de carne y la concentración de la tierra y, con ella, de la riqueza.

Por su parte, la ocupación campesina se establece hacia mitad del siglo xx con la expansión poblacional y de la ganadería a partir de

las llamadas colonización “espontánea” y “dirigida” de la Amazonia (Molano, 1987). La llegada de población campesina a este territorio como consecuencia de la violencia bipartidista que vivía el país, y el posterior impulso de la ocupación por parte del Estado constituyeron un momento determinante en la transformación de las coberturas boscosas amazónicas.

Aquí la ganadería como motor de la deforestación estuvo vinculada, de un lado, a la consolidación de un mercado de tierras resultado del crecimiento poblacional y compra de mejoras por parte de los hacendados regionales, y del otro, al incremento de animales bovinos, en tanto que el ganado constituyó un bien de cambio para el pago de jornales o “abiertos” a campesinos.

Este entramado social y económico asociado a la ganadería sigue vigente en el piedemonte amazónico, y constituye un modelo de explotación que debe ser analizado en detalle para comprender las particularidades del sistema de producción y las condiciones socioeconómicas que conducen a la deforestación. El latifundio ganadero y la producción campesina son dos caras de una misma problemática, que desde sus orígenes han estado relacionadas. La expansión de la primera se ha dado a partir de la apropiación de la tierra y la mano de obra de la segunda.

En la Amazonia colombiana, el acaparamiento de tierras tiene una expresión muy similar al sistema de concentración de la tierra que tuvo lugar con la expansión del hato ganadero. En tanto que, a diferencia de otros países, la apropiación de la tierra está mediada principalmente por poderes nacionales y regionales con fuertes vínculos con el conflicto armado colombiano (Rodríguez *et al.*, 2017), también asume novedades aún no caracterizadas, en relación con la magnitud y aceleración de la pérdida del bosque, así como los flujos de capitales y constitución de estructuras criminales organizadas que viabilizan el ingreso de ganado y la operación que implica la deforestación.

El segundo proceso histórico está relacionado con el papel del Estado y la construcción de la institucionalidad agraria en Colombia, además de la consolidación de una burocracia y mercado ganadero regional que hicieron de esta actividad productiva una alternativa económica viable y en crecimiento hasta hoy.

En el primer ámbito, con la llamada “colonización dirigida” y la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), el Estado incidió no solo en el crecimiento poblacional y la transformación

del bosque en pasturas mediante la definición de reglas para el acceso a la tierra de población campesina en zonas de colonización, sino también en la construcción de un proyecto de desarrollo de corte agropecuario para el noroccidente amazónico, a través de la asignación de préstamos a campesinos sin tierras para el impulso de la economía agropecuaria en la región (Peñaranda, 2019).

A pesar de que la ley contempla salvedades relacionadas con la conservación del bosque, estableció otros criterios que condujeron a su depredación, a saber: la explotación de dos terceras partes del predio solicitado como exigencia y la autorización para ampliar los límites de la extensión adjudicable en caso de que las condiciones biofísicas y de infraestructura disponibles limitaran la actividad. Esto último condujo entonces a que la actividad ganadera se contemplara en cerca de 250 hectáreas para considerarse “sostenible”.

Finalmente, el fracaso en la implementación del modelo, y la incapacidad del Estado para culminar los trámites para la regulación de la tenencia de los campesinos, condujo a una situación de inseguridad jurídica y económica generalizada. La tierra no se logró constituir en un factor de producción, y, por el contrario, la capacidad del campesino para transformar el bosque en pasturas se constituyó en la principal fuente de ingresos a nivel regional. Al respecto, Claudia Ciro (2008) muestra cómo el inicio del Incora en la región (1962-1965) coincide con la transformación del bosque en praderas y con el incremento sustancial de cabezas de ganado a nivel departamental .

En paralelo, el mercado de ganadería y lechería se consolida a nivel regional con la creación de una burocracia ganadera y la llegada de la multinacional Nestlé al piedemonte amazónico (Nestlé, s. f.). La creación del Fondo Ganadero y el Comité Departamental de Ganaderos por las élites locales, y la descentralización administrativa del Banco Ganadero entre 1970 y 1980, permitieron impulsar el desarrollo y crecimiento de la actividad en los departamentos que actualmente pertenecen al arco de deforestación de la Amazonia, lo cual se vio reflejado tanto en el incremento de animales y pasturas, como en la multiplicación de actores e intermediarios que inciden en la cadena. Entre estas, el surgimiento de las ferias y subastas ganaderas, la creación de un mercado de insumos

agropecuarios, así como el mejoramiento de especies de ganado, entre otras (Ciro, 2008).³

Finalmente, el tercer hecho histórico está asociado con la vinculación entre actividad ganadera, deforestación, conflicto armado y proceso de pacificación en la región amazónica (Molano, 1987).

El primero tiene lugar desde la llamada “colonización armada”,⁴ pero posteriormente, se complejiza aún más con la lucha contra las drogas y la estrategia de pacificación militar que se impuso en los territorios amazónicos tras el fracaso del Caguán y la política de seguridad durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe. De un lado, por el “efecto balón” de la política antidrogas (Comisión de la Verdad, s. f.), pero también por el crecimiento del hato ganadero y el control territorial de las organizaciones armadas sobre la actividad que trajo consigo, en algunos casos, la retaliación militar y, en otros, la permisividad o el impulso de la ganadería por parte del mismo Estado (Vásquez, 2015; Gómez y Oviedo, 2021).

El robo masivo de ganado (Quintero, 2007), la compra de tierras y la aplicación de pago de multas o extorsiones a las fincas ganaderas y la ejecución de atentados contra las plantas de tratamiento de las multinacionales lecheras (Buitrago, 2017; Verdad Abierta, s. f.) constituyeron algunos de los hechos que permitieron la vinculación de los actores armados ilegales en el negocio de la ganadería desde tiempo atrás (Vásquez, 2015). Más recientemente, la reconfiguración de actores armados y el aumento inédito de la deforestación tras la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC en 2016, estuvo acompañado de la llegada de acaparadores, intermediarios y nuevos capitales ganaderos a la región, configurando un nuevo circuito socioeconómico que articula

3 Según *Ciro (2008)*, *Oliverio Lara Borrero* (propietario de la hacienda *Larandía*) fue un político influyente. Además, eran las élites ganaderas las que tenían voz a nivel de agremiación para la gestión de programas de asistencia técnica, mejoramiento de pasturas e ingreso de mercados como la lechería con *Nestlé*, que posteriormente también se beneficiaban de las bases productoras campesinas.

4 Estrategia militar y política liderada por guerrillas comunistas y liberales a mitad del siglo XX para afianzar las bases sociales y autodefensas agrarias en el Ariari y costado nororiental del territorio amazónico, donde ejercían una forma de autogobierno comunitario (*Molano, 1987*).

deforestación, apropiación de tierras y economías ilícitas, pero también lícitas como la ganadería (Zúñiga *et al.*, 2020; Benítez, 2024).

Hasta el momento, el abordaje de la ganadería en la Amazonia ha carecido de una comprensión histórica y un análisis integral de la política socioeconómica y ecología política, lo que limita la posibilidad de la aplicación de controles preventivos eficaces que comprendan y actúen frente a la problemática de la deforestación asociada con la ganadería antes de que se consume la materialización.

La ganadería más allá del uso del suelo: una perspectiva de los flujos

A pesar del relacionamiento evidente entre producción primaria de ganado con la transformación del bosque en pasturas, la comprensión de la actividad ganadera no se limita solo a la cría, la ceba y el levante. Esta constituye, por el contrario, un sistema altamente complejo que se compone de diferentes fases, actores y flujos comerciales y financieros, que deben ser analizados desde diferentes miradas y en conjunto para determinar las dinámicas de articulación de la ganadería extensiva con la deforestación amazónica.

De esta manera, uno de los abordajes de la problemática ha sido la valoración de la trazabilidad en la cadena de suministro,⁵ lo que ha determinado que en Colombia, hasta el momento, el proceso de trazabilidad ha estado incompleto, y no existe un sistema que garantice al consumidor final la procedencia de la carne bovina que actualmente compra en los supermercados (Olaya *et al.*, 2022). Al respecto, se ha constatado que las barreras de acceso a información pública y privada asociada a la producción, los vacíos en competencias institucionales y los problemas de interoperabilidad de los sistemas de información ganadera son algunos de los limitantes para el control de la cadena de suministro.

La deforestación, desde esta perspectiva, no solo implica el análisis y la vigilancia de los predios para la crianza y el engorde del ganado,

5 La trazabilidad incluye los mecanismos para ubicar y caracterizar el estado de los animales y las carnes a través de la cadena. Son sistemas de registro y seguimiento con los que se identifican fincas, plantas de beneficio y centros de acopio, así como los animales y productos que llegan y transitan entre ellos (Olaya *et al.*, 2022).

sino también, el reconocimiento de prácticas fraudulentas en las fases posteriores como la comercialización y transformación, en donde mediante el llamado “lavado de ganado”, los ganaderos y comerciantes transportan vacas criadas en las zonas prohibidas hacia lugares donde puedan mezclarlas con animales con orígenes permitidos para así poderlas vender en ciudades nacionales o países como Arabia Saudita, Emiratos Árabes, Egipto, Jordania, Líbano, Irak, Congo, Liberia, Libia, Hong Kong y Rusia (Olaya *et al.*, 2022).

Otra perspectiva de análisis da cuenta del relacionamiento de la ganadería con flujos de capitales (legales e ilegales) que alimentan la deforestación de la región amazónica. De un lado, la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) evidenció que la actividad ganadera en el Guaviare se concentra en pequeños grupos poblacionales con una fuerte capacidad económica y acceso a financiación estatal, externos a los municipios del arco de deforestación, que invierten en la tumba del bosque y el establecimiento de potreros en la región amazónica (Benítez, 2024).

Además de los ahorros en la producción al no invertir en tierras y mejoramiento de pasturas para el engorde a fin de competir en un mercado internacional al alza, otros de los incentivos económicos que fomentan el crecimiento de la actividad a nivel regional están asociados con el acceso a préstamos y fomentos del Estado para el desarrollo de la actividad sin importar su procedencia, así como al comercio de insumos y mercados complementarios que inciden de forma determinante en las economías departamentales amazónicas.

En el caso de capitales ilegales, algunos informes señalan la vinculación de esquemas de lavado de activos con la actividad ganadera, en donde a través de la adquisición y venta de animales, infraestructura ganadera e insumos pecuarios, se transforman recursos provenientes de actividades ilícitas en activos aparentemente legítimos (UNODC, 2023). Además, dichos informes señalan la existencia de evidencias en la posible financiación de grupos armados ilegales y organizaciones criminales a través de la venta directa de ganado o cobros extorsivos sobre las transacciones a nivel local.

Ganadería extensiva y acaparamiento como motor de deforestación: problematizando los conceptos

Desde la perspectiva de causas directas o “los motores”, diferentes estudios especializados han señalado a la ganadería extensiva y la praderización para el acaparamiento de tierras como dos de las principales causas de la deforestación de la región amazónica (Güiza *et al.*, 2021; FAO *et al.*, s. f.). Sin embargo, ¿qué significa esto?, ¿cómo la definición y los usos de estos conceptos orientan el abordaje de la problemática a nivel nacional? Para responder esto, presentaremos las definiciones oficiales y vigentes, y propondremos que actualmente en Colombia existe un vacío y una falta de unidad conceptual que limita una real comprensión del fenómeno de la deforestación asociado a estas dos actividades que, como veremos más adelante, tienen implicaciones negativas para el control institucional y generan riesgos de vulneración de derechos humanos.

Según la guía metodológica del Ideam, la deforestación se define como la conversión directa o inducida de la cobertura de bosque a otro tipo de cobertura de la tierra en un periodo de tiempo determinado (González *et al.*, 2018). En la Amazonia, este fenómeno se asocia con la actividad ganadera a partir de la praderización (Murcia *et al.*, 2016; van Ausdal y Wilcox, 2019), la cual se expresa en dos modalidades principales: la productiva y la especulativa (Olaya *et al.*, 2022).

La praderización productiva es aquella que se relaciona directamente con la ganadería extensiva, y se entiende como el sistema de producción en donde los animales (ganado bovino) no se encuentran confinados, sino que pastan al aire libre y depende directamente de la oferta natural (tierra de pastos) para la cría y el engorde (Cuenca, 2008).

Teniendo en cuenta que la siembra y el mantenimiento de pastos de corte es una práctica costosa, en Colombia la ganadería se ha establecido a partir de la aplicación del método de quema y tala del bosque para la ampliación indefinida de potreros. Como se señaló previamente, en el país esta práctica ha sido realizada en gran parte sobre territorios de propiedad de la nación (baldíos). Esto debido a una racionalidad económica (no se paga por la tierra), pero también, como resultado del impulso del Estado para promover la ocupación de territorios de frontera y requisito explícito para ser sujeto de reforma agraria (Ley 135 de 1961).

Por otra parte, la praderización especulativa se asocia al acaparamiento de tierras, el cual se ha definido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) como “un proceso de control territorial ya sea para la explotación económica de la tierra y los bienes y servicios ecosistémicos asociados, o para la especulación y la captación de rentas” (UPRA, 2017). Aunque esta fuente reconoce la existencia de al menos tres expresiones de acaparamiento,⁶ señala que el acaparamiento con fines de especulación hace referencia al incremento del precio de la tierra que lleva a la restricción del acceso de este bien en el mercado resultado de la compra masiva y la reserva (UPRA, 2017). Este, a su vez, constituye una estrategia de control territorial en tanto la concentración de la tierra impide el acceso libre a recursos como agua y suelo, así como la generación de nuevos empleos más allá de los provistos por los propietarios de las actividades económicas a que se destinen (Rodríguez *et al.*, 2017).

En el ámbito punitivo, en Colombia también se han incorporado los conceptos de deforestación y acaparamiento de tierras dentro del derecho penal. El primero, reconocido como delito y, el segundo, como gravamen del primero que, si bien inicialmente se intentó asociar a un tipo penal llamado “apropiación indebida de baldíos”, posteriormente fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional (C-439 de 2022).

Como tipo penal, la deforestación se describe como:

El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente tale, queme, corte, arranque o destruya áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Ley 2111 de 2021, art. 330)

Por su parte, la misma disposición establece que “en los casos que la deforestación se realice para el acaparamiento de tierras la pena se aumentará a la mitad” (Ley 2111 de 2021, art. 330). Aunque la ganadería

6 Acaparamiento con fines de explotación económica, especulativo y financiero.

extensiva no ha sido asociada al ordenamiento penal por constituir de manera general una actividad productiva lícita, sí puede implicar visos de ilegalidad y vinculación con el delito de la deforestación, cuando la tala del bosque se realiza en zonas no permitidas por el ordenamiento ambiental ni se cuenta con el permiso de efectuar la conversión de un bosque natural (Amaya y Quevedo, 2023).

En este contexto, la deforestación asociada a ganadería extensiva y acaparamiento de tierras puede asumir diferentes matices. De un lado, el acaparamiento encubierto con ganadería, en donde la segunda constituye una fachada que permite ocultar la apropiación de grandes terrenos con un número reducido de animales respecto a las áreas praderizadas (UNODC, 2023).

De otro lado está la apropiación ilegal y transformación del bosque con fines eminentemente productivos, la cual puede ser de gran escala, en donde “se remueve con retroexcavadora lo que queda del bosque para mecanizar los suelos y desarrollar ganadería extensiva con mejoramiento genético, aprovechando la interconexión eléctrica y las vías proyectadas o construidas a nivel departamental” (Botero, 2020), pero también, mediante esquemas de ganadería de subsistencia, en los cuales ganaderos campesinos realizan talas de más de una hectárea para apertura de potreros y renovación de praderas en áreas protegidas o de reserva forestal de (Ley 2 de 1959). A la luz de la ley de delitos ambientales, las dos últimas son exactamente iguales.

En Colombia, el relacionamiento y la delimitación conceptual, técnica y jurídica de estos factores todavía no han sido claramente establecidos. Hasta hoy no existe una tipificación que permita establecer de forma inequívoca: 1) a qué hace referencia cada una, 2) cuáles son los criterios para su diferenciación, 2) cuál es su relacionamiento y complementariedad en el contexto regional amazónico.

Ejemplos de esto se pueden observar en los informes de monitoreo de la deforestación elaborados por el Ideam, en donde se señala que la pérdida del bosque en algunos núcleos de deforestación de la Amazonia “es causada principalmente por la praderización con fines de acaparamiento de tierras y/o para la expansión de prácticas ganaderas no sostenibles” indistintamente (2021). Pero también, en el fallo de inexecutable de los artículos 337 y 337A de la Ley 2111 de 2022, en donde la Corte Constitucional señaló:

Los tipos penales de apropiación ilegal de baldíos de la nación y su financiación, incorporados al Código Penal a través del artículo 1 de la Ley 2111 de 2021, no cumplen con el nivel de determinación que requiere el principio de legalidad en sentido estricto, y la tipificación de esas conductas punibles, desconoce el principios de proporcionalidad en materia penal. (STC C-439 de 2022)

En este caso, la apropiación ilegal de baldíos como delito tenía como espíritu el reconocimiento de un tipo penal que representara la deforestación con fines de acaparamiento de tierras en territorios de propiedad de la nación (en su mayoría bosques). Sin embargo, su falta de precisión conceptual y jurídica no permitía distinguirla de prácticas de ocupación campesina para el acceso a tierras baldías que todavía tiene lugar en el territorio amazónico debido a condiciones sociohistóricas y falta de gobernabilidad estatal a nivel regional.

Lo anterior nos lleva a señalar que existe un vacío técnico y legal para la comprensión y el abordaje de ambas actividades en Colombia, el cual conduce a la configuración de una brecha entre lo que los estudios técnicos y las investigaciones han señalado como “los principales motores de la deforestación”, y el abordaje y las herramientas que tiene el Estado para el control de ambas actividades.

Esta brecha tiene implicaciones negativas para la implementación de una política antideforestación efectiva y el cumplimiento del deber del Estado en la protección de los derechos humanos. De un lado, facilita la impunidad y ofrece un esquema limitado de control que solo tiene en cuenta la fase final del problema y la restricción legal de donde se realiza, más allá del impacto ambiental que tienen la ganadería y la deforestación en la sociedad y el ecosistema amazónico. Al mismo tiempo, constituye un riesgo de vulneración de los derechos humanos en tanto que promueve la configuración de tipos penales en blanco y no permite la identificación y el abordaje diferenciado de la problemática entre grandes deforestadores y poblaciones campesinas sujetas de especial protección constitucional.

CAPÍTULO 2. INSTANCIAS Y MECANISMOS ESTATALES PARA CONTROLAR LA DEFORESTACIÓN ASOCIADA A LA GANADERÍA

En Colombia existen diferentes procedimientos, instancias, mecanismos y autoridades para hacer control a la deforestación. Sin embargo, asociar este fenómeno con la cadena de producción ganadera es uno de los retos institucionales a los que se enfrenta el Estado. Ello se debe a la operación desarticulada de cada instrumento. El objetivo de este capítulo será presentar una breve exposición del conjunto de instancias y mecanismos que se tienen para dar un manejo a la deforestación y, en caso tal, a la deforestación asociada a la actividad ganadera.

Las medidas de control son mecanismos utilizados por las autoridades públicas para supervisar, regular y garantizar el cumplimiento de leyes, normas y políticas públicas, a través de mecanismos regulatorios, sancionatorios, de supervisión o judiciales. En el caso presente de la deforestación y la ganadería, son las medidas utilizadas para hacer control a la cadena de suministro de ganado para evitar que tenga efectos negativos sobre las personas y los ecosistemas (Olaya *et al.*, 2022).

Primero se presentarán los procedimientos administrativos, el procedimiento ambiental sancionatorio, los procedimientos agrarios, el manejo de las autoridades agropecuarias, las instancias de orden financiero y la inversión ganadera a fin de dar cuenta de los roles administrativos que tiene el Poder Ejecutivo para controlar la deforestación. Posteriormente, se hará una descripción del control penal que se ha venido implementando de manera más reciente con relación a los delitos ambientales, y, por último, se presentará el papel del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales

Asociados (Conaldef) como instancia de articulación de las diferentes instituciones y entidades.

Sistemas administrativos

Sistema de control ambiental

El procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia está regulado por la Ley 1333 de 2009, en ella se establece un marco normativo para la investigación y sanción a quienes infringen la normatividad ambiental por parte de las autoridades competentes,⁷ tales como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Corporaciones para el Desarrollo Sostenible y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el objetivo de proteger el medio ambiente.

Las autoridades encargadas del control ambiental y de ejecutar el régimen sancionatorio en la Amazonia colombiana son dos: las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales (PNN). En la Amazonia actúan tres corporaciones, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (CDA), la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena) y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia), cada una con jurisdicción en diferentes áreas.⁸

Estas entidades tienen la responsabilidad de sancionar infracciones relacionadas con el uso y aprovechamiento indebido de los recursos naturales, especialmente en las áreas protegidas⁹ de nivel local y regional.

7 Facultad regulada en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, con las siguientes funciones: “2) ejercer como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción [...] 17) imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados”.

8 Geográficamente corresponde a: Cormacarena (Meta), CDA (Vaupés, Guainía y Guaviare) Corpoamazonia (Amazonia, Putumayo y Caquetá).

9 De acuerdo con las normas establecidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), regulado en el artículo 2.2.2.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015, que puede incluir: Áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), Reservas

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales tiene competencia en áreas protegidas como parques naturales, donde se priorizan los objetivos de conservación, preservación y restauración de los ecosistemas naturales.

Cada autoridad ambiental tiene delimitada su competencia según el tipo de área protegida y los usos permitidos en su respectiva jurisdicción. El régimen sancionatorio ambiental se dispone para la prevención de daños ambientales y la aplicación de sanciones cuando las normas se incumplen, y abarca las siguientes etapas (figura 1).

La secuencia descriptiva de este procedimiento sería el inicio de oficio o a solicitud de parte, una vez se tenga conocimiento de la presunta infracción; las autoridades ambientales, en caso de requerirse, con el apoyo de las autoridades de policía (Ley 1333 de 2009, art. 20), investigan la posible infracción a través de visitas de inspección y recolección de pruebas; en caso de encontrar evidencia suficiente se procede a la formulación de cargos, al determinar la existencia de la infracción se imponen sanciones (art. 4) que pueden ir desde multas hasta la suspensión definitiva de actividades. En el proceso es posible que, para evitar un daño irreversible, la autoridad ambiental imponga medidas preventivas¹⁰ como la suspensión temporal de actividades.

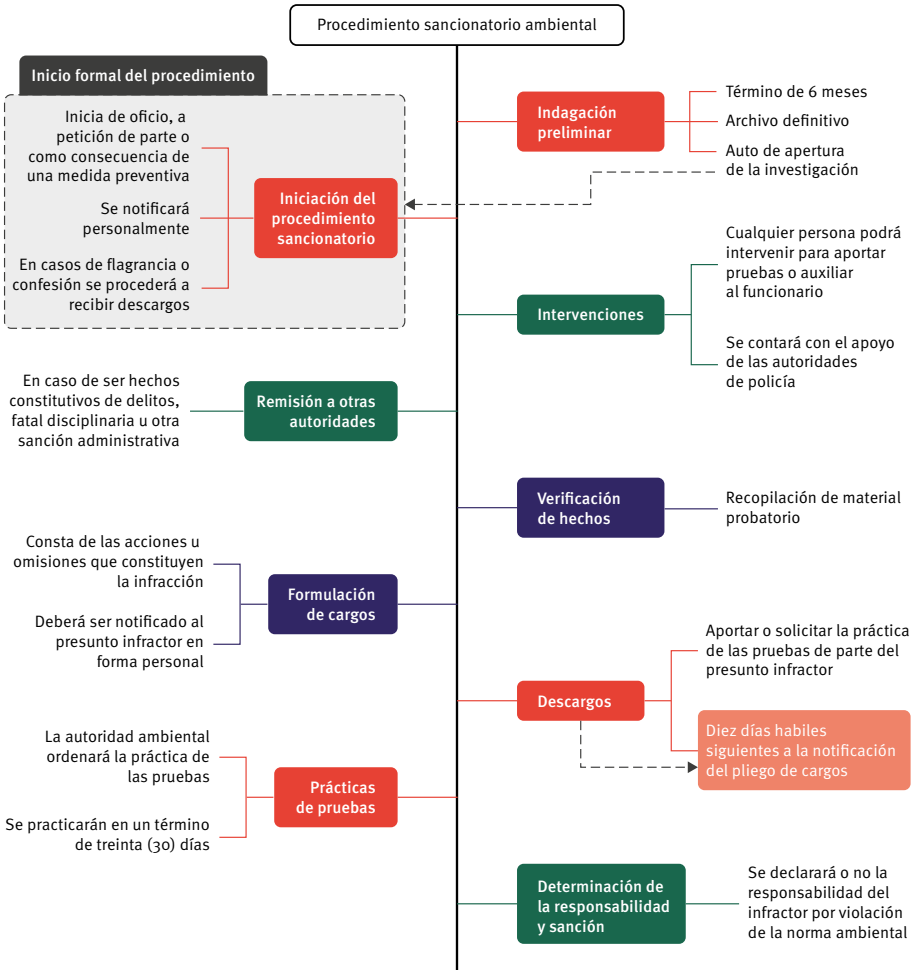
El régimen sancionatorio ambiental es una herramienta propicia para la mitigación de la deforestación y la degradación ambiental en la Amazonia mediante la regulación del uso del suelo y la imposición de sanciones por el aprovechamiento no autorizado de los recursos forestales.¹¹

En este sentido, las autoridades han emprendido acciones de control sobre la deforestación. Cormacarena (Res. 336 de 2016) suspendió permisos forestales, considerando las alertas por deforestación en áreas protegidas (Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.1.1.2.2). Desde 2018 a febrero de 2024, la entidad abrió 372 procesos sancionatorios, de los cuales 36 han resultado en sanción.

Forestales Protectoras, Parques Nacionales Regionales, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelos, Áreas de Recreación y Áreas Protegidas Privadas.

- 10** Amonestaciones escritas, suspensión de obras o actividades que representen peligro ambiental.
- 11** Los usos permitidos son la preservación, restauración, conocimiento, uso sostenible y disfrute.

Figura 1. Procedimiento sancionatorio ambiental



Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1333 de 2009.

Corpoamazonia fundamenta la imposición de sanciones en la contaminación, entendida como la alteración del medio ambiente (DL 2811 de 1974, art. 8) y por usos no permitidos en áreas de reserva forestal (arts. 83 y 207). La ganadería extensiva en zonas deforestadas es sancionada si se demuestra la alteración del uso del suelo permitido. Actualmente, la Dirección Territorial Putumayo reporta 13 procesos administrativos activos por deforestación.

La CDA ha sancionado principalmente el incumplimiento de las normas establecidas para la destinación de las áreas forestales (arts. 206 y 210) para producción pecuaria. De 54 investigaciones iniciadas desde

2018, 34 han sido sancionadas. Por último, PNN basa sus consideraciones en la normatividad delimitada, en la que se prohíbe desarrollar actividades agropecuarias (Decreto 1076 de 2015. art, 2.2.2.1.15.1, núms. 3, 8 y 12), introducir de manera permanente o transitoria animales, semillas, flores o la propagación de especies (PNN, 2019).

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación (PGN) realizó un llamado específico a las autoridades ambientales para que regulen y actúen frente a la deforestación asociada con ganadería en las áreas del Sistema de Parques Nacionales y Regionales en el país (PGN, Directiva 006 de abril de 2022).

Lo anterior denota que la ley no define concretamente qué constituye un daño ambiental que motive el procedimiento sancionatorio con relación a la deforestación asociada por ganadería. Esto ha sido explicado por la Corte Constitucional, al señalar que las infracciones por violación de la normatividad ambiental no son taxativas, por lo cual, se hace una remisión general al Código de Recursos Naturales Renovables, a la Ley 99 de 1993 y a actos administrativos de la autoridad ambiental competente (STC C-219 de 2017).

Otro aspecto normativo para destacar es la convergencia de diferentes categorías de protección en la Amazonia, la existencia de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), áreas reserva forestal, distritos de manejo integrado, etc. Esto genera variabilidad en la determinación del tipo de infracción y de sanción, por ello puede que la deforestación sea sancionada solo si se demuestra que actividades como la tala ilegal o la siembra de pastos va en contra de los usos permitidos en la zona.

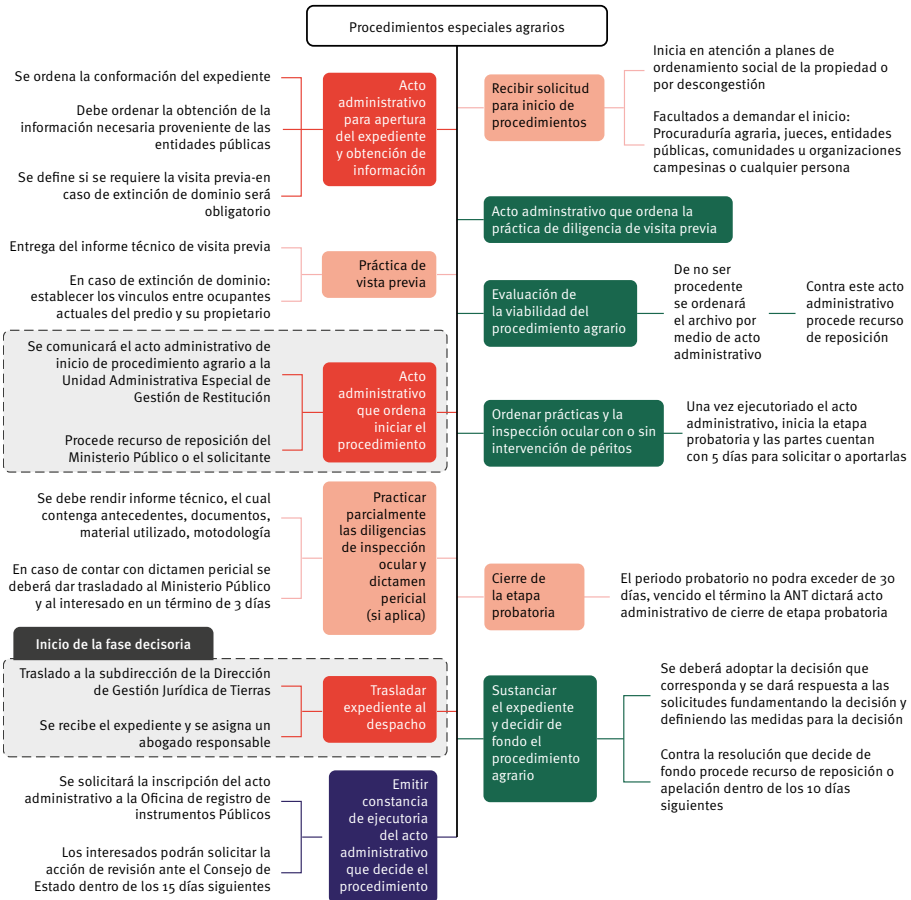
El régimen sancionatorio ambiental es una herramienta para la protección de los recursos naturales. Sin embargo, enfrenta desafíos importantes en la definición del daño ambiental, la falta de coordinación interinstitucional y la eficacia en sus procedimientos. Los retos serán desarrollados en el capítulo siguiente.

Sistema de control agrario

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) es la máxima autoridad de tierras en Colombia. Su misionalidad incluye ejecutar los procedimientos administrativos agrarios especiales para la regularización de la propiedad rural. Cumple las funciones establecidas en la Ley 160 de 1994, reglamentadas por el Decreto 1465 de 2013, que definen las herramientas de

administración de tierras disponibles para la agencia, como deslinde, clarificación de la propiedad, extinción del derecho de dominio y recuperación de baldíos (Ley 160 de 1994, arts. 48-64). Estas se gestionan a través de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT. En términos operativos, los procedimientos especiales agrarios tienen la siguiente estructura (figura 2).

Figura 2. Procedimientos especiales agrarios



Fuente: elaboración propia con base en ANT (2017). Formato SEJUT-P-001-Procedimientos administrativos agrarios especiales.

El objetivo de estos procedimientos es reformar la estructura social de la propiedad agraria a fin de corregir y prevenir la concentración

de la tierra.¹² La ANT puede iniciar estos procesos por solicitud de la ciudadanía o de oficio. Si bien los procesos agrarios abarcan todo un conjunto, para los propósitos de esta investigación se analizarán únicamente tres: el procedimiento de recuperación de baldíos, la extinción de dominio y la reversión de baldíos adjudicados, por su pertinencia para la mitigación de la deforestación y consecuente praderización.

Procedimiento de recuperación de baldíos: este procedimiento aplica bajo tres circunstancias: 1) cuando las tierras baldías ocupadas excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar¹³ (UAF), debido a que indica una posible concentración de tierras; 2) cuando las tierras ocupadas sean baldíos inadjudicables, como las correspondientes a las del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; 3) cuando la ocupación es realizada por personas que no son beneficiarias de la reforma agraria (Decreto 1071 de 2015, art. 2.14.19.5.2).

Este procedimiento puede ser relevante para el control de la deforestación asociada con ganadería extensiva y praderización en el Sinap, pues permite recuperar los baldíos de quienes desarrollan actividades no permitidas en estas áreas.

Sin embargo, este procedimiento agrario presenta limitaciones administrativas. La ANT carece de un registro que recopile la información para identificar el uso de los baldíos, tampoco existe un sistema interoperable para el cruce de datos con autoridades ambientales o agropecuarias. Si bien se cuenta con un sistema de registro de los sujetos de ordenamiento (RESO) (sujetos de reforma agraria) (Decreto Ley 902 de 2017), no posee la celeridad necesaria, porque apenas el 2,12% de las solicitudes en el sistema han sido tramitadas (Defensoría del Pueblo, 2023).¹⁴

12 Ley 160 de 1994, artículo 1, inciso segundo: “Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean”.

13 Hace referencia a la cantidad de tierra básica para la producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión se define de acuerdo con las condiciones agroecológicas de la zona (Ley 160 de 1994, art. 38).

14 También existe una limitante conceptual al no haber una definición y

El procedimiento de extinción de dominio se utiliza al comprobar que los propietarios de tierras incumplen las disposiciones de conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente (Ley 160 de 1994). Este proceso limita el derecho de propiedad de particulares como medida para evitar daños ambientales, como la deforestación. Además, se puede adelantar cuando no se cumple la función ecológica de la propiedad por violación de las normas ambientales de utilización y preservación de un predio (Decreto 1465 de 2013, art. 27).

El proceso de extinción de dominio se diferencia de otros procedimientos agrarios por requerir un alto nivel de material probatorio, ya que incluye inspecciones oculares, peritajes técnicos y conceptos proporcionados por las CAR. Esta herramienta juega un papel importante en la lucha contra la deforestación al ser uno de los únicos procedimientos que limita los derechos de propiedad a partir de un estándar ambiental. Sin embargo, su aplicación es limitada y apenas empezó a utilizarse el año pasado en un proyecto piloto de extinción de dominio a predios en Meta y Caquetá por deforestación de casi 7.000 hectáreas (Agronegocios, 2023).

La reversión de baldíos adjudicados aplica cuando el predio es usado de manera contraria a las condiciones impuestas en el título de adjudicación, incluyendo el incumplimiento de las normas de conservación de los recursos naturales y el medio ambiente (Decreto 1071 de 2015, art. 2.14.19.10.5). No obstante, este procedimiento enfrenta obstáculos por la ausencia de un sistema efectivo de monitoreo y seguimiento por parte de la ANT sobre el uso de los baldíos.

La Corte Constitucional en la Sentencia SU-288 de 2022 indica que la autoridad de tierras en el país no ha sido capaz de cumplir con los procedimientos administrativos especiales que le fueron asignados. El incumplimiento se debe a la falta de diseño, implementación y financiamiento de las políticas públicas de gestión de baldíos y a los procedimientos agrarios que no han garantizado la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, ni han disminuido la alta concentración

distinción clara entre concentración de propiedad y acaparamiento de tierras.

de la propiedad.¹⁵ Si bien la ANT ejerce una revisión sobre el uso y aptitud de los suelos como parte de los requisitos para la adjudicación, no es suficiente para determinar si el uso es adecuado a nivel ambiental o si es el más eficiente en términos de producción.

Uno de los principales retos para la ANT es la falta de presencia territorial y coordinación con otras entidades como las autoridades ambientales, que limita la implementación de los procedimientos agrarios de manera efectiva en contextos de deforestación. A pesar de las herramientas jurídicas, su efectividad se ve afectada por la falta de información precisa sobre la ubicación y el uso de los baldíos, de un sistema interoperable entre entidades, el déficit de recursos técnicos y operativos y la falta de arreglos legales pendientes que permitan un trámite más eficiente (Erazo, 2024).

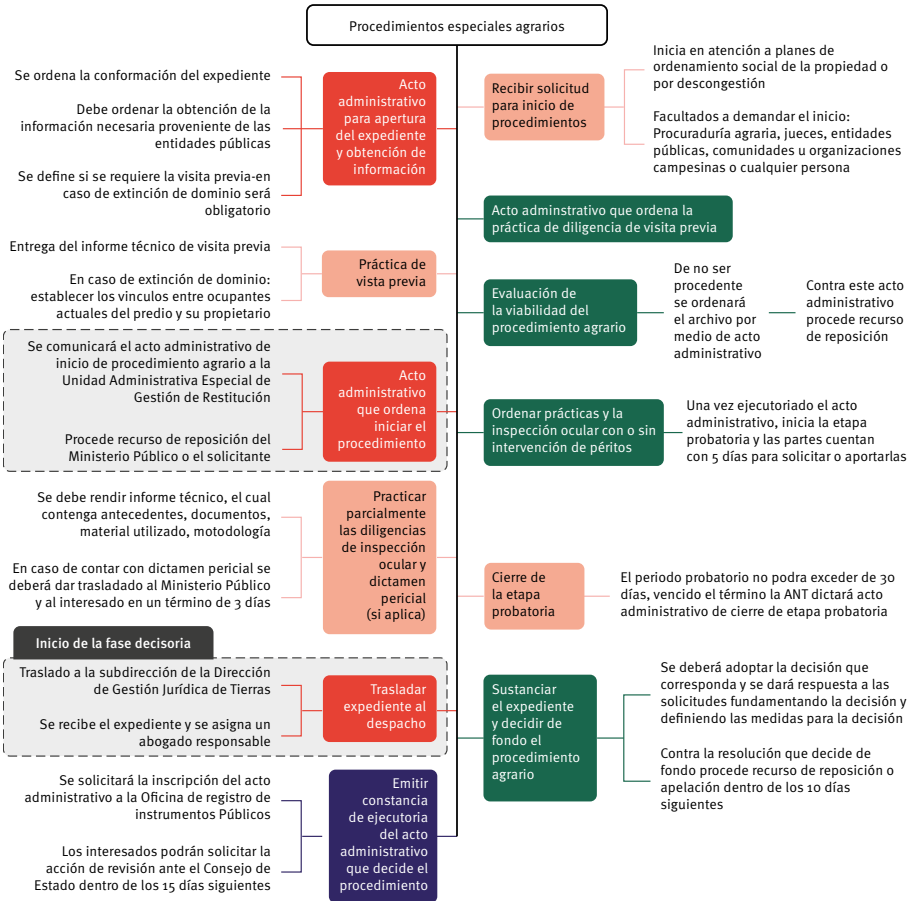
Además, el control de la deforestación por parte de la ANT está limitado a los predios baldíos (Ley 160 de 1994, art. 79), por lo que solo se podría acudir a dicha figura cuando se demuestre que el área deforestada era un bien del Estado, restringiendo su capacidad para actuar en áreas de propiedad privada o terrenos con otras categorías jurídicas.

Sistema de control sanitario animal

El sistema de control sanitario y fitosanitario en Colombia es gestionado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para investigar infracciones y sancionar las actividades ilegales que atenten contra la seguridad agropecuaria del país. La Ley 1955 de 2019, en los artículos 156 y 157, define las infracciones y sanciones aplicables en este ámbito, otorgándole al ICA la facultad de iniciar procedimientos sancionatorios de oficio o por solicitud de parte interesada. La descripción del procedimiento se muestra a continuación (figura 3).

15 La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) propuso generar el Registro de Tierras y Áreas Deforestadas (RTAD), herramienta contra la deforestación, praderización y acaparamiento de tierras a nivel nacional.

Figura 3. Procedimiento sancionatorio agropecuario



Fuente: elaboración propia, 2024.

El procedimiento sancionatorio del ICA cuenta con las etapas de apertura del expediente, inicio de las averiguaciones, formulación de cargos y periodo probatorio, incluyendo la recolección de elementos como actas de visita, denuncias, peticiones de terceros o decomisos (ICA, 2020). En caso de resultar procedente la sanción,¹⁶ las más comunes

16 No vacunación contra la fiebre aftosa, movilización de animales sin guía sanitaria, prevención y control de predio pecuario, diferencia o fluctuación de inventario, no registro de establecimiento e insumos pecuarios, venta de productos sin registro ICA, incumplimiento de normas de control fitosanitario, omisión en el cumplimiento de medidas de control oficial para plagas.

son las multas, prohibiciones temporales o definitivas de producción, suspensión o cancelación de permisos, y la suspensión de servicios del ICA hasta por dos años (Ley 1955 de 2019, arts. 156, 157).

Para el sector ganadero se han implementado instrumentos de control específicos, como el Registro Sanitario de Predio Pecuario (RSPP),¹⁷ el registro de hierros¹⁸ y la Guía Sanitaria de Movilización Interna.¹⁹ Cada uno busca asegurar un monitoreo a la actividad ganadera, promoviendo la legalidad y el control de la trazabilidad animal.

Una de las estrategias utilizadas para seguir la pista de la ganadería y la deforestación ha sido aplicar reglas a estos registros. Esto significa que se han generado modificaciones, llamados de atención y exhortaciones a entidades como el ICA para que hagan un control más estricto de la actividad agropecuaria en zonas de deforestación, estos llamados constan en las directivas 006 y 007 de 2022 de la PGN.

En respuesta al llamado de atención de la PGN, desde 2022, el ICA ha emitido resoluciones para regular la ganadería en áreas protegidas a través de la cancelación del Registro Sanitario del Predio pecuario en áreas del Sinap (Res. 7067 de 2022), que en un inicio llevó a la cancelación de registros en veredas de los parques de La Macarena, Tinigua y Picachos. Sin embargo, ha habido modificaciones ya que, por un lado, la PGN las consideró insuficientes, y, por el otro, han existido reclamos por parte de organizaciones sociales que, producto de las negociaciones han resultado en cambios tales como la suspensión transitoria de la medida (Res. 3379 de 2023), y, más recientemente, el establecimiento de nuevas condiciones que permitan conservar el RSPP en núcleos de deforestación para campesinos en situación de vulnerabilidad (Res. 00007440 de 2024).

Si bien esta medida constituye un primer intento de control con enfoque diferencial, hasta el momento no ha tenido implementación práctica ya que ha enfrentado fuertes resistencias de organizaciones sociales por la falta de un régimen de transición, y, según la PGN, a la

17 Identifica el predio y a su responsable con fines exclusivamente agropecuarios.

18 Permite tener control sobre la propiedad de los animales y asegura la trazabilidad de las transacciones y la movilización.

19 Único documento legal para el transporte de animales en el territorio nacional.

fecha no se han firmado acuerdos de conservación (Fotiech, 2024). Además, la resolución ha cambiado varias veces en dos años, sin que exista una norma superior que guíe las acciones, lo que ha generado inseguridad jurídica.

En Colombia también existe un sistema de control específico en materia sanitaria para la carne bovina. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) es la autoridad sanitaria encargada de las funciones de vigilancia y control de alimentos (Decreto 2078 de 2012, art. 2). Al respecto, el Invima está encargado de ejercer la competencia exclusiva de la inspección, vigilancia y control de las plantas de beneficio animal, así como del transporte asociado a esta actividad (Ley 1122 de 2007, art. 34), y es el encargado de la trazabilidad de la carne en los eslabones diferentes a la producción primaria, desde que los animales son introducidos para su sacrificio (Res. 383 de 2021, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

El Invima lleva a cabo los procedimientos sancionatorios en casos de incumplimiento de la normativa sanitaria por parte de las plantas de beneficio, reguladas por el Decreto 1500 de 2007. Frente al control de la ganadería y la deforestación, los programas de trazabilidad del Invima juegan un papel clave en la identificación del origen de los productos cárnicos, pues están dirigidos a que, a través de un correcto etiquetado de la carne y registro por parte de las plantas de beneficio, se encuentren las Guías de Movilización del ganado y se pueda conocer su lugar de origen, aunque su propósito es sanitario (Invima, s. f).

No obstante, se encuentran limitaciones frente al control realizado por el Instituto, ya que los programas de trazabilidad se consideran complementarios y son establecidos por las mismas plantas de beneficio (Invima, 2020), lo que dificulta la verificación y la imposición de sanciones. De igual forma, se resalta que no ha sido un actor incluido en las discusiones públicas sobre control a la ganadería y la deforestación.

Sistemas de seguimiento de información financiera

Colombia cuenta con una institucionalidad diseñada para la inteligencia y seguimiento a operaciones financieras que puedan relacionarse con el lavado de activos, financiación al terrorismo y compra de armas. Este marco institucional surge desde los años noventa y hoy estas entidades pueden ser un apoyo fundamental para la persecución de los delitos conexos a la deforestación y la actividad ganadera.

La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), regulada por la Ley 526 de 1999, es la encargada de proteger la seguridad nacional desde el ámbito económico, mediante la prevención y detección de las tres actividades criminales mencionadas (UIAF, 2011), siendo responsable de recopilar, centralizar, analizar y difundir la información financiera y económica para detectar patrones sospechosos en las transacciones del sistema financiero.

Debido a sus competencias administrativas, no tiene facultades sancionatorias (UIAF, 2022, p. 21) y su información es trasladada posteriormente a otras autoridades competentes. Sin embargo, la entidad desarrolla la Evaluación Nacional del Riesgo (ENR), instrumento usado para identificar las amenazas y vulnerabilidades de los sectores económicos, buscando orientar las políticas públicas de prevención de actividades ilícitas (p. 5).

En la ENR de 2023, las actividades agrícolas y pecuarias presentan un nivel medio de riesgo en relación con el lavado de activos (UIAF, 2022, p. 68) y es considerada como un sector vulnerable debido al uso de grandes cantidades de dinero en efectivo, lo que dificulta hacer una trazabilidad de los recursos económicos. En cuanto a la financiación del terrorismo, los recursos generados por actividades ganaderas han sido identificados como una fuente para financiar grupos armados ilegales en el país.

El seguimiento económico al sector ganadero también ha sido realizado por organizaciones como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). En 2021 estudiaron las actividades ilegales involucradas con corrupción y lavado de activos. Algunas de estas *tipologías de corrupción asociadas a la ganadería* son las irregularidades de tipo fiscal que realizan los fondos ganaderos en el manejo de recursos públicos (UNODC, 2021, p. 15). Esto implica la inconsistencia entre los ingresos y gastos del fondo ganadero, como el uso del dinero a discrecionalidad de los directivos de la asociación, destinación de recursos a otros fines, la suscripción de contratos sin cumplimiento de requisitos, y, en algunos casos, la compra masiva de tierras sin la verificación de los predios por adquirir (UNODC, 2021).

Otra entidad activa en la lucha contra el lavado de activos es la Sociedad de Activos Especiales (SAE), encargada de la administración de bienes incautados en procesos de extinción de dominio, proceso en donde la titularidad de los bienes pasa al Estado sin que medie

compensación alguna para el dueño original debido a la comisión de delitos (Ley 1708 de 2014).

La SAE gestiona el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), integrando los bienes confiscados que incluyen bovinos y otros animales incautados como parte de operaciones contra el lavado de activos. El control de estos bienes incluye obligaciones para garantizar la trazabilidad de su manejo (Decreto 2136 de 2015, art. 2.5.5.6.11), como llevar registro detallados sobre nacimientos, muertes y otros eventos del ciclo de vida del ganado. Sin embargo, la SAE enfrenta desafíos para administrar estos bienes de manera efectiva, particularmente en regiones con una presencia estatal limitada y también por altos riesgos de corrupción.

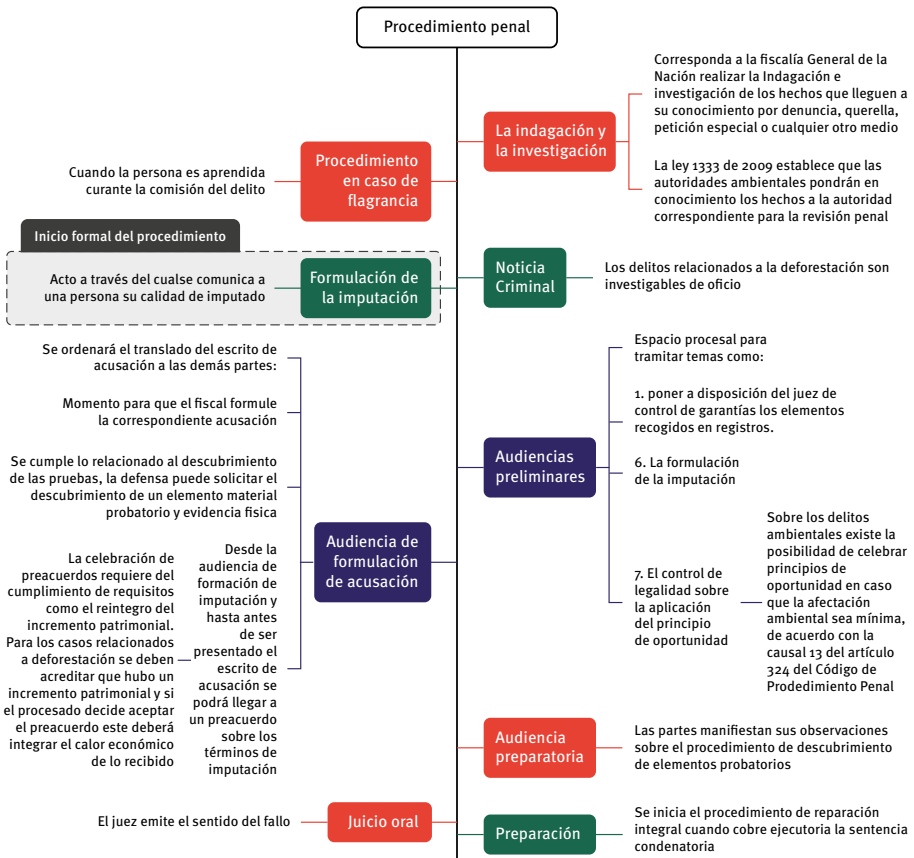
A pesar de la existencia de entidades como la UIAF y la SAE, el país sigue enfrentando desafíos significativos en la articulación interinstitucional para combatir eficazmente el lavado de activos y la financiación del terrorismo en el sector ganadero. Por ejemplo, la falta de protocolos claros entre la UIAF y otras entidades de supervisión limita la capacidad de la Unidad para actuar de manera coordinada. La ausencia de sanciones directas por parte de la UIAF también restringe el impacto de sus hallazgos, ya que las acciones punitivas deben ser ejecutadas por otras entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) o las superintendencias sectoriales.

Sistema penal

El sistema penal es el conjunto de normas, procedimientos y sanciones a cargo del Estado para responder a conductas delictivas, en otras palabras, conductas que son consideradas reprochables o causantes de perjuicio social, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. En cualquier caso, las personas investigadas por delitos deberán someterse al siguiente procedimiento (figura 4).

Bajo un enfoque moderno, este sistema no se centra exclusivamente en el castigo, sino también en abordar las causas estructurales del delito y ofrecer alternativas de reparación a las víctimas y de reintegración social para los infractores.

Figura 4. Procedimiento penal



Fuente: elaboración propia con base en la Ley 906 del 2004, con énfasis en delitos ambientales.

En Colombia, la Ley 2111 de 2021 adicionó al sistema penal la persecución de delitos ambientales. De esta manera, se busca reprimir a quienes inciden en la deforestación, específicamente por medio de dos tipos penales: la *deforestación* o la *invasión de áreas de especial importancia ecológica*. Respecto a la deforestación, el delito se dirige contra una persona que “tale, queme, corte, arranque o destruya áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural sin autorización estatal”. En caso de invasión de áreas, el delito está dirigido contra quien “invada, permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales” (Código Penal, 2000, art. 330A).

El sujeto del castigo es la persona que realiza materialmente la acción. En el caso amazónico, este tipo de acciones son sistemáticamente

realizadas por campesinos e indígenas, poblaciones históricamente discriminadas y violentadas por el conflicto armado. Esto, entre otras cosas, por la ausencia histórica de un ordenamiento amazónico acorde con la realidad de sus comunidades.²⁰ De esta manera, los delitos de deforestación e invasión de áreas no solo desconocen esta realidad, sino que aumentan la vulnerabilidad de las comunidades locales.

Las situaciones descritas están relacionadas con el problema constitucional resuelto en la Sentencia C-411 de 2022. La Corte se pregunta si el delito de acumulación de baldíos, contenido en los artículos 337 y 337A de la Ley 2111 de 2022, desconoce los principios de *estricta legalidad* y *proporcionalidad* en materia penal. Esto, porque las disposiciones que remiten al régimen de baldíos tienen un margen de indeterminación que impide su contrastación objetiva con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, son desproporcionadas.²¹

Además de las conductas mencionadas, la financiación de la deforestación o la invasión indebida de áreas también está penalizada. Este camino punitivo es más adecuado porque la generación de rentas es un estímulo que determina el mercado informal de tierras, vinculado a la deforestación, la praderización y la ganadería.

Otra de las conductas delictivas relacionadas con los delitos ambientales es el lavado de activos, relacionado con la deforestación, la praderización, la ganadería y la acumulación de tierras. La Fiscalía, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Universidad del Rosario (2021), destacan que los recursos provenientes de actividades ilícitas, como el tráfico de estupefacientes, la corrupción y la extorsión, podrían ser invertidos en la compra y mejora de terrenos, configurando el delito de lavado de activos. Y mencionan el enriquecimiento ilícito de particulares, sancionando –con la posibilidad de extinción de dominio a favor del Estado– el incremento patrimonial

20 La descripción de los tipos penales ambientales abarca un amplio universo de acciones. Se han identificado una serie de subreglas de interpretación que han sido utilizadas para calificar la participación de una persona en delitos ambientales.

21 “El régimen de baldíos [...] genera discusiones interpretativas complejas [...] frente a lo cual el ciudadano no está en capacidad de establecer de forma razonable y previa si su proceder se enmarca o no en una conducta criminal” (Sentencia C-411/22).

no justificado derivado de actividades delictivas, incluyendo aquellas relacionadas con la praderización (Güiza *et al.*, 2021).

En conclusión, en materia ambiental el sistema penal colombiano enfrenta grandes desafíos para ser verdaderamente efectivo en la protección de los bosques y los derechos de las comunidades locales. Para ser coherente con un enfoque de justicia ambiental, es necesario un cambio que integre medidas preventivas, sanciones proporcionadas y una estrategia más amplia que aborde las causas subyacentes de la deforestación.

La articulación institucional y el Conaldef como estrategia para el control de la deforestación en Colombia

Dentro del compromiso del Estado colombiano con la deforestación, la biodiversidad y el cambio climático,²² y en respuesta a los limitantes de articulación y baja capacidad institucional que señaló el gobierno en el diagnóstico presentado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 (DNP, 2021), se definió la creación del Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación (Conaldef) como instancia de alto nivel para la actuación coordinada del Estado frente al control y la mitigación de la deforestación a nivel nacional con relación a los mecanismos e instituciones expuestos previamente.

El Conaldef, establecido por el artículo 9 de la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022) y posteriormente modificado por el artículo 26 de la Ley 2294 de 2023 (PND 2022-2026), busca concretar acciones para detener la deforestación y otros delitos ambientales, así como coordinar estrategias para la recuperación y rehabilitación de ecosistemas.

El Conaldef es presidido por el MADS, bajo el Viceministerio de Políticas de Normalización Ambiental, y cuenta con la participación de diez entidades nacionales, de las cuales ocho son permanentes y dos itinerantes, según la ocurrencia de situaciones asociadas a su competencia (tabla 1).

22 Colombia se comprometió a reducir a cero la deforestación neta a 2030 y a aumentar el patrimonio de áreas terrestres protegidas a 17% y marinas a 10%.

Tabla 1. Instituciones participantes Conaldef

Miembros permanentes	Miembros itinerantes
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Secretaría Técnica) Ministerio de Defensa Nacional Ministerio de Justicia y del Derecho Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Salud y Protección Social Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) Procuraduría General de la Nación (PGN) Fiscalía General de la Nación (FGN)	Ministerio de Relaciones Exteriores (de existir acciones en zonas fronterizas o que involucren extranjeros) Ministerio de Transporte y Minas y Energía (cuando los asuntos por tratar correspondan a su competencia)

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 26 de la Ley 2294 de 2023.

A pesar de su carácter estratégico, el Conaldef no ostenta personería jurídica, autonomía administrativa ni financiera, ni ejerce las competencias de ninguna entidad que sea miembro (MADS, 2023).²³ Según lo establecido en el artículo 26 de la Ley 2294 de 2023, las funciones del Consejo son proponer políticas para la lucha contra la deforestación, articularse junto a instituciones de investigación científica, evaluar sus avances y mantener contacto con gobiernos o entidades extranjeras para la coordinación de acciones.

Para su cumplimiento, cuenta con dos coordinaciones técnicas encargadas del estudio y la concertación de acciones estratégicas para el control de la deforestación en los territorios priorizados, a saber: 1) la Coordinación de Monitoreo y Análisis de la Información y 2) la Coordinación Interinstitucional. Las funciones y la estructura se han transformado entre el paso del Gobierno nacional anterior al presente. El viraje en el marco normativo evidencia el paso de una instancia de articulación de carácter táctico y estratégico militar de orden nacional (2018-2022), a una instancia de articulación orientada a la inteligencia y el análisis criminal para la definición de operaciones estratégicas²⁴ (2022-2026).

Desde su creación en 2018, el Conaldef ha realizado 19 operaciones de control a la deforestación (Operación Artemisa) y varias sesiones de articulación interinstitucional. Sin embargo, el balance muestra que

23 Respuesta a solicitud de acceso a información pública.

24 Señala la obligación de incorporar un enfoque social y ambiental integral en las acciones sobre los territorios.

muchas funciones legales no se cumplen de manera directa. El Conaldef apoya la coordinación de operativos y la generación de insumos para promulgar leyes y proyectos.

Sin embargo, la ausencia de una hoja de ruta oficial y un sistema de seguimiento integrado sobre la actuación institucional imposibilita determinar a la fecha si las acciones desplegadas impactaron la conservación y regeneración del bosque de los núcleos de deforestación. Esto deja la duda de si la reducción en las cifras de la deforestación obedece a la efectividad de las medidas establecidas en el Conaldef o son el reflejo de otros contextos territoriales asociados.

Respecto a las cifras de operaciones y resultados del Conaldef, algunas investigaciones periodísticas han profundizado en el análisis de la efectividad de sus actuaciones militares en contra de la deforestación como fue la Operación Artemisa, señalando: “La Operación Artemisa apenas logró cubrir el equivalente al 3% del área deforestada del país de 2019 a 2021 [...] las 27.000 hectáreas reportadas como ‘recuperadas’ reflejaban la cantidad de territorio arrebatado a los grupos ilegales” (Tarazona y Parra De Moya, 2022).

Según los reportes oficiales del Ministerio de Defensa, la intervención cubrió aproximadamente 22.627 ha; especialmente en áreas de la Amazonia y la Orinoquia se desarrollaron trece operaciones y se dispuso de 22.300 militares y unidades policiales. Este operativo se ejecutó con el apoyo del Ministerio de Ambiente, la FGN, PNN e Ideam (Ministerio de Defensa, 2022).

La operación suscitó diversas alertas sobre violaciones de derechos humanos. Ejemplo de ello fueron los múltiples llamados de control político al Ministerio de Defensa (Senado de la República de Colombia, s. f), solicitando justificación por el uso de fuerza en la Amazonia. La campaña tenía un impacto limitado en términos de eficacia para la protección del ambiente, pero generaba abundantes afectaciones a los derechos. Las operaciones se concentraron, en última instancia, en contra de campesinos que no tenían un impacto significativo en la tala masiva de bosques y no en los determinadores.

Con los cambios realizados al Conaldef por el PND, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señaló que las operaciones Artemisa fueron suspendidas, y que la lucha contra la deforestación continuaría con un enfoque en dos sentidos: 1) la concertación social (El Espectador, 2022) y 2) el paso de un esquema táctico militar a una estrategia centrada

en la investigación criminal y judicialización de grandes estructuras criminales y no en las comunidades instrumentalizadas (MADS, 2022).

El análisis de la información disponible a nivel institucional no da cuenta de la priorización del análisis y abordaje de la deforestación asociada a ganadería extensiva y praderización para el acaparamiento de tierras como un tema priorizado al interior del Conaldef. Según informan las fuentes consultadas, de las 21 operaciones realizadas hasta el momento solo una ha estado relacionada con ganadería al interior de un PNN (MADS, 2023).²⁵

De otro lado, se ha dado un nuevo enfoque con relación al seguimiento económico. En una de sus últimas sesiones, el Conaldef anunció la creación del Grupo de Análisis Estratégico y de Información Financiera contra Delitos Ambientales, con la participación de la UIAF, la Fiscalía y el Ministerio de Defensa. Este grupo busca identificar redes ilegales vinculadas a la deforestación y los denominados “terratenientes fantasma”, responsables del acaparamiento de tierras en la Amazonia. También se prevé la instalación de una Mesa de Seguimiento de Derechos Humanos para proteger a líderes ambientales y fortalecer la actuación garantista en el territorio.

Si bien esta articulación entre las entidades miembros del Conaldef es clave para enfrentar la complejidad de la deforestación, se debe mencionar la falta de un reglamento interno, mecanismos de seguimiento y un plan de acción anual lo que ha limitado su capacidad de evaluar los resultados y generar un impacto significativo. La articulación institucional se ha centrado en el control del delito ambiental más que en abordar las causas estructurales de la deforestación.

25 Respuesta a solicitud de acceso a información pública.

CAPÍTULO 3. VACÍOS Y LIMITANTES EN LAS HERRAMIENTAS DE CONTROL DEL ESTADO PARA EL CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN ASOCIADA A LA GANADERÍA

La complejidad y dimensión del problema de la deforestación en Colombia hace que la respuesta efectiva constituya un reto enorme para el Estado.²⁶ Pese a los avances en el rediseño institucional y las apuestas por abordar el fenómeno desde diferentes perspectivas, las cifras y tensiones presentes en los territorios amazónicos deforestados dan cuenta de la baja gobernabilidad que se tiene sobre esta problemática, así como de la insuficiencia o impertinencia de las herramientas que emplea el Estado para su mitigación y control.

Posterior al análisis del fenómeno y la caracterización de las herramientas que posee el Estado para su control, el presente capítulo pretende profundizar en el análisis de algunas de las problemáticas que se identifican de esta intercepción. Para ello, identificamos vacíos y limitantes dentro de proceso de seguimiento y control que actualmente adelanta el Estado para la contención de la deforestación asociada a ganadería y praderización por acaparamiento. En el caso particular de los mecanismos de control de deforestación asociados a la ganadería en la región amazónica, encontramos ambos tipos. De un lado, los vacíos, que desde nuestra perspectiva son principalmente de carácter normativo y de política pública, y, de otro, los limitantes, que asumimos como condiciones estructurales y obstáculos al interior del funcionamiento de los sistemas de control.

26 Según el Ideam, el 58% del territorio nacional son bosques.

Los vacíos en el control

Posterior a la revisión detallada de las diferentes estrategias que ha dispuesto el Estado para el seguimiento y control de la ganadería y la deforestación a nivel sectorial, señalamos que existen al menos tres vacíos de carácter normativo y de política pública relacionados con: 1) la falta de comprensión integral del fenómeno y una tipificación clara de las acciones que son sujetas de sanción legal; 2) la ausencia de una política integral de control a la deforestación asociada con ganadería; 3) la ausencia de una perspectiva de derechos humanos en los esquemas sancionatorios dispuestos para la contención de la deforestación. Este último vacío se desarrollará en profundidad en el capítulo siguiente, por lo que aquí nos referiremos solo a los dos primeros.

Vacío en la comprensión integral del fenómeno y tipificación de las actuaciones objeto de sanción

Acorde con lo señalado en el primer capítulo, el análisis de las actuaciones institucionales y marcos jurídicos que la soportan permite evidenciar vacíos interpretativos sobre qué se entiende por ganadería extensiva, acaparamiento de tierras y su relacionamiento con la deforestación del bosque amazónico, que lleva a la disociación de lo que los estudios técnicos han señalado como “causas de la deforestación” frente a las acciones sancionadas.

Al respecto observamos que, en el caso del acaparamiento de tierras, no existe en Colombia una definición jurídica y unificada que permita establecer qué se está entendiendo por el fenómeno, y mucho menos cuáles son los tipos o las reglas para avanzar en su abordaje más allá de las establecidas por la norma agraria relacionada con “concentración y acumulación indebida de baldíos” en cabeza de la ANT como autoridad de tierras de la nación.

Este planteamiento, no solo condujo a la aplicación de medidas jurídicas erróneas tales como equiparar la ocupación de baldíos de la nación con el acaparamiento que trajo consigo la demanda por inconstitucionalidad (STC C-439 de 2022), sino que, además, puede dejar por fuera otras formas de acaparamiento como son el arrendamiento de tierras campesinas o la captación ficticia de incentivos tributarios que, como señaló la UPRA, van más allá de la apropiación física de los predios (UPRA, 2017).

En el mismo sentido, cuando se habla de ganadería extensiva técnicamente se hace alusión a un sistema de producción que, si bien para países como el nuestro no constituye una práctica sostenible,²⁷ no tiene una única manera de realizarse y asociarla directamente con la tipificación del delito de deforestación constituye un error de interpretación y riesgo para los derechos humanos de las poblaciones campesinas que durante varios años han implementado este método para la producción.

Al respecto, señalaremos que existe un vacío en la definición de criterios técnicos y jurídicos claros que permitan, de un lado, la distinción entre ganadería extensiva de subsistencia y ganadería extensiva de gran escala, así como su relacionamiento diferenciado con la deforestación. A saber, el relacionamiento socioeconómico y la condición de vulnerabilidad que posee cada grupo respecto a la actividad, así como el impacto ambiental diferenciado que implica cada uno respecto a un ecosistema como el amazónico. Pero también, en la definición de criterios jurídicos y medidas sancionatorias acordes a cada caso.

Este último punto es determinante, toda vez que estos vacíos limitan la posibilidad de establecer enfoques diferenciales en la actuación del Estado en la materia, los cuales pueden inducir a la aplicación de acciones desproporcionadas frente a sujetos de especial protección con vinculación en la actividad. Esta situación se advierte, de un lado, en la primacía de la protección de los bienes jurídicos ambientales por encima de los derechos y las afectaciones a las que se ven expuestas las comunidades que habitan estos territorios.

Ausencia de una política integral de control a la deforestación asociada a la ganadería

Frente al control de la deforestación asociada a la ganadería se identifican tres enfoques de actuación del Estado implementados hasta el momento: el primero, vinculado a la interdicción militar y operativos en flagrancia tanto en lo administrativo como en lo judicial, que tuvo

27 Esta perspectiva no es unificada a nivel mundial. En países industrializados existe un debate respecto al carácter sostenible de los sistemas intensivos y extensivos, algunos señalan que el segundo posee una sostenibilidad relativa, asociada a la cantidad de recursos renovables que requieren este tipo de explotaciones respecto a lo capturado por los modelos intensivos de carácter industrial. Al respecto ver Muñoz Ulecia (2023).

como resultado la captura de población campesina y el decomiso de los animales ejecutado específicamente en el marco de la Operación Artemisa.²⁸

El segundo enfoque, de carácter administrativo, asociado principalmente a la potestad sancionatoria en materia sanitaria conferida al ICA a través de la Ley 1955 de 2019 y reglamentada por resoluciones internas de la entidad (Res. 7067 de 2022), el cual promueve el trabajo articulado entre esta entidad y las autoridades ambientales con el propósito de identificar y sancionar a los predios pecuarios que se encuentren al interior de Parques Nacionales y Regionales.

Aunque las autoridades ambientales (Corporaciones Autónomas y PNN) tienen potestad sancionatoria ambiental, es importante señalar que ninguna de las entidades consultadas²⁹ ha aplicado esta medida por deforestación asociada con actividad agropecuaria, toda vez que, según manifiestan, “no es posible determinar en el momento de verificación en campo si la finalidad del agente infractor de alterar el entorno fue la de ampliar la frontera agrícola o realizar actividades pecuarias” (Cormacarena, 2024).³⁰ Lo que lleva que el control sancionatorio para la contención de la deforestación asociada a la ganadería en la actualidad recaiga exclusivamente en el ICA desde la perspectiva ambiental.

El tercer enfoque está vinculado al seguimiento y control de *los acuerdos de conservación* entre familias campesinas y autoridades ambientales los cuales, además de avanzar en el reconocimiento de la

28 La ejecución de la campaña constó de diecisiete operaciones, sin embargo, según los resultados presentados por el Ministerio de Defensa, con relación a la ganadería, estas fueron: las capturas de 106 personas por orden judicial o en flagrancia por diferentes delitos ambientales, inhabilitación de 12 puntos de vía ilegal y la incautación de 13 hierros para marcas de ganado. Las operaciones de las que resultaron las incautaciones de los hierros fueron las realizadas en la zona de reserva forestal de San Vicente del Caguán, Parque Nacional Natural de Chiribiquete en Cartagena del Chairá y la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia en los municipios de Retorno, Calamar y Miraflores del Guaviare.

29 Solicitud de acceso a información remitida a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena), Corporación para el Desarrollo del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) y Corpoamazonia. Esta última no remitió respuesta.

30 Respuesta a solicitud de acceso a información.

ocupación que poblaciones campesinas han realizado de áreas protegidas y de importancia ambiental por varios años, proponen la concertación de alternativas frente al uso y manejo de estos predios acorde a las funciones de conservación de cada Parque. Aunque esta estrategia viene siendo implementada por PNN desde hace años, se vinculó a la discusión sobre la deforestación y ganadería a partir del llamado Acuerdo de Los Pozos en el año 2023, en donde se realiza un acuerdo entre gobierno y organizaciones sociales para la suspensión de la resolución del ICA que ordenaba la cancelación de los registros de vacunación en PNN a cambio de la firma de acuerdos para la reconversión progresiva.

En paralelo, desde el Legislativo se ha promovido la incorporación de una perspectiva de control un poco más amplia, que propone la creación de un sistema de trazabilidad de ganadería libre de deforestación. A diferencia de las acciones anteriores, esta aborda la cadena de suministro de carne y busca que la información sobre registro y movilización de ganado sea interoperable con la información sobre deforestación y de propiedad de las tierras (Congreso de la República de Colombia, 2023). Sin embargo, este proyecto de ley ha sido archivado dos veces en diferentes legislaturas, y su implementación no resolvería los otros vacíos de competencias y acceso a información que señalaremos como limitaciones más adelante.

A pesar de tratarse de la misma problemática, en la actualidad, ninguna de estas estrategias se relaciona o existe un análisis agregado de sus impactos. La actuación del Estado frente a la deforestación asociada a la ganadería ha sido fragmentada y enfocada a la sanción exclusiva del delito final, dejando por fuera la prevención del daño ambiental y la construcción de una política con enfoque integral sobre el problema.

Existen al menos dos aspectos que contribuyen a este vacío: 1) la ausencia de un enfoque preventivo y herramientas de control ambiental de la actividad ganadera asociada a la deforestación; 2) la ausencia de un esquema de control ambiental de la cadena de suministro.

Ausencia de un enfoque de control preventivo ambiental de la actividad ganadera asociada a la deforestación

Acorde con lo presentado previamente, las acciones y los instrumentos de sanción del Estado de contención de la deforestación han estado centradas en: 1) el seguimiento y la sanción de la pérdida del bosque (entendida exclusivamente como la acción de tala y quema), y 2) el

castigo por el uso y la ocupación no permitida de áreas de importancia ambiental. Esta situación evidencia una desconexión entre los llamados “motores de deforestación” señalados por los estudios frente a las herramientas estatales para controlarlo, pero también, deja por fuera la función preventiva que debe cumplir el Estado en materia ambiental, al esperar que se consolide el delito, y con ello la pérdida del bosque, para actuar.

El abordaje posfacto impide la posibilidad de investigar en profundidad los vínculos reales entre la deforestación y la ganadería como actividad económica más allá del incumplimiento a las restricciones al uso ya señaladas. Bajo esta perspectiva, quedan por fuera preguntas como: ¿de quién es la vaca?, ¿cuáles son las relaciones económicas y comerciales asociadas a esta tenencia?, quedando solo la identificación y sanción de los últimos eslabones que ejecutan la tala sin establecer algún vínculo con la actividad que le dio origen.

Al respecto, la experiencia preliminar de Conaldef y la actuación de algunas autoridades ambientales dan cuenta de una tendencia de actuación basada en la flagrancia, la cual impide el reconocimiento y la vinculación de la deforestación con cualquier actividad económica, más allá de la tala y quema del bosque, o la ocupación y el uso no permitido de áreas protegidas como se señaló previamente.

Esta desconexión constituye un vacío en la estrategia de control porque, de un lado, se limita solo a unas áreas específicas del país, y deja sin reglas claras para la acción articulada entre las autoridades ambientales y pecuarias a otras zonas de importancia ambiental tales como las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de la Amazonia, o áreas de bosque natural sin figura de ordenamiento, pero cuya tala y quema también incide en la deforestación. Pero también, impide la valoración integral del daño ambiental causado más allá de la pérdida de hectáreas de bosque, dejando por fuera el análisis y la regulación de los impactos que la actividad ganadera puede generar respecto a ecosistemas sensibles como los que conforman el bioma amazónico.

En la actualidad, las medidas preventivas con que cuentan las autoridades ambientales no permiten la actuación anticipada ante un fenómeno como la deforestación asociada a la ganadería. De esta manera, acciones como la aprehensión preventiva de especies no contempla animales de producción como el ganado, pero tampoco se puede aplicar

la suspensión de obra o actividad porque en Colombia la ganadería no es susceptible de licenciamiento ambiental para su realización.

Ausencia de un control ambiental integral de la cadena de suministro

Acorde con lo expuesto en el capítulo 1, la actividad ganadera es un proceso complejo en el que participan diferentes actores y que se compone de distintas fases más allá de la producción primaria. Bajo el esquema actual, aspectos como la trazabilidad del ganado, la identificación y regulación de insumos agropecuarios, el seguimiento y control de créditos de fomento ganadero y compra de tierras, entre otros, quedan por fuera del control del Estado.

En el caso de la ganadería, desde diferentes ámbitos se han documentado los problemas de la fragmentación y falta de interoperabilidad de la información pública sectorial (Olaya *et al.*, 2022). No obstante, hasta el momento el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no ha terminado el proceso de integración de sus sistemas y la homologación de metodologías que regulan la trazabilidad del ganado a nivel nacional, y el desarrollo de la plataforma “Ganabosques”, que tiene como propósito el cruce y análisis detallado entre los registros de predios pecuarios y guías de movilización del ganado frente a los núcleos activos de deforestación identificados por el Ideam, no se ha contemplado en su implementación.

Adicionalmente, se encuentran vacíos de competencia para la regulación ambiental a lo largo de la cadena de suministro. Aquí, aunque existen controles en materia de regulación de uso en la fase primaria y manejo ambiental de vertimientos en plantas de beneficio animal, estas verificaciones son puntuales y no tienen una perspectiva integral que valore los efectos de la actividad ganadera para el ambiente y menos frente a la deforestación.

La evolución normativa y el control estatal de la actividad han estado encausados casi en su totalidad hacia un enfoque sanitario y no ambiental. En este marco, la potestad sancionatoria estuvo en cabeza del Invima para las fases finales y, más recientemente, del ICA para la cancelación de registros de vacunación cuando la actividad se realiza en áreas de parques. Sin embargo, a la fecha estos controles están fragmentados y poseen objetivos diferentes, lo que imposibilita el análisis y abordaje de la problemática desde una mirada sistémica e intersectorial.

En este sentido, la propuesta de un ajuste normativo que vincule la trazabilidad animal con la deforestación del bosque estaría bien enfocada y permitiría una perspectiva del control de la actividad ganadera que vincula las diferentes fases de la cadena. Como se señaló previamente, conocer y regular el origen de la carne no se agota en la vigilancia de la fase de producción y requiere de varios tipos de información y concurrencia de diferentes entidades.

Según, el informe de ponencia del proyecto de ley presentado al gobierno (Congreso de la República de Colombia, 2024), tres de los principales aciertos de esta propuesta normativa son: 1) la vinculación de información catastral (existente y nueva) al análisis de la trazabilidad animal, esto permitiría suplir algunos limitantes de información de los que, como veremos seguidamente, adolece el sistema de control; 2) la implementación de un sello de ganadería cero deforestación que permita a consumidores finales tener mayor información en sus decisiones de compra y, finalmente, 3) la incorporación de políticas de debida diligencia, lo cual permitiría no solo articular al país con los estándares internacionales, sino además ofrece un marco normativo más amplio que vincula criterios ambientales y de derechos humanos en relación con la producción ganadera.

Entre los retos que enfrenta este tipo de iniciativas están: 1) la voluntad política (el proyecto se ha archivado dos veces en el Senado); 2) la articulación de acciones entre todos los entes de control que intervienen en la cadena con funciones y sectores distintos; 3) la adopción obligatoria y al alcance de todos de los sellos de ganadería libre deforestación, no solo como medida de incentivos de mercado; y 4) la definición de rutas de implementación y actuación diferenciadas según tipo de actividad ganadera (subsistencia o gran escala). Por otra parte, no resuelve: 1) la falta de definición de medidas preventivas para la actividad ganadera, 2) los vacíos normativos asociados al control de la actividad que limitarían una actuación eficaz al momento de implementar la sanción y 3) el control de los flujos de capitales lícitos e ilícitos que se vinculan a la economía política de la ganadería y la deforestación.

Los limitantes para el control

De acuerdo con la definición previa, los limitantes para la implementación de la política pública están dados por condiciones estructurales u

obstáculos que impiden el adecuado funcionamiento de los sistemas. Para el caso del control de la deforestación asociado a la ganadería, los limitantes de carácter estructural están relacionados con el contexto de conflicto armado, la ausencia de gobernabilidad del Estado en el territorio amazónico y los problemas históricos de acceso a tierras y ordenamiento social de la propiedad no resueltos en la región. Este contexto ha sido señalado por los estudios de la deforestación como las “causas estructurales” y documentados de manera detalla por otras fuentes (Tarazona, 2023; Benítez, 2024), por lo que, pese a su relevancia, en el presente apartado se opta por la identificación y el análisis de aquellos limitantes propios del funcionamiento del aparato estatal pocas veces caracterizados.

Al respecto, señalaremos la existencia de al menos tres barreras que limitan la comprensión y actuación eficaz del Estado frente al control de la deforestación asociada a ganadería y praderización por acaparamiento de tierras. El primero está asociado a *las barreras en el acceso a la información* empleada para la identificación del origen de la carne y el relacionamiento de la deforestación con la ganadería. El segundo es de orden metodológico, y tiene que ver, de un lado, con el sesgo del uso de información geográfica como principal insumo para la caracterización de la deforestación, y, de otro, con la dificultad que genera para la comprensión de la problemática a nivel regional la separación de los fenómenos estructurales de las llamadas causas directas. Finalmente, el tercero es de carácter institucional, y está relacionado con los limitantes para la articulación y la capacidad de las entidades gubernamentales para abordar de manera efectiva e integral el fenómeno de la deforestación.

Limitantes en el acceso a la información

A pesar de que en Colombia la ganadería y el acceso a la propiedad rural constituyen actividades lícitas, la información de inventarios nacionales, transacciones y procesos regulatorios es limitada y, en algunos casos, inexistente. Esto limita la capacidad del Estado para identificar de forma detallada los vacíos en el control y, en consecuencia, la implementación de acciones regulatorias más eficaces.

Esta situación lleva a que la trazabilidad ganadera desde la perspectiva ambiental actualmente sea inexistente en el país, lo que limita la aplicación de controles preventivos eficaces y, en consecuencia, la

búsqueda por la adopción de medidas sancionatorias posteriores como la cancelación del registro sanitario de predios ganaderos al interior de PNN. Adicionalmente, otra barrera de acceso se encuentra en la información de la actividad ganadera que actualmente está en manos de empresas privadas y particulares, a las cuales ni el Estado ni la ciudadanía tienen acceso o conocimiento por razones de “secreto empresarial”.

Desde Dejusticia hemos señalado el caso de la opacidad en la fase de comercialización de la carne bovina, en donde los registros de procedencia del ganado que se vende en los supermercados y las plazas de nivel nacional e internacional reposan solo en los archivos internos de las empresas comercializadoras sin ningún control (Dejusticia, 2023).

Por otra parte, existen también otras dimensiones tributarias y fiscales relacionadas con las inversiones en tierras y ganado que se realizan desde el sector, las cuales son difusas y sin un seguimiento integrado y real. En particular, señalamos la separación que existe entre el estatuto tributario y el código de comercio sobre las actividades ganaderas, que limita una vez más el acceso a información y trazabilidad sobre las actividades que involucran a este sector económico. Esta situación, sumada a los problemas estructurales de desactualización o falta de formación catastral que impiden la identificación plena de los predios pecuarios, constituye a su vez una fuente de evasión y limita la identificación de posibles actores o empresas financiadoras o que se benefician de la praderización.

Limitantes de orden metodológico

Respecto a lo metodológico observamos que, de un lado, si bien el uso de herramientas tecnológicas y de procesamiento de datos espaciales han nutrido técnicamente la identificación y caracterización de la problemática de la deforestación, la decisión del uso exclusivo de estas tecnologías como herramienta de seguimiento y análisis ha constituido un sesgo que ha limitado al Estado para avanzar en la identificación de posibles responsables específicos.

En particular, se observa que la generación de áreas geográficas y núcleos de deforestación sin un cruce con información predial disponible o estudios de casos específicos sobre los que se han denominado por la institucionalidad, “los principales motores de deforestación”, hace invisible para el Estado posibles responsabilidades individuales o

puntos críticos de lavado de ganado o captura de tierras que permitan una actuación más efectiva y que reduzcan las generalizaciones.

La segunda barrera metodológica que advertimos es la decisión de centrar las actuaciones del Estado principalmente en las llamadas causas directas de la deforestación, desvinculadas de las condiciones subyacentes que movilizan a los agentes para su ejecución.

Esta situación conduce a reduccionismos en la actuación del Estado en materia de política criminal que, de un lado, desconocen las interacciones entre los fenómenos del acaparamiento y la ganadería y, con ello, la posibilidad de actuaciones más estratégicas que pueden tener incidencia en varias situaciones a la vez. Pero también, limita la comprensión del contexto bajo el cual actúan algunos de los agentes más vulnerables en la cadena, y con ello, aumenta el riesgo de vulneración de los derechos humanos por la búsqueda de cierto efectismo en las operaciones de control.

Los problemas de la articulación y capacidad institucional

El diagnóstico realizado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (documento 4021 de 2021), señaló desde ese momento la “existencia de una limitada articulación intersectorial para el control a la deforestación y gestión de los bosques”, y la baja capacidad en términos económicos y políticos con que cuentan las instituciones del Estado para ejercer la autoridad ambiental y la administración efectiva de los bosques en regiones bajo con presencia de grupos armados organizados al margen de la ley (GAO) como dos de los problemas centrales que este enfrenta para la contención de la deforestación (DNP, 2021).

El primero, relacionado en principio con la falta de armonización entre las políticas y normas ambientales, sectoriales y territoriales que regulan el devenir, la ocupación y el uso de los bosques nacionales, pero también con la falta claridad frente a competencias, integración de información institucional y definición de acciones integrales en para atender fenómenos multicausales como la deforestación. Y el segundo, relacionado con la baja gobernabilidad que posee el Estado en conjunto para asumir sus funciones constitucionales en estos territorios y controlar de manera efectiva la circulación de economías ilícitas y cooptación de los territorios en que se promueve la deforestación.

En el caso particular del control de la ganadería extensiva y la praderización para el acaparamiento de tierras, esta situación se mantiene y se ve reflejada en las capacidades casi inexistentes de las autoridades ambientales presentes en el noroccidente amazónico (CAR y PNN) para contener estas situaciones al interior de su jurisdicción. Sumado al escaso personal para la administración de los vastos territorios amazónicos y los problemas señalados en la interoperabilidad de la información, se observan también las amenazas que los actores armados han ejercido sobre las y los funcionarios de estas entidades, que impiden el ingreso a las áreas con deforestación y, en consecuencia, la implementación de cualquier medida de control sin atentar contra sus vidas (Botero-García *et al.*, 2019).

Como se señaló, este limitante fue abordado por el Estado mediante la creación y puesta en marcha del Conaldef, el cual, como instancia de articulación institucional, es una estrategia novedosa con pocos precedentes a nivel regional,³¹ que ofrece oportunidades para la integración y el análisis de información disponible, además de la consolidación de acciones de actuación coordinada para la contención de la deforestación que antes no existían en el país. Sin embargo, a pesar de que sus funciones están consagradas en el artículo 26 de la Ley 2294 de 2023 (PND), esta todavía es general y requiere de una reglamentación específica que precise el funcionamiento interno que aún no se ha concretado.

Dicha reglamentación tiene como reto responder a los compromisos en el funcionamiento a nivel regional y la estrategia de participación ciudadana para superar los retos de centralismo y opacidad en la toma de decisiones, por la cual actualmente es fuertemente criticada.

En este contexto, la definición de un esquema de articulación a nivel regional es determinante para la vinculación directa de autoridades ambientales, entes territoriales y oficinas descentralizadas de algunas entidades de nivel nacional con conocimiento e incidencia en los contextos locales de cada nodo de deforestación. Sin embargo, el diseño de

31 En Perú se encuentra el Sistema Nacional de Gestión Forestal y Fauna Silvestre (Sinafor), el cual representa la autoridad principal en la lucha contra la deforestación. En el caso de Brasil, encontramos una instancia conocida como la Comisión Interministerial, que constituye la estructura de gobernanza del Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonia Legal (PPCDAM) 2023-2027.

articulación institucional que se prevea para este caso debe reconocer y solventar, una vez más, los limitantes de capacidad institucional y cooptación de las medidas por aquellos poderes regionales (legales e ilegales) vinculados a la deforestación.

A nivel operativo, es importante que la instancia precise cuál es la estrategia de corto, mediano y largo plazo que adoptará para la intervención de los motores de deforestación como son la ganadería extensiva y el acaparamiento de tierras, más allá de un relacionamiento asociado dentro de las investigaciones que se adelantan en los núcleos de deforestación o denuncias particulares de las entidades que participan.

El reconocimiento que hacen los estudios técnicos al señalar estas dos actividades como causas directas de la deforestación, debe redundar en la puesta en marcha de estudios de caso o investigaciones en detalle de los circuitos económicos y sociales que reproducen cada una de estas actividades, con el propósito de comprender su funcionamiento y adoptar estrategias eficaces de control. Esto último, en el marco de una planeación estratégica, definición de metas e indicadores de seguimiento que permitan el seguimiento y la medición de la efectividad de las actuaciones realizadas.

Finalmente, es importante advertir que los vacíos técnicos y legales en el control de la actividad ganadera y el acaparamiento de tierras como motor de deforestación también se verán reflejados en el Conaldef, como instancia de articulación, y en las decisiones estratégicas que de allí se desprendan. Esto, porque actualmente el Consejo depende de las competencias y los procedimientos previamente establecidos por el Estado y, en consecuencia, puede tender a reproducirlos.

CAPÍTULO 4. RIESGOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS QUE SE DERIVAN DE LA APLICACIÓN DE SANCIONES CONTRA LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA³²

Con la creciente deforestación en la Amazonia y el acentuado interés global en su conservación por ser indispensable para asegurar el equilibrio ecosistémico del planeta, ha aumentado la presión por sancionar los comportamientos que afectan el bioma amazónico. El enfoque de la protección ambiental para la lucha contra la deforestación se plantea, predominantemente, desde la criminalización, la judicialización o la sanción administrativa.

La premisa que sostenemos, tras una amplia revisión bibliográfica y mediante un análisis comparado³³ de la legislación y las principales sanciones contra la deforestación de países amazónicos (Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú), es que la política sancionatoria debe ser usada con rigor, excepcionalidad y considerar de forma especial un enfoque de derechos humanos.

32 Agradecimiento especial a Karen Daniela Rueda por la revisión, citación y soporte bibliográfico que aportó para este capítulo.

33 La búsqueda comparada se focalizó en los países conectados con la Amazonia, especialmente Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. Los resultados para Venezuela, Guyana y Surinam fueron casi nulos, se incluyen unas pocas referencias a Venezuela. Se revisaron al menos 300 documentos investigativos que aparecieron como resultados de búsqueda. Estos se filtraron bajo criterios como “abordaje más específico del tópico” y “relevancia por número de citas”, de manera que se incorporaron a una base de datos más de 80 documentos, de los cuales se realizó lectura a profundidad de aproximadamente 30.

Esto implica que las sanciones se evalúen a la luz de las realidades y los derechos de las personas involucradas en el fenómeno. Para ello, se requiere un régimen que entienda las complejidades que acompañan al fenómeno de la deforestación, así como las causas directas e indirectas que impulsan el delito ambiental y la infracción administrativa.

La urgencia de integrar este enfoque a la política de control del Estado viene respaldada por las exigencias de instrumentos internacionales de protección ambiental frente a los derechos humanos y por su débil (o nula) incorporación en Colombia y en otros países amazónicos. Así, el Acuerdo de París establece que las medidas tomadas por los Estados contra el cambio climático deben ser acordes con las obligaciones de respeto y garantía de derechos humanos; en un mismo sentido, el Acuerdo de Escazú pide a los Estados asumir los retos en materia ambiental con un enfoque de derechos humanos, protegiendo defensores del ambiente (núm 3, art. 9).

El término “enfoque de derechos” es un rótulo común que acompaña políticas ambientales (Griffiths, 2007) y, en algunos casos, políticas sancionatorias contra la deforestación. Si bien los derechos humanos han sido considerados para justificar la criminalización y la aplicación de sanciones por las afectaciones y los daños ambientales, no se han tenido en cuenta al momento de crear y ejecutar sanciones para prevenir que no causen vulneraciones a otros derechos.

Por ejemplo, se alude a los derechos de las comunidades étnicas que son especialmente afectadas por la degradación del bosque para justificar la necesidad de las sanciones, pero se excluyen las posibles afectaciones a las comunidades por sanciones impuestas a sus miembros por conductas deforestadoras en las que se puedan ver involucrados (Gómez de la Torre, 2022, p. 390).

Aunque la atención a los derechos humanos para fundamentar el castigo desarrolla una dimensión del enfoque de derechos en el régimen sancionatorio, este exige una mirada más amplia, multidimensional y preventiva que incorpore medidas concretas que prevengan daños y afectaciones desproporcionadas para los derechos de los destinatarios que se encuentran en condición de vulnerabilidad y que provienen de las sanciones estatales.

La ausencia de un enfoque multidimensional y preventivo de derechos humanos en la política sancionatoria del Estado se refleja en asuntos como: 1) la aplicación de sanciones con consecuencias

desproporcionadas en las poblaciones vulnerables; 2) la incorporación de disposiciones normativas para facilitar la aplicación de las sanciones, sin contemplar enfoques diferenciados frente a situaciones de vulnerabilidad; 3) un énfasis en la persecución penal sobre delitos del medio ambiente y no sobre delitos asociados al fenómeno criminal de la deforestación que vulneran los derechos humanos de las comunidades afectadas en los territorios.

A continuación, se exponen los principales riesgos para los derechos humanos de no incorporar esta perspectiva, según los hallazgos que revela la literatura sobre el tema. Especialmente, se abordarán aquellos riesgos que se ciernen sobre comunidades indígenas y campesinas, o miembros de comunidades vulnerables que tienen una significativa presencia en los territorios asociados a la Amazonia.

A la débil incorporación del enfoque de derechos se asocian al menos tres riesgos de la aplicación de sanciones penales o administrativas contra la deforestación, incluida la deforestación asociada a la ganadería en la Amazonia: 1) restricción o privación injusta y desproporcionada de la libertad y otros derechos; 2) selectividad en la sanción y riesgo de mayor criminalización de miembros de comunidades étnicas y campesinas; 3) afectaciones para el mínimo vital o el derecho a la subsistencia por limitaciones a la propiedad, tenencia y usos ancestrales de la tierra.

Son riesgos que, aunque no son los únicos, deberían ser priorizados porque recaen sobre sujetos históricamente excluidos, discriminados y vulnerados, como es el caso de las comunidades indígenas. Sujetos que en el ámbito interno e internacional deben recibir una protección reforzada –Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 15; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 21 (OIT, 1989; Naciones Unidas, 2007).

Restricción o privación injusta o desproporcionada de la libertad y otros derechos

A medida que aumentó la presión por atacar los fenómenos criminales que van en contra de la agenda medioambiental global, también se amplió el catálogo de delitos ambientales y sus penas (Amaya y Ruiz, 2022, p. 419). Así, en una gran parte de los países estudiados existen

delitos que criminalizan la deforestación y otros daños ambientales asociados, con graves sanciones.³⁴

En los países asociados a la cuenca Amazónica, Colombia sobresale con las penas de prisión más altas, las cuales, para el delito de deforestación, se sitúan entre los 5 y los 12 años de prisión (60-144 meses) y multa de 134 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (Código Penal, art. 330). La tendencia a la expansión punitiva también se ve en Colombia a través de: 1) la creación de delitos contra la deforestación con penas más graves, cuando estas conductas ya eran abordadas por delitos previos, como el delito de aprovechamiento ilícito de recursos naturales renovables (Código Penal, art. 328); 2) por la criminalización más severa de conductas de participación o la atribución de una pena mayor frente a las que serían propiamente de autoría (art. 330A, 336A).

En esta misma línea, el endurecimiento punitivo se ha manifestado en asuntos como la imprescriptibilidad del delito de tala de árboles en Bolivia (Bolivia, 2012, art. 44) y las sanciones bajo parámetros de responsabilidad objetiva en Venezuela (Amaya y Ruiz, 2022, p. 449). Otro ejemplo, es la estipulación de agravantes que duplican o incrementan la sanción cuando la conducta se realice sobre territorios o zonas ambientales protegidas, como sucede en Bolivia (Ley del Medio Ambiente de 1992, art. 109), Brasil (Ley 9.605 de 1998, art. 40) y Colombia (Ley 2111 de 2021).³⁵

En este orden de ideas, el problema no es el recurso al derecho penal (que es uno de los instrumentos de control con el que cuentan los Estados para hacer frente a ese tipo de comportamientos), sino la tendencia a aumentar penas y delitos sin atender a garantías para el uso legítimo, proporcional y racional del mecanismo punitivo más severo.

34 Ecuador, Venezuela, Bolivia, Perú y Brasil contemplan penas de prisión para delitos relacionados con la destrucción de vegetación y deforestación, con sanciones que varían entre 1 y 6 años, dependiendo de la gravedad del daño y el país. Las leyes penales en estos países incluyen medidas para la protección del suelo, bosques y otros ecosistemas naturales, como el artículo 252 del Código Penal Ecuatoriano, la Ley Penal del Ambiente en Venezuela y la Ley de Delitos Ambientales en Brasil.

35 En Colombia se incluyó el delito de invasión de áreas de especial importancia ecológica al Código Penal en la Ley 2111 de 2021.

Lo que conlleva a un primer riesgo para los derechos humanos: la privación injusta y desproporcionada de la libertad.

De acuerdo con lo anterior, el riesgo vendría dado por la creación de nuevos delitos, el incremento sustancial de sus penas y las circunstancias de agravación punitiva, sin que estos agravantes en la sanción se justifiquen en términos de: a) lesividad (que exista un daño grave o un peligro cierto que amerite la, o una mayor, pena); b) proporcionalidad de la pena frente al daño que causa la conducta (equilibrio entre la gravedad de la conducta y la pena dispuesta); y c) una determinación de la sanción que asegure las garantías penales y los derechos procesales del acusado. Si esto no es así, el riesgo es que el Estado abuse de su poder de sancionar y afecte de forma injustificada derechos humanos tan importantes como el derecho a la libertad, la presunción de inocencia y el derecho a un juicio justo.

Una valoración inicial de las leyes penales permite señalar algunas razones por las que los delitos vinculados a la deforestación abren la puerta para que se materialice el riesgo de una privación injusta y desproporcionada de la libertad. Primero, el uso de los tipos penales en blanco como técnica legislativa dominante para delitos ambientales; segundo, el establecimiento de la conducta delictiva sobre la base de que basta con la configuración de un peligro abstracto para cumplir con el requisito de lesividad o dañosidad relevante y, tercero, el trastoque de las lógicas que orientan la proporcionalidad en el castigo, esto es, la sanción indistinta de conductas de autoría y participación, o la tendencia a castigar más severamente al partícipe que al autor.

1. *El uso de los tipos penales en blanco como técnica legislativa dominante* implica el establecimiento de delitos cuyo contenido se completa acudiendo a normativa o legislación extrapenal. Es decir, con la simple lectura del tipo penal, no es posible entender la conducta que abarca y, por tanto, qué es lo que prohíbe o manda.

Aunque esta técnica legislativa es cada vez más aceptada y aplicada en los ordenamientos jurídicos de muchos países, su uso implica serios riesgos (Alban, 2007, p. 5). Si no es posible para un ciudadano común determinar cuál es la conducta permitida o prohibida, le resultará muy difícil –y en algunos escenarios imposible– comportarse según lo estipulado en la ley penal. Luego, la sanción por no observar la norma

puede resultar injusta por no respetar los planteamientos mínimos que se derivan del principio de legalidad (Amaya y Ruiz, 2022).

En el caso del delito de deforestación y otros crímenes asociados, esta técnica legislativa es usual. Muchas conductas son delictivas ante la infracción de la normativa ambiental que regula el escenario concreto o la actividad económica³⁶ de lo que se desprende que el mismo daño ambiental puede estar permitido y prohibido al tiempo, dependiendo de si se cumple, o no, con las disposiciones ambientales (Gómez de la Torre, 2022, p. 403). En contextos de deforestación y, más aún, en los asociados a la ganadería (que es una actividad lícita con regulación especial), puede ser difícil determinar qué es un delito o que está permitido en este ámbito concreto.

El uso excesivo de esta técnica suele llevar a la ineffectividad en la sanción, en tanto los aplicadores de la ley también pueden experimentar dificultades para determinar con claridad qué comportamientos son sancionables y la línea que separa las infracciones administrativas de las penales (Gómez de la Torre, 2022, p. 414).

Así, aunque el desconocimiento de la ley no es eximente de responsabilidad por sí solo, en ciertos supuestos debe considerarse la imposibilidad de acceder a ese conocimiento de lo que realmente estaba prohibido como argumento relevante para la exclusión o atenuación de la sanción penal. Sin embargo, es improbable que se aplique esta exclusión o atenuación porque, además de las dificultades que muchas personas pueden experimentar en términos de una adecuada defensa jurídica que argumente en juicio esta circunstancia, los umbrales probatorios y el razonamiento a la hora de determinar la culpabilidad de un sujeto han tendido a simplificarse.

Así, es fácil que una persona sea privada de la libertad por no comportarse de una forma que no podía anticipar que se encontraba prohibida. Piénsese en el caso de miembros de comunidades indígenas o campesinas que no cuenten con los elementos de juicio ni con los

36 En Brasil, el delito de deforestación se configura cuando la conducta se realiza “sin autorización del órgano competente”, según el artículo 50A de la Ley de Delitos Ambientales. En Colombia aplica para “El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente tale” (Código Penal 2000, artículo 330). En Ecuador, para delitos contra el suelo cuando infrinja la normativa vigente (Código Orgánico Integral Penal, art. 252).

recursos para entender un escenario de prohibición tan complejo, y que en muchas ocasiones contraría sus formas de relacionamiento con la tierra y sus costumbres.

2. *El establecimiento de la conducta delictiva sobre la base de que se configure un peligro abstracto o presunto.* Con frecuencia se han creado delitos que suponen un mero peligro abstracto o presunto al bien jurídico ambiental, lo cual puede vulnerar el principio de lesividad. Es decir, puede contravenir la necesidad de que se configure un daño real y suficientemente grave que amerite una sanción tal como la privación de la libertad (Amaya y Ruiz, 2022).

En este sentido, un riesgo para la privación injusta es el uso irracional del derecho penal para contener la deforestación de forma que, ante la presión y el afán por frenar todo comportamiento que suponga un menoscabo de la cubierta forestal amazónica, se estipulan delitos: i) que representan daños menores o no muy graves y ii) frente a las cuales no se exige la prueba de un daño efectivo.³⁷

Los delitos de peligro abstracto permiten, entonces, sancionar una conducta presumiendo que su mera realización en efecto constituye un daño, lo que da pie para imponer penas severas frente a comportamientos que podrían tratarse como simples infracciones administrativas o comportamientos negligentes.

En Colombia hay dos delitos que pueden ejemplificar la vulneración del principio de lesividad y de proporcionalidad, ambos relacionados con la deforestación causada por la ganadería. Se trata de los delitos de invasión de áreas de especial importancia ecológica (Código Penal, art. 336) y el delito de aprovechamiento ilícito de recursos naturales renovables (art. 328). Estos delitos sancionan un catálogo amplio de conductas, algunas de las cuales en efecto pueden representar un verdadero daño ambiental, mientras que otras son conductas que no están asociadas a un daño concreto. De ahí que en realidad el daño se presuma por el simple acto de realizar la conducta.

37 En Brasil, por ejemplo, el artículo 38 de la Ley de Delitos Ambientales prohíbe: “Destruir o dañar bosque que se considere preservado permanentemente, aunque aún esté en formación, o utilizarlo en violación de las normas de protección”. En este último caso, el daño se presume por la simple infracción normativa.

Por ejemplo, el delito de invasión de áreas protegidas en Colombia contempla la misma pena para quienes permanezcan temporalmente en áreas de especial importancia ecológica como para quienes hagan uso indebido de los recursos naturales. Este delito está presumiendo un riesgo o daño para el medio ambiente cuando alguien decide permanecer temporalmente en un área protegida, lo que además trastoca las reglas de la proporcionalidad en el castigo al establecer la misma sanción para dos comportamientos de una entidad lesiva tan distinta: una cosa es la permanencia temporal y otra muy distinta es el uso indebido de recursos naturales de un área protegida.

3. *El trastoque de las lógicas que orientan la proporcionalidad en el castigo o la sanción indistinta de conductas de autoría y participación.* Otra condición que se asocia al riesgo de privación injusta de la libertad es el desconocimiento del principio de proporcionalidad en materia penal. Este principio señala que no todo daño amerita una sanción penal, solo los más graves; y no todos los daños ameritan la misma sanción, esto es, a mayor gravedad, mayor sanción, por lo que debería existir una correspondencia entre la intensidad de la pena y el daño producido.

Castigar bajo el mismo marco punitivo conductas tan disímiles como explotar, extraer o apropiarse de productos forestales –que implican un daño ambiental–, y conductas como transportar o explorar esos mismos recursos o productos forestales, no observa las garantías propias de un castigo justo en términos de proporcionalidad, ya que no son asimilables en términos de dañosidad.

Otra manifestación de la violación de la proporcionalidad en la sanción penal de la deforestación es el castigo indistinto de conductas de autoría y participación, y el castigo de todas las conductas de participación sin atender a la importancia del aporte o la colaboración.

En primer lugar, en Colombia se sanciona más gravemente a quien promueve o financia la deforestación, que a quien de hecho deforesta.³⁸ Esta decisión de política pública se justifica cuando la conducta de los financiadores sea igual o más determinante que la conducta de

38 Mientras para el delito de deforestación se establece una pena de prisión que puede ir de los 5 a los 12 años, para el delito de promoción y financiación de la deforestación se establece la pena de prisión de 8 a 15 años.

los que en efecto talan. Sin embargo, creemos que asignar una pena mayor al financiador puede infringir los criterios de proporcionalidad cuando su aporte sea irrelevante o menor que el de quien lleva a cabo la deforestación.

En segundo lugar, dentro de las conductas que pueden realizar los partícipes, en Colombia se sanciona con igual gravedad a quien simplemente facilite o suministre algún medio (por ejemplo, un campesino que arrienda sus herramientas de trabajo para que otros talen), que a quien financie o se aproveche económicamente de la deforestación.

Hasta este punto puede concluirse que, por la forma en la que están estipuladas las sanciones penales en Colombia (y en algunos países adscritos a la Amazonia), su aplicación representa graves riesgos para los derechos humanos de los posibles destinatarios, que están vinculados al desconocimiento de garantías y principios propios de un Estado democrático para considerar justo el castigo o la imposición de una pena.

Estos riesgos no se han materializado en grandes proporciones porque, ante las contradicciones o falta de claridad en las leyes penales, los autores de los delitos no resultan castigados o se dificulta la persecución penal³⁹. También porque en ciertos países los delitos contra el medio ambiente terminan siendo poco aplicados porque, de acuerdo con cierta literatura, ante la percepción de inequidad en la aplicación de la ley y la estipulación legal misma, los funcionarios encargados de hacerla cumplir omiten la imposición de la sanción por considerarla injusta (Tacconi *et al.*, 2019).

Aunque acá se resalta especialmente la privación injusta de la libertad como riesgo, la sanción penal aplicada de forma arbitraria conlleva muchas más vulneraciones. Además, en el escenario específico de la sanción penal a la deforestación y la ganadería deforestadora, las magnitudes de estos riesgos se elevan muchísimo para los grupos más vulnerables.

39 En este sentido se sostiene en InSight Crime e Igarapé (2022), así como en Tacconi *et al.* (2019).

Selectividad en la sanción y riesgo de mayor criminalización de miembros de comunidades étnicas y campesinas⁴⁰

Otra de nuestras principales conclusiones es el alto riesgo de criminalización y selectividad en la sanción ambiental respecto a ciertas comunidades vulnerables, a sujetos que pueden tener una culpabilidad disminuida frente a los crímenes ambientales perseguidos o, incluso, a personas que pueden ser víctimas del fenómeno criminal globalmente considerado.

Tal como lo establece Insight Crime y el Instituto Igarapé (2022, pp. 16-18) en un estudio reciente, los intereses agrícolas suelen impulsar el acaparamiento de tierras por parte de particulares o terratenientes (Ciro, 2018), empresas, organizaciones criminales e incluso por gobiernos de países de la cuenca amazónica (Insight Crime e Instituto Igarapé, 2022, p. 27). Esto lleva al desplazamiento de comunidades nativas de su territorio y a que los agricultores y las comunidades originarias se vean instrumentalizadas en actividades de redes criminales para la ocupación de las tierras amazónicas. En otros casos se usa la coacción para que comunidades indígenas adquieran títulos de propiedad que las redes criminales luego negocian y venden al mejor postor.

Esta investigación también señala que es usual que detrás del acaparamiento de tierras y la deforestación se encuentren redes criminales con intereses y poderes económicos amplios, así como grupos armados que recurren a mano de obra barata, como el trabajo de campesinos, comunidades indígenas u otros sectores poblacionales empobrecidos, para que sean estos quienes directamente talen o deforesten. También se usa la presión, la extorsión y la coacción para que la población local encuentre, tale y venda sus árboles o tierras (Insight Crime e Instituto Igarapé, 2022, p. 25).

Por ello, es común que personas pertenecientes a comunidades vulnerables terminen involucradas en comportamientos lesivos del ambiente que, aunque no son impulsados por ellas ni les proporcionan

40 Esto estaría relacionado con el hecho de que la ganadería en varias zonas de la Amazonia, como en San Vicente del Caguán, sigue siendo preponderantemente campesina (Ciro, 2018).

mayores beneficios, les permiten obtener medios de subsistencia frente a situaciones de precariedad⁴¹.

En este contexto, “mientras que muchos participantes en esta economía criminal operan con impunidad, los gobiernos suelen ser punitivos con las comunidades indígenas que se dedican a la deforestación” (Insight Crime e Instituto Igarapé, 2022, p. 27). Además, la sanción casi siempre está acompañada por la imposición de cuantiosas multas que aumentan la precariedad y dificultan aún más la subsistencia de las personas.

Tacconi *et al.* (2019) afirman que la equidad debe ser parte del enfoque de derechos en la aplicación de sanciones contra la deforestación. Lo que “implica que es probable que el nivel óptimo de las multas por delitos que causan costos sociales limitados, y que pueden ser cometidos por personas de bajos ingresos (por ejemplo, robar leña de un área protegida), sea más bajo”.⁴² En otras palabras, “las actividades forestales ilegales a gran escala llevadas a cabo por empresas o personas ricas deberían recibir mayor prioridad en comparación con las actividades de las personas pobres” (Tacconi *et al.*, 2019, pp. 2-3, citando a Silva *et al.*, 2002 y Colchester *et al.*, 2006).

Algunas investigaciones apuntan a que los errores que llevan a la criminalización predominante de campesinos o personas en situación de vulnerabilidad estarían relacionados con el enfoque tradicional de seguridad y control, según el cual se privilegia la intervención de las instituciones militares o policiales para alcanzar los objetivos de política criminal ambiental (Ciro, 2018).

Los operativos militares en la Amazonia colombiana, por ejemplo, han desencadenado grandes tensiones sociales, en tanto la captura se ha concentrado en campesinos que habitan los bosques hace décadas, dejando de lado grandes determinadores o financiadores, y propietarios de grandes extensiones de tierras usadas para la ganadería (Amaya y Ruiz, 2022, p. 426). Esto se explica, en parte, porque las intervenciones militares muchas veces se planean y ejecutan bajo la lógica del enemigo

41 Según cifras del DANE (2021-2023), “La Incidencia de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema (según autorreconocimiento étnico racial del Jefe del Hogar para las poblaciones indígenas) en el 2023, fue de 35.5% y 54.8%, respectivamente”.

42 Traducción propia.

de guerra, que excluye la sensibilidad por los derechos humanos y la preocupación por un control estatal con enfoque diferencial.

En este mismo sentido, Abdenur *et al.* (2020) afirman que, “A pesar de las recomendaciones de organizaciones internacionales como la UNODC e Interpol para enfocarse en los flujos de financiamiento ilícito para tales actividades (Interpol, 2015), la aplicación de la ley en la cuenca Amazónica tiende a criminalizar a las personas que ejecutan los planes en lugar de a aquellos que los orquestan” (p. 15).

Afectaciones para el mínimo vital o el derecho a la subsistencia por limitaciones a la propiedad, tenencia y usos ancestrales de la tierra

El riesgo de afectar el derecho a la subsistencia y el mínimo vital de las personas de comunidades vulnerables ocupa una línea central en la lista de riesgos para los derechos humanos por aplicación de sanciones contra la deforestación en la Amazonia. Estos riesgos también están asociados a otros que se derivan de prohibiciones y restricciones frente al uso de la tierra.

En primer lugar, las limitaciones en el acceso y los usos ancestrales de la tierra, estarían vinculadas a la falta de garantías y falencias en la regularización de la propiedad, lo que, además de propiciar condiciones para el acaparamiento de tierras y la deforestación, dificulta el pleno goce de los derechos sobre el territorio de ciertas comunidades y facilita la desposesión como medida sancionatoria del Estado.

En segundo lugar, las restricciones frente a la expansión de la frontera agrícola, por los crecientes y sostenidos impactos que esto ha tenido en las zonas forestales, se ha convertido en un objetivo principal de las políticas ambientales, lo que abre la puerta a la sanción severa de agricultores o campesinos que necesitan sembrar para subsistir junto a sus familias.

En la Amazonia colombiana, comunidades indígenas como los uitoto tienen las *chagras* como sistema de cultivo vital y sostenible (Acosta *et al.*, 2011), a través de las cuales aseguran su subsistencia y soberanía alimentaria, y se construyen saberes y prácticas espirituales (Román, 2007, p. 165). Estos sistemas de cultivo ancestral podrían verse amenazados por la imposición de restricciones en relación con

la frontera agrícola y por las prohibiciones de deforestación de zonas ambientalmente protegidas.

En este orden de ideas, Griffiths (2007, p. 16) ponía de presente que las sanciones por la infracción de los objetivos de conservación podía terminar imponiendo un ordenamiento territorial cuya consecuencia sería la exclusión o afectación de comunidades indígenas o tradicionales. Así, un mayor control estatal con el uso de regímenes sancionatorios severos sería un factor de alarma para los derechos de estas comunidades, dado que podría llevar a una identificación injusta de pueblos indígenas como agentes de la deforestación, provocando medidas excluyentes como desalojos o expropiaciones para proteger sumideros de carbono.

Estas políticas también imponen costos desproporcionados de protección de bosques sobre las comunidades indígenas, violando sus derechos consuetudinarios sobre tierras y territorios. Esto genera una afectación desigual, donde los beneficios económicos no recaen en estas comunidades, pero sí los costos sociales y territoriales (Griffiths, 2007, p. 2).

En consonancia con lo anterior, la regularización de tierras ocupa un lugar importante en la literatura sobre deforestación en la Amazonia. No solo porque las deficiencias posibilitan la invasión de áreas protegidas por actores irregulares, sino también porque las regulaciones sancionatorias relacionadas con el reconocimiento y ejercicio del derecho de dominio, cuando son aplicadas sin enfoque de derechos, pueden llegar a representar graves afectaciones para las comunidades indígenas, campesinas o miembros de comunidades vulnerables que habitan el territorio, especialmente cuando se trata de sanciones a la propiedad que impliquen expropiación, abandono forzado o desalojo.

Sobre este punto, Jaramillo y Kelly (1997) apuntaron la importante relación que existe entre los derechos de propiedad y la deforestación en América Latina, resaltando que los problemas de tenencia eran una de las causas principales de la rápida deforestación. La tesis de estos autores apuntaba a que los desmontes en Centroamérica se realizaban porque se querían expandir tierras de pastoreo para grandes operaciones ganaderas. En el caso específico de la frontera del Amazonas, también se realizaban desmontes en medio de las dinámicas migratorias de agricultores de bajos ingresos como mecanismo para obtener medios de subsistencia.

Sobre la base de este diagnóstico, los autores propusieron la necesidad de incorporar en las políticas contra la deforestación un sistema que permitiera asignar y hacer cumplir los derechos de propiedad en tierras agrícolas colonizadas. Sin embargo, y a pesar del diagnóstico temprano, en la actualidad persisten los problemas derivados de la desatención de asuntos relativos a la tenencia y regulación de la propiedad en las políticas de control estatal. Así lo constatan Abdenur *et al.* (2020):

La inseguridad de los derechos de propiedad es uno de los principales retos a la hora de frenar la deforestación causada por las invasiones de tierras [...]. El proceso de legalización de tierras en gran parte de la Amazonía está plagado de documentos fraudulentos y registros falsos. Esto es especialmente cierto en el caso de las tierras indígenas y otras tierras protegidas, así como tierras “no designadas” (áreas que carecen de designación formal). (p. 24)

De conformidad con lo anterior, si el enfoque está puesto en los derechos humanos, lo que interesa de la desatención de estos asuntos es que actualmente se castigan conductas asociadas a la deforestación vinculada a la ganadería y otras causas sin tener en cuenta los conflictos sobre la tierra y los medios de subsistencia que aparecen como causales de fondo del fenómeno deforestador.

En otras palabras, desde hace décadas, y todavía hoy, existe invasión por parte del campesinado de áreas ambientales protegidas, como las que se adscriben a la cuenca Amazónica, por falta de fuentes de subsistencia para sus familias rurales, muchas veces migrantes, así como por ausencia de garantías para el trabajo campesino y para el acceso efectivo a la tierra (Repam, 2019, p. 237). Lo que no se ha tenido en cuenta a la hora de determinar y aplicar las sanciones.

Como consecuencia, los campesinos y agricultores que deforestan para llevar a cabo actividades de siembra o pastoreo de ganado de subsistencia son quienes asumen con mayor intensidad la persecución penal y la sanción estatal, aun cuando haya influencia de estructuras criminales. En este sentido Boltón (2020) afirma que “la deforestación ilegal se produce en gran medida a través de redes delictivas, ya que estas tienen la capacidad de coordinación, procesamiento, venta y despliegue de hombres armados para proteger las operaciones” (p. 2).

Estas sanciones, cuando se aplican a actores más vulnerables, pueden limitar sus derechos posesorios o de propiedad sobre la tierra, así como la posibilidad de seguir ejerciendo la tenencia.

La aplicación de sanciones administrativas, como las multas, también pueden generar efectos negativos si estas son aplicadas a personas de escaso capital económico. Asimismo, con las medidas cautelares, los campesinos que no tienen regularizados sus derechos de propiedad pueden ser fácilmente desalojados de las tierras sobre las que ejercen tenencia o posesión y ver seriamente comprometidos sus derechos a la subsistencia, el trabajo, la vivienda y el acceso a la tierra.

En Brasil, parte de la estrategia del gobierno para enfrentar la deforestación en la Amazonia se enfocó en el desmonte ilegal de tierras, esto es, en recuperar millones de hectáreas forestales invadidas. Sin embargo, las falencias que identificaron estarían vinculadas a que no se reportó si las tierras fueron recuperadas de las manos de empresas o de pequeños agricultores. Así, “la información sobre los sujetos de los que se recuperó sería necesaria para determinar los aspectos de equidad, así como los impactos en los medios de subsistencia” (Tacconi *et al.*, 2019, p. 8).

Frente a ese panorama, las sanciones administrativas con frecuencia no representan afectaciones menores que las penales. Las sanciones administrativas para contrarrestar la deforestación incluyen medidas como embargos de tierras, órdenes de expropiación, confiscación de instrumentos usados para la infracción y órdenes de prohibición o revocatoria de permisos para realizar ciertas actividades económicas. Multas elevadas y restricciones para créditos rurales también son medidas recurrentes en el castigo (Carvalho *et al.*, 2019, p. 123).

Esto con el agravante de que en los procesos sancionatorios se suelen flexibilizar garantías procesales que hacen más fácil la aplicación de la sanción, como la inversión de la carga probatoria o la presunción de culpabilidad. Además, la sanción administrativa se aplica más a sujetos individuales (agricultores, campesinos, pequeños ganaderos), que a empresas o actores corporativos, que suelen ser los grandes beneficiarios e impulsores de la deforestación.

Así lo confirman Vieira *et al.* (2023, p. 2) en su estudio sobre aplicación de sanciones administrativas en Brasil entre los años 2006 y 2019, en el que revelan que en este país “el castigo se dirige principalmente a los infractores recurrentes con tasas de deforestación elevadas

y crecientes”.⁴³ Concluyen que estas sanciones están principalmente orientadas a agricultores individuales, no a empresas o entidades privadas usualmente vinculadas a la deforestación y, en concreto, a la deforestación por ganadería extensiva en la Amazonia.

En un estudio realizado en Colombia, se expone que la mayoría de los destinatarios de la sanción administrativa por infracciones ambientales son personas naturales (76%), que son quienes resultan más sancionadas por aprovechamiento forestal ilícito. Por otro lado, menos del 15% de las sanciones estuvieron dirigidas a asociaciones y empresas del sector privado (Salas y Erika, 2022).

Dado este vacío, algunos autores sugieren privilegiar la sanción administrativa de los actores involucrados con mayor capacidad económica, y darles mayor prevalencia a los niveles de certeza en la detección que a la cuantía de la multa como parte de la estrategia para desincentivar casos de deforestación a pequeña escala (Tacconi *et al.*, 2019, p. 2). De esta manera se racionalizan los efectos nocivos de la sanción sobre sujetos vulnerables y se dirige hacia los actores más relevantes.

Estas debilidades afectan de forma especial a las comunidades indígenas dada su especial relación con la tierra. Para Gómez de la Torre (2022, p. 412), la deforestación afecta la cosmovisión indígena y hace parte de las estrategias usadas para el genocidio cultural de las comunidades, pues “son supuestos en los que la destrucción del medio ambiente originario constituye el medio para la supresión de la cultura de los pueblos indígenas o para producir una emigración obligatoria”.

La relación especial con la tierra en la configuración del régimen sancionatorio debería dirigirse a: 1) considerar los efectos especialmente dañosos de aplicar sanciones que conlleven el desalojo, desplazamiento o cualquier forma de desvinculación territorial de miembros o comunidades indígenas; 2) tener en cuenta las conductas dañosas que afecten de forma directa o indirecta a estas comunidades o sus miembros en el ejercicio de sus derechos territoriales y bioculturales.

Al pie de esto último, también deberían priorizarse en materia sancionatoria, mediante un enfoque preventivo, las invasiones, usurpaciones o desplazamientos que sufren comunidades indígenas por parte de actores deforestadores en la Amazonia, así como las coacciones de

43 Traducción propia.

las que son víctimas, o las presiones para colaborar o participar de la deforestación en sus tierras, de manera que estos delitos no queden relegados (Boltón, 2020, p. 6).

Conclusiones

El uso constante y desproporcionado de sanciones penales y administrativas, así como mecanismos coercitivos no ha logrado los efectos deseados. La literatura muestra que los comportamientos que dañan gravemente los recursos forestales persisten, y la aplicación poco rigurosa de sanciones puede tener un alto costo para los derechos humanos.

De acuerdo con los autores revisados, el fenómeno de fondo desborda el enfoque punitivo dado que no atiende las causas directas del comportamiento deforestador, ni se logra atacar efectivamente el fenómeno para evitar daños ambientales. Si no se establece un plan coordinado de intervención para abordar un fenómeno ambiental y social complejo, las sanciones para contrarrestar la deforestación no se aplican (Abdenur *et al.*, 2020), se aplican, pero no funcionan (Gómez de la Torre, 2022, p. 410), o se aplican mal. Paralelamente, quedan indemnes los mecanismos operativos, financieros, organizacionales y humanos que hacen posibles las más graves afectaciones ambientales. Esto incluye la deforestación a gran escala que actualmente se asocia a la ganadería extensiva (InSight Crime e Instituto Igarapé, 2022, p. 13).

Para abordar integralmente el problema deben tenerse en cuenta las circunstancias y causales explicativas del delito, tal como la precariedad en los medios de vida de los pequeños agricultores o ganaderos que deforestan, o las condiciones sociojurídicas que permiten el aprovechamiento prevalente de los recursos deforestados por parte de actores vinculados al sector privado o empresarial.

Uno de los hallazgos de la revisión literaria, es que no es posible aplicar sanciones de forma efectiva y con respeto por los derechos humanos si: i) no se elaboran y planifican sobre diagnósticos amplios del problema (con énfasis en las particularidades del lugar y entorno ecosocial) y ii) bajo parámetros de seguimiento y medición claros, rigurosos y previamente establecidos, que permitan evaluar los efectos sancionatorios con resultados concretos en la disminución de la deforestación y, también, sobre costos para los derechos de las comunidades y sus miembros.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La política criminal del Estado para contrarrestar la deforestación por ganadería en la Amazonia debería procurar, por un lado, los menores costos para los derechos y, por el otro, las mayores ganancias en términos de logros en la disminución de la deforestación o el aumento de la conservación y restauración ambiental.

Con todas las dificultades que conlleva buscar un sano equilibrio entre estos dos ejes de acción, el presente capítulo propone algunas acciones que consideramos relevantes para tener en cuenta.

Avanzar en la armonización de políticas ambientales y de desarrollo para implementar en el ecosistema amazónico

El análisis sociohistórico permite dar cuenta de que la deforestación asociada con la ganadería no es un problema nuevo, ni tampoco surge exclusivamente por la colonización espontánea y actuación del crimen organizado. Por el contrario, la revisión de fuentes da cuenta de la participación del Estado en sus diferentes niveles, en donde la implementación de la política agraria, de desarrollo económico y pacificación del territorio amazónico han incidido de manera directa e indirecta en la introducción y el crecimiento del hato ganadero de varios departamentos de la región. Todo esto sin que, a la fecha, el Estado cuente con una evaluación clara e integral sobre el impacto social y ambiental que ha tenido la promoción de la actividad ganadera en el país y, particularmente, en el territorio amazónico.

Por lo anterior, avanzar en la armonización de las políticas pasa por: primero, *la realización de estudios y comprensión del problema con todas sus aristas*. En el caso de la deforestación asociada a la ganadería esto se relaciona, de un lado, con el análisis sociohistórico, sistémico y territorializado del problema más allá del efecto inmediato que se quiere contener. Pero también, con un diagnóstico territorializado de las políticas y los programas que habilitan e impulsan la actividad ganadera y sus tensiones ambientales (no solo normativas), y lo que implican para el ecosistema amazónico.

Aquí, aunque el abordaje de causas (directas e indirectas) fue un punto de partida acertado, los desarrollos posteriores resultan insuficientes para ofrecer alternativas de manejo y control innovadoras que atiendan a la baja eficacia de la actuación del Estado frente a la dimensión de la problemática.

Lo anterior requiere avanzar también en la superación de barreras de acceso a información relacionadas con: 1) la ausencia de un catastro actualizado y con enfoque ambiental a nivel regional; 2) los problemas de interoperabilidad de los sistemas de información; 3) la ausencia de un código único de identificación veredal a nivel nacional; 4) el acceso a información de interés público ambiental en manos de actores privados que aducen reserva comercial; 5) la migración digital y consolidación de información de todos los actores de la cadena en un sistema de seguimiento único, entre otras.

Segundo, *la definición de rutas de diálogo y articulación en la implementación de políticas, así como esquemas de control intersectoriales* más allá de la investigación y actuación estratégica para el abordaje del fenómeno criminal que se ha priorizado en Conaldef.

Al respecto, a pesar de los esfuerzos gubernamentales recientes por establecer programas coordinados entre la cartera de agropecuaria y ambiental, en relación con la formulación e implementación de políticas públicas, los puntos ciegos todavía persisten. Así lo demostró el estudio realizado por la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS), que da cuenta de la relación entre la deforestación y la asignación de créditos de fomento ganadero en veredas que son núcleos activos de deforestación (Benítez, 2024), o la asignación de ganado como alternativa productiva a la sustitución de cultivos ilícitos propuesta en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos

Ilícitos (PNIS) a campesinos cocaleros de la región amazónica (Cruz-Olivera y León-Marín, 2024).

Proyectos como “ganadería sostenible” y “acuerdos cero deforestación” deben complementarse con estrategias e instrumentos de vigilancia y control que pasen de lo sanitario a un enfoque integral (ambiental y de derechos humanos), que atienda toda la cadena, como se señalará a continuación. Adicionalmente, apuestas productivas a nivel sectorial y herramientas de política pública como el plan de ordenamiento productivo de la cadena cárnica (González *et al.*, 2022), que propenden por el crecimiento económico y la expansión comercial del sector deben revisarse a la luz de los efectos ambientales adversos en regiones como la amazónica.

Adopción de instrumentos de control preventivo ambiental para la actividad ganadera

Adicional a lo anterior, el análisis de las herramientas de control permite evidenciar una concentración de esfuerzos institucionales *ex post facto*, es decir, cuando el daño ya ocurrió.

Esto no solo constituye un vacío en la función preventiva ambiental que posee el Estado, sino, además, la posible ineficacia en la implementación de medidas judiciales por cuanto puede conducir a un crecimiento en la aplicación de sanciones sin ningún efecto sobre el objetivo ambiental, que es la contención de la pérdida del bosque.

Al respecto, se hace necesaria la implementación de una política criminal integral que regule las actividades desde la perspectiva de prevención de los delitos ambientales. Para ello, el análisis de las fuentes permite señalar dos opciones: la primera, la adopción de una política de trazabilidad bovina y, la segunda, la incorporación de la ganadería como actividad objeto de licenciamiento ambiental en Colombia.

Frente a la primera, desde Dejusticia hemos señalado que uno de los cuellos de botella alrededor de la cadena de suministro de carne bovina es la existencia de una *trazabilidad incompleta* (Olaya *et al.*, 2022), la cual impide, por un lado, que el Estado pueda rastrear los incumplimientos de las normas de apropiación de bosques y comercialización de ganado, y, por otro, que sectores de las empresas y consumidores finales conozcan el origen de los productos como parte de su decisión de compra.

Además de la superación de las barreras asociadas con la interoperabilidad de los sistemas de seguimiento pecuario y catastro, el sistema que se adopte debe ser más riguroso y acoger un enfoque que avance de lo meramente sanitario hacia uno ambiental y de derechos humanos. Para ello, la política debe propender por el diálogo intersectorial, incorporando información actualizada sobre deforestación e información espacial y jurídica de los predios ganaderos –como lo ha propuesto el proyecto de ley radicado en el Congreso–, pero también, el reconocimiento de determinantes ambientales, acuerdos de conservación y proyectos de reconversión y producción sostenible activos que permitan valorar de forma diferenciada las iniciativas que convergen en el territorio, más allá del origen amazónico.

Adicionalmente, los mejoramientos técnicos en materia de trazabilidad deben estar acompañados del fortalecimiento de marcos jurídicos más amplios, como son la *debida diligencia*,⁴⁴ con el propósito de garantizar la participación y corresponsabilidad de los actores privados vinculados a la cadena de suministro para ofrecer proveedurías transparentes y respetuosas de los derechos humanos, entre ellos, el ambiente sano.

Este marco legal reconocido internacionalmente por los Principios Ruggie (OACNUDH, 2011), también fue reconocido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional indicando el deber de las empresas a la información y el respeto de los derechos humanos, señalando sobre este último que “las empresas tienen la obligación de respetar los derechos humanos en su actividad económica, tanto respecto de acciones como omisiones en la cadena de valor, con socios, otras empresas y/o entidades públicas y de efectuar la debida diligencia para el respeto, garantía, vigilancia y promoción de los derechos fundamentales de la sociedad en general” (STC T-248 de 2024, párr. 267).

La segunda opción está relacionada con la adopción del licenciamiento ambiental para la actividad ganadera. Según el principio de *precaución*, el Estado y los particulares deben adoptar medidas para evitar

44 Entendida como el deber que exige a las empresas identificar, monitorear y evaluar los posibles impactos de sus actividades y relaciones comerciales en los derechos humanos; adoptar medidas de prevención y mitigación en consecuencia, así como reportar los resultados de estas acciones.

la degradación ambiental sobre actividades que representen el riesgo de potenciales daños irreversibles en el ambiente, aunque no haya certeza científica suficiente sobre los efectos de la actividad; según el principio de *prevención*, el Estado y los particulares están obligados a implementar medidas idóneas de manera anticipada para evitar o mitigar daños que se prevén con certeza. Sin embargo, en Colombia, la actividad ganadera está excepta y, en consecuencia, a la fecha, la realización y el impulso de un proyecto ganadero no incorpora ninguna valoración preventiva del daño ambiental y social que puede traer consigo en territorios como el amazónico.

Las medidas administrativas preventivas, como ya señalamos, solo abordan la dimensión sanitaria, pero no dotan de competencias para la intervención a la autoridad ambiental, pues el país carece de instrumentos técnicos y normativos que valoren y regulen estos impactos de manera integral. Según Sanabria y Gallo Aponte (2019), una herramienta importante para reconocer y hacer frente a los daños ambientales producto de la ganadería extensiva son los estudios de impacto ambiental, y nosotras estamos de acuerdo.

Además de la deforestación, el modelo ganadero colombiano tiene efectos ambientales negativos ampliamente diagnosticados, como son la erosión, el alto consumo y contaminación de fuentes hídricas y su relación con el cambio climático (González *et al.*, 2022), además de los efectos, también documentados, sobre el uso inadecuado y la concentración de la tierra rural, que también atentan con la función social de la propiedad y están fuertemente vinculados con hechos de vulneración de derechos humanos como el desplazamiento de pobladores rurales.

La adopción de una política integral de control debe abordar todos estos efectos de manera anticipada e integralmente. Esto supone, por supuesto, un reto técnico, legal y político sin precedentes, que deja preguntas tales como: ¿cuáles son los tipos de ganadería que deben ser objeto de estudio de impacto ambiental? ¿Cómo resolver los impedimentos de competencias que actualmente poseen las autoridades ambientales frente animales domésticos? ¿Quién asumirá los costos de estos estudios? Y ¿cuál es el detalle técnico que deben asumir?, entre otros. Todas estas preguntas son relevantes y deben responderse de forma técnica y participativa, sin embargo, la emergencia ambiental planetaria amerita abrir esta discusión.

Revisión de tipologías de penales

Con la creciente deforestación en la Amazonia y el acentuado interés global en su conservación por ser indispensable para asegurar el equilibrio ecosistémico del planeta, ha aumentado la presión por sancionar los comportamientos que afectan el bioma amazónico. Sin embargo, en el caso de la deforestación asociada con la ganadería existen varios vacíos en la técnica jurídica que conducen a indeterminaciones que pueden ser problemáticas para ejercer el control y la protección de los derechos humanos de las poblaciones implicadas y afectar el principio de legalidad en materia penal.

Estos son, de un lado, la falta de variedad de verbos rectores y la inclusión de la proporción en áreas que caracteriza la deforestación, toda vez que, en muchos casos, se comprenden los métodos tradicionales de producción agropecuaria empleados por poblaciones campesinas. Por otra parte, el acaparamiento como causal de agravamiento no posee en Colombia una conceptualización técnica y jurídica determinada que permita establecer de forma clara su ocurrencia y aplicación para los operadores judiciales.

Finalmente, la ganadería (extensiva e intensiva) constituye una actividad económica lícita, lo que lleva a que el control que ejerce el Estado deba valerse de otras condiciones como “el incumplimiento de normatividad existente” que, en este caso particular, está asociado a las restricciones de uso de áreas de especial importancia ambiental reglamentadas (como PNN), o a la delimitación de la frontera agrícola (Res. 268 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). En ambos casos, la sanción estaría dada principalmente por el dónde y no por el daño ambiental que ejerce la actividad.

Además, la remisión a la normatividad ambiental ha fomentado un sobreuso de los tipos penales en blanco para configurar los delitos que, por un lado, limita la certeza que tienen los sujetos sobre la legalidad de sus conductas al depender de la infracción establecida por las autoridades ambientales y, por otro, requiere de los funcionarios judiciales un conocimiento especializado para poder saber qué es sancionable. El uso de definiciones y la delimitación de los alcances dentro de la descripción de los tipos penales debe ser una regla y no una excepción.

Adopción de criterios con enfoque diferencial

El análisis histórico permite dar cuenta de la complejidad que reviste el fenómeno de la ganadería. Uno de los problemas es el relacionamiento entre las formas de ocupación y la economía campesina con los grandes capitales terratenientes a través de la mano de obra y el mercado de tierras, además de la presión y el desplazamiento en el marco del conflicto armado. Como actividad económica, la ganadería ha sido en muchas ocasiones alternativa productiva a la falta de carreteras y conexión con los mercados, esquema de financiación y ahorro de las familias, pero también, instrumento de control territorial a través de la mediación económica de grupos armados que financian familias campesinas empobrecidas para la ampliación de los frentes de deforestación, siembra de pastos y compra de cabezas de ganado (Benítez, 2024).

No obstante, las instituciones estatales han intentado controlar el eslabón de la producción ganadera mediante medidas coercitivas, como el bloque de guías de movilización o la Operación Artemisa, sin el reconocimiento del contexto de desigualdad y sin diferenciar las condiciones de vulnerabilidad entre ganaderos. Así, por ejemplo, mientras la política agraria en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 se concentra en desarrollar alternativas productivas para los campesinos ocupantes, que son población vulnerable, el delito de invasión de áreas de especial importancia ecológica se mantiene vigente sin criterios diferenciales ni proporcionales.

Al respecto, algunas instituciones gubernamentales han avanzado en la discusión. Desde el sector ambiental sobresalen los lineamientos construidos por la Unidad de Parques Nacionales para la identificación y el reconocimiento de la vulnerabilidad del sujeto campesino en los PNN; y desde lo agropecuario, la más reciente resolución del ICA que, contrario a las disposiciones anteriores, pretende reglamentar los criterios de conservación del registro pecuario en áreas protegidas, señalando el reconocimiento de la economía campesina y la firma de acuerdos de conservación con la autoridad ambiental como condiciones de aplicación (Res. 7440 de 2024). Sin embargo, la falta de efectividad de la medida (hasta el momento no se han firmado acuerdos) y el avance de la deforestación sobre los parques naturales han llevado a la generación de críticas y pérdida de credibilidad de estas medidas.

No obstante lo anterior, la ocupación de áreas protegidas y la realización de la actividad ganadera por familias campesinas amazónicas es una realidad reconocida y un conflicto socioambiental que atraviesa la competencia del Estado en relación con la salvaguarda ambiental y la protección de los derechos de sujetos de especial protección como el campesinado.

Avanzar en el fortalecimiento de una política criminal ambiental, integradora y respetuosa de los derechos humanos implica la adopción integral de estos estándares constitucionales en el diseño y la aplicación de las sanciones y los instrumentos de control.

Para ello es necesario que, paralelo a la creación de nuevas sanciones y competencias para la investigación, captura y judicialización de presuntos deforestadores, el Estado avance en la generación de herramientas técnicas y legales que permitan: 1) diferenciar la ganadería de subsistencia de la actividad de gran escala en un contexto como el amazónico, además de establecer lineamientos y protocolos frente a cómo abordar las sanciones en contextos de alta complejidad como las economías tradicionales y de subsistencia; 2) definir rutas intersectoriales para el abordaje y fortalecimiento de herramientas participativas de seguimiento y control como los acuerdos de conservación entre familias campesinas y parques nacionales; 3) avanzar en el reconocimiento y diseño de esquemas restaurativos (más que represivos) y comunales en la lucha contra la deforestación asociada a la ganadería en la región amazónica.

Adoptar un enfoque de derechos humanos y construcción de una política criminal ambiental

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, algunas medidas que pueden conjurar los riesgos para los derechos humanos serían:

1. Implementar criterios para excluir a actores no determinantes del fenómeno deforestador, aplicando el principio de oportunidad con mayor frecuencia. También establecer criterios para excluir la tipicidad, además de considerar atenuantes o causales de exclusión de responsabilidad penal, como la marginalidad o el estado de necesidad, en ciertos casos.
2. Impulsar la investigación y judicialización de delitos que atentan contra derechos de comunidades tales como: i) delitos de

acaparamiento, invasión y usurpación de tierras (falsedad en documento público o privado para facilitar estos delitos); ii) desplazamiento forzado; iii) extorsión; iv) amenazas; v) delitos violentos como homicidio, tentativa de homicidio, lesiones personales, etc.

3. Desarrollar la política criminal ambiental en alianza con comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado a través de espacios de diálogo y planificación conjunta con medidas de protección para los actores implicados.
4. Hacer públicas las actuaciones y los resultados del Estado sobre las medidas sancionatorias, administrativas y penales que produzcan datos suficientes sobre su aplicación y sobre las afectaciones de los derechos humanos que se previenen o causan con las mismas.
5. Contemplar previsiones legales para evitar el riesgo de desproporcionalidad en la sanción y la vulneración de principios como la presunción de inocencia. Para esto podrían implementarse directrices claras en el proceso sancionatorio penal y administrativo que aseguren la precaución y racionalidad en la imposición de medidas cautelares, sobre todo ante infractores que se verían afectados de forma irreparable con las mismas.
6. Considerar el costo social del delito y la capacidad de pago de multas. Las sanciones administrativas contra sujetos pobres o mayormente marginalizados deberían ser proporcionales a su capacidad de pago e incluir alternativas en la sanción que disminuyan los riesgos de afectar su subsistencia y la de sus familias.
7. Establecer protocolos y disposiciones normativas precisas que orienten a las fuerzas armadas del Estado en el trato diferencial de posibles infractores a la hora de desplegar operativos para contener la deforestación en la Amazonia.
8. Integrar el enfoque restaurativo a partir de sanciones que busquen la compensación del daño con recaudo de capitales para la reparación ambiental o con acciones como indemnizaciones a comunidades y personas afectadas en los territorios por el delito.
9. Implementar parámetros de seguimiento y medición claros, rigurosos y previamente establecidos, que permitan evaluar los efectos sancionatorios en términos, no solo de los resultados

concretos en la disminución de la deforestación, sino también de los costos para los derechos de las comunidades y sus miembros.

Referencias

- Abdenur, A., Ferguson, B., Szabo, I., Risso, M. y Muggah, R. (2020). Delito medioambiental en la cuenca amazónica: una tipología para la investigación, la política y la acción. *Artículo Estratégico* 47. Instituto Igarapé. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2020/08/2020-08-19_AE-47_Crimen-Ambiental-Amazonia-Tipologia-ES.pdf
- Acosta, L. E., Pérez, M. N., Juragaro, L. A., Nonokudo, H., Sánchez, G., Zafiama, Á. M., Tejada, J. B., Cobete, O., Efaiteke, M., Farekade, J., Giagrekudo, H. y Neikase, S. (2011). *La chagra en La Chorrera: más que una producción de subsistencia, es una fuente de comunicación y alimento físico y espiritual de los Hijos del tabaco, la coca y la yuca dulce*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), Asociación Zonal Indígena de Cabildos y Autoridades Tradicionales de La Chorrera (Azicatch). https://sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/Libro_CHAGRAS_DIGITAL.pdf
- Agronegocios (2023, noviembre 3). *Gobierno hace extinción de dominio a predios en Meta y Caquetá por deforestación*. Agronegocios. <https://www.agronegocios.co/agricultura/gobierno-hace-extincion-de-dominio-por-actividades-agricolas-en-zonas-deforestadas-3742894>
- Albán Gómez, E. (2007). Los delitos contra el medio ambiente en el Código Penal ecuatoriano. *Revista FORO*, (8). <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1424/1/RF-08-TC-Alb%c3%a1n.pdf>
- Amaya, A. M. y Ruiz, C. E. (2022). Delito de deforestación: análisis desde el derecho ambiental y el derecho penal. En M. P. García Pachón (Ed.), *Derecho penal ambiental y reparación de daños a la naturaleza* (pp.

416-461). Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/bf85ee34-3bd3-47cc-bb4b-7b74bf0a1e3d/content>

- Amaya, A. M. y Quevedo, D. (Coords.) (2023). *Deforestación y derecho: Manual para el abordaje judicial de la deforestación en Colombia*. Environmental Law Institute, GGGI, Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Arias, J. C. y Prieto, A. (2007). Diversidad biológica del sur de la Amazonia colombiana. En J. C. Arias et al., *Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonia colombiana—diagnóstico*. Corpoamazonia, Instituto Humbolt, Instituto Sinchi.
- Ariza, D. (2014). *La zona de distensión del Caguán: análisis de los factores económicos, políticos y sociales a partir del concepto de Estado fallido* [Monografía de pregrado, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario].
- Benítez, E. (Coord.) (2024). *Ganadería como motor de deforestación. Condiciones habilitantes y dinámicas territoriales en el Guaviare*. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2024/06/ganaderia-como-motor-de-deforestacion-condiciones-habilitantes-y-dinamicas-territoriales-en-el-guaviare-paginas.pdf>
- Bolivia (2012). Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (del 15 de octubre de 2012). *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- Boltón, L. (2020). *Criminal activity and deforestation in Latin America*. K4D Helpdesk Report. https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Criminal_Activity_and_Deforestation_in_Latin_America/26430262?file=48079465
- Botero, R. (2020, noviembre 4). *Deforestación, acaparamiento y ganadería en la Amazonía colombiana*. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). <https://fcds.org.co/deforestacion-acaparamiento-y-ganaderia-en-la-amazonia-colombiana/>
- Botero-García, R., López, F., Ospino, H., Ponce de León-Chaux, E. y Riveros, C. (2019). *Áreas protegidas amazónicas y sus servidores como víctimas del conflicto armado*. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2019/06/libro-areas-protegidas-amazonicas.pdf>

- Buitrago, S. (2017). Correos en poder de Fiscalía evidencian millonario hato de Las Farc. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/correos-evidencian-millonario-hato-de-ganado-de-farc-95594>
- Carvalho, W. D., Mustin, K., Hilário, R., Vasconcelos, I., Eilers, V. y Fearnside, P. (2019). Deforestation control in the Brazilian Amazon: A conservation struggle being lost as agreements and regulations are subverted and bypassed. *Perspectives in Ecology and Conservation*, 17(3). <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2530064418301263#bib0050>
- Cepal (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), 4 de marzo de 2018, U.N. Doc. LC/PUB.2018/8/-Rev.1.
- Ciro, A. (2008). *De la selva a la pradera*.
- Ciro, A. (2018). *Desplazamiento en la Amazonía: Drogas, ganadería, conflicto y minería*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-sur/desplazamiento-en-la-amazonia-drogas-ganaderia-conflicto-y-mineria/>
- Código Orgánico Integral Penal (COIP) (2014, febrero 3). *Registro Oficial No. 180*. Ecuador.
- Código Penal (CP) (2000, julio 24). Ley 599 de 2000. Colombia.
- Comisión de la Verdad (s. f.). *Plante, el programa de sustitución de Samper*. <https://www.comisiondelaverdad.co/plante-el-programa-de-sustitucion-de-samper>
- Congreso de la República de Colombia (2023). *Avanza proyecto de ley para garantizar la ganadería libre de deforestación en Colombia*. <https://www.camara.gov.co/avanza-proyecto-de-ley-para-garantizar-la-ganaderia-libre-de-deforestacion-en-colombia#:~:text=El%20proyecto%20de%20ley%20se%20C3%B1ala,afectan%20a%20las%20C3%A1reas%20protegidas>.
- Congreso de la República de Colombia (2024, mayo 6). *Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 143 de 2023, Senado, 009 de 2022, Cámara "Por medio del cual se disponen instrumentos para garantizar una cadena productiva de ganado libre de deforestación y se dictan otras disposiciones"*. <https://www.senado.gov.co/index.php/documentos/comisiones/constitucionales/comision-quinta/proyectos-de-ley/proyec>

- El Espectador (2022, agosto 5). Operación Artemisa: Susana Muhamad, minAmbiente, anuncia freno a esta estrategia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/ambiente/operacion-artemisa-susana-muhamad-minambiente-anuncia-freno-a-esta-estrategia-noticias-colombia-hoy/>
- Environmental Investigation Agency (EIA) (2021). *Carne contaminada. Cómo las cadenas de suministro de ganado están destruyendo la Amazonía colombiana*. EIA.
- Erazo, K. (2024). *Aprobada ley estatutaria de jurisdicción agraria: ¿de qué se trata?* Fundación Paz y Reconciliación. <https://www.pares.com.co/post/aprobada-ley-estatutaria-de-jurisdicci%C3%B3n-agraria-de-qu%C3%A9-se-trata>
- Estado Plurinacional de Bolivia. Ley 1333 de 1992. Por la cual se establece la Ley del Medio Ambiente. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 27 de abril de 1992.
- Estado Plurinacional de Bolivia*. Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (2012, octubre 15). *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- FAO, Ideam y MADS (s. f.). *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación en Colombia, periodo 2005-2015*. FAO, Ideam y MADS.
- Fotiech, F. (2024, septiembre 24). El debate por la ganadería en parques que revivió una resolución del ICA. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/ambiente/el-debate-por-la-ganaderia-en-parques-naturales-que-revivio-una-resolucion-del-ica/>
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) (2022). *Seguimiento de la pérdida de bosque y cambio de cobertura en el arco de la deforestación de la Amazonía* (abril 2021- marzo 2022). FCDS.
- Fundación para la Conservación del Desarrollo Sostenible (FCDS) (s. f.). *Deforestación en el bioma amazónico colombiano*. FCDS. <https://observatorioamazonia.fcds.org.co/fichas/deforestacion/deforestacion-en-el-bioma-amazonico-colombiano.html>
- Gallo Aponte, W. y Sanabria Rodelo, A. (2019). Evaluación de impacto ambiental y ganadería extensiva en Colombia. En M. del P. García Pachón (Ed.), *Lecturas sobre derechos de tierras* (tomo III). Universidad Externado de Colombia.

- Gobierno Nacional de Colombia (2023). *Acuerdo Los Pozos*. <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2023/03/Acuerdo-Los-Pozos-2023.pdf>
- Gómez de la Torre, I. B. (2022). Los retos del derecho penal internacional en la Amazonia Brasileña. En D. Benito Sánchez y M. S. Gil Nobajas (Coord.), *Alternativas político-criminales frente al derecho penal de la aporofobia* (pp. 383-428). Tirant lo Blanch. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/7f598504-0e36-48a7-a134-6e89e2acbf46/content#page=383>
- Gómez, S. y Oviedo, C. (2021). *Defendiendo el bosque: Dinámicas de transformación del bosque y alternativas comunitarias en el noroccidente amazónico*. Centro de Alternativas al Desarrollo (Cealdes).
- González, A., Valderrama, P., Zapata, J., Fonseca, M., Rodríguez, J., Gómez, J., Méndez, D., Castro, L., ... Toro, Á. (2022). *Plan de Ordenamiento Productivo para la Cadena Cárnica Bovina en Colombia*. UPRA.
- González, J. y Torrijos, R. (2003). *Tradición y vocación ganadera*. Comité Departamental de Ganaderos.
- González, J., Cubillos, A., Chadid, M., Arias, M., Zúñiga, E., Cubillos, M., Joubert, F. y Pérez, I. (2018). *Lineamientos conceptuales y metodológicos para la caracterización de causas y agentes de la deforestación en Colombia*. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa ONU-REDD Colombia.
- González, J., Cubillos, A., Chadid, M., Arias, M., Zuñiga, E., Joubert, F., ... Berriro, V. (2018). *Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional, período 2005-2015*. Ideam, Ministerio de Ambiente, Programa ONU REDD.
- Griffiths, T. (2007). *Seeing 'RED'? 'Avoided deforestation' and the rights of Indigenous Peoples and local communities*. Forest Peoples Programme. https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/01/avoideddeforestationredjun07sp_0.pdf
- Güiza, L., Montoya, J., Botero, R., Benítez, E. y Cante, C. (2021). *Motores de la deforestación en Colombia: una mirada desde la investigación penal*. Editorial Universidad del Rosario.
- Guzmán Rodríguez, D. E. (2023). *El silencio de los supermercados frente a la carne que venden*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/litigation/el-silencio-de-los-supermercados-frente-a-la-carne-que-venden/>

- InSight Crime e Instituto Igarapé (2022). *La amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países*. InSight Crime. <https://insightcrime.org/es/wp-content/uploads/2022/11/Amazonia-Saqueada-ES-InSight-Crime-Igarape%CC%81.pdf>
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) (2021). *Informe del estado del medio ambiente y recursos de la Amazonía 2021*. Sinchi. <https://ierna.sinchi.org.co/informe/02-tasa-media-anual-de-praderizacion-tmap-2021/>
- Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) (2020). *Manual de procedimiento 2020*. ICA.
- Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Resolución 00007440 de 4 de julio de 2024. Por la cual se establecen condiciones para conservar el registro sanitario de predio pecuario de los predios que desarrollen su actividad ganadera de bovinos y/o bufalinos en los núcleos activos de deforestación dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales del país, se fijan medidas de cancelación y se dictan otras disposiciones.
- Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) (2023). Resolución 3379 de 31 de marzo de 2023. Por la cual se modifica el artículo 11 de la Resolución 00007067 de 2022. *Diario Oficial*, 52.357.
- Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) (2022). Resolución 7067 de 2 de mayo de 2022. Por la cual se establecen medidas encaminadas a la cancelación del Registro Sanitario de Predio Pecuario (RSPD), de los predios que desarrollen su actividad ganadera de bovinos y/o bufalinos dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales del país, y se adicionan disposiciones a la Resolución 090464 de 20 de enero de 2021.
- Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) (2024). Resolución 7440 de 2024. Por la cual se establecen condiciones para conservar el registro sanitario de predio pecuario de los predios que desarrollen su actividad ganadera de bovinos y/o bufalinos en los núcleos activos de deforestación dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales del país, se fijan medidas de cancelación y se dictan otras disposiciones.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) (2021). *Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosques y la deforestación año 2021*. *Sistema de Monitoreo de Bosques y*

Carbono. Ideam. http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/alertas-tempranas-por-deforestacion/-/document_library_display/crlyGy7IjpaJ/view/126298654

Instituto Igarapé (2020). Delito medioambiental en la cuenca amazónica: una tipología para la investigación, la política y la acción. *Artículo Estratégico 47*. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2020/08/2020-08-19_AE-47_Crimen-Ambiental-Amazonia-Tipologia-ES.pdf

Invima (2020). *Guía técnica para la elaboración de programas sanitarios*. <https://www.invima.gov.co/sites/default/files/alimentos-y-bebidas-alcoholicas/2023-10/GU%C3%8DA%20T%C3%89CNICA%20PARA%20LA%20ELABORACI%C3%93N%20DE%20PROGRAMAS%20SANITARIOS.pdf>

Invima (s. f). *Sistema oficial de inspección, vigilancia y control de la carne y productos cárnicos comestibles*. Invima.

Jaramillo, C. y Kelly, T. (1997). *La deforestación y los derechos de propiedad en América Latina*. IADB. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/La-deforestaci%C3%B3n-y-los-derechos-de-propiedad-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Melo, F. (2018). “*Larandia*” Caquetá: ganadería y transformaciones ambientales en la Amazonia de Colombia (1935-1974). Comecso. <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/647/451#:~:text=Estudios%20han%20demostrado%20que%20la,Vicente%20del%20Cagu%C3%A1n%20que%20buscaba>

Meza, P. y Nascimento, A. (2018). La constatación del vacío de investigación en humanidades: Su variación en tesis y artículos de investigación. *Alpha*, 47. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22012018000200211

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018). Resolución 268 de 2018.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2021). Resolución 383 de 20 de diciembre de 2021. Por la cual se reglamenta el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, establecido en la Ley 1659 de 2013.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) (2022). *Estrategia contra la deforestación cambia su enfoque*. MADS. <https://www.minambiente.gov.co/estrategia-contr-la-deforestacion-cambia-su-enfoque/>

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) (2023, diciembre 12). Respuesta a solicitud de acceso a información pública. Radicado 20002023E2043170.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) (2023, diciembre 12). Respuesta a solicitud de acceso a información pública. Radicado 20002023E2043170.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) (2022, septiembre). *En Colombia se han deforestado más de tres millones de hectáreas de bosque en las últimas dos décadas*. <https://www.minambiente.gov.co/en-colombia-se-han-deforestado-mas-de-tres-millones-de-hectareas-de-bosque-en-las-ultimas-dos-decadas/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) (2024). *La deforestación baja en 2023 y en 2024 enfrenta amenazas*. <https://www.minambiente.gov.co/la-deforestacion-baja-en-2023-y-en-2024-enfrenta-amenazas/>
- Ministerio de Defensa (2022). *Informe de campaña Artemisa*. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/AvanceArtemisa18042022.pdf>
- Molano, A. (1987). *Selva adentro una historia oral de la colonización del Guaviare*. Ancora.
- Muñoz Ulecia, E. (2023, marzo). La sostenibilidad de la ganadería extensiva. *Revista Ecologista*, (115). <https://www.ecologistasenaccion.org/292375/las-ventajas-de-la-ganaderia-extensiva/>
- Murcia, U., Quintero, N. y Rodríguez, S. (2016). ¿Vamos a detener la praderización de la Amazonía? *Revista Colombiana Amazónica*, 9. <https://sinchi.org.co/files/publicaciones/revista/pdf/9/6%20vamos%20a%20detener%20la%20praderizacion%20de%20la%20amazonia.pdf>
- Murillo, P., Kilbride, J. y Tellman, E. (2023). La expansión del cultivo de coca y la ganadería ilícita en Colombia después del conflicto. *Nature: Scientific Reports*, (165). <https://www.nature.com/articles/s41598-023-28918-0>
- Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París, 12 de diciembre de 2015, T.I.A.S. No. 16-1104.
- Naciones Unidas, Asamblea General (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Adoptada el 13 de septiembre de 2007. ONU.

- Nestlé (s. f.). *Nestlé en Colombia*. <https://www.nestle.com.co/conocenos/historia>
- Odum, E. P. (1972). *Ecología*. Universidad de Georgia. Nueva Editorial Interamericana.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2021). *Tipologías de corrupción asociadas a la ganadería*. UNODC.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2023). *Tipologías de corrupción asociadas a la ganadería*. Nuevas Ediciones SAS.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para la Región Andina y el Cono Sur (UNODC) (2023). *Guía práctica de debida diligencia para evaluar y mitigar los riesgos de LA/FT de la cadena de suministro de ganado proveniente de áreas deforestadas*. UNODC.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2011). *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*. ONU.
- Olaya, C., Daza, N. y Annear, C. (2022). *¿Carne deforestadora? Cuellos de botella en el control de las cadenas de suministro de carne bovina en Colombia*. Dejusticia.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, núm. 169. Adoptado el 27 de junio de 1989. OIT.
- Parques Nacionales Naturales (2019, diciembre 20). Auto 181 de 2019. <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2019/12/AUTO-INICIO-GANADERIA.pdf>
- Peñaranda, I. (2019). *Ciudad colona: la coproducción de Estado, Ciudad y Conflicto en Florencia Caquetá 1961-1985* [Tesis para optar al título de magíster en Historia], Universidad Nacional de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1071 de 26 de mayo de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
- Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Presidencia de la República de Colombia (2013). Decreto 1465 de 10 de julio de 2013. Por el cual se reglamentan los Capítulos x, xi y xii de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos

administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 48.847.

Presidencia de la República de Colombia (2012). Decreto 2078 de 8 de octubre de 2012. Por el cual se establece la estructura del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), y se determinan las funciones de sus dependencias.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 2136 de 4 de noviembre de 2015. Por el cual se reglamenta el Capítulo VIII del Título III del Libro III de la Ley 1708 de 2014.

Presidencia de la República de Colombia (1974). Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se expide el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Artículo 8.

Presidencia de la República de Colombia (2017). Decreto 902 de 29 de mayo de 2017 [con fuerza de ley]. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. *Diario Oficial*, 50.248.

Procuraduría General de la Nación (PGN) (2022). Directiva 006 del 7 abril de 2022.

Quintero, J. E. (2007, febrero 26). Las Farc ¿tras el control de la industria lechera en Caquetá? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2399388>

Ramírez Aluja, Á. V. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición abierta y colaborativa. *Revista Chilena de Administración Pública*, (19). https://file:///D:/Downloads/Innovacion_en_las_organizaciones_y_servicios_publici.pdf

Real Academia Española (s. f.). *Limitante*. Diccionario de la lengua española (23 ed.). RAE. <https://dle.rae.es/limitante>

Red Eclesial Panamazónica (Repam) (2019). *Informe Regional de vulneración de Derechos Humanos en la Panamazonia Tejiendo redes de resistencia y lucha en Colombia, Brasil, Ecuador, Perú y Bolivia*. Repam.

https://www.repam.net/es/wp-content/uploads/2023/06/informe-repam-espanol-definitivo1_compressed.pdf

- República de Colombia. Ley 1122 de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 46.506, 9 de enero de 2007.
- República de Colombia. Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, artículo 20. *Diario Oficial*, 47.417, 21 de julio de 2009.
- República de Colombia. Ley 135 de 1961. Por la cual se dictan disposiciones sobre reforma social agraria. *Diario Oficial*, 30.691, 20 de diciembre de 1961.
- República de Colombia. Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 41.479, 3 de agosto de 1994.
- República de Colombia. Ley 1708 de 2014. Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio. *Diario Oficial*, 49.039, 20 de enero de 2014.
- República de Colombia. Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, 25 de mayo de 2019.
- República de Colombia. Ley 2111 de 2021. Por medio del cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones, 29 de julio de 2021.
- República de Colombia. Ley 99 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. *Diario Oficial*, 41.146, 22 de diciembre de 1993.
- República de Colombia. Ley 9.605 de 1998. Por la cual se establecen las sanciones penales y administrativas derivadas de conductas y actividades lesivas al medio ambiente. *Diario Oficial de la Unión de Brasil*, 12 de febrero de 1998.

- Robbins, S. (Ed.) (2022). *La Amazonia saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países*. Insight Crime e Instituto Igarapé. Río de Janeiro. <https://insightcrime.org/es/wp-content/uploads/2022/11/Amazonia-Saqueada-ES-InSight-Crime-Igarape%CC%81.pdf>
- Rodríguez, B. F., Camacho, J. y Morales, J. C. (Eds.). (2017). *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derechos a la alimentación*. FIAN Colombia, Icanh, Universidad Externado de Colombia.
- Román, G. (2007). Formas de producción y conocimiento tradicional de las mujeres huitoto, Colombia. En L. Donato, A. Pazmiño y A. Ulloa (Eds.), *Mujeres Indígenas, territorialidad y biodiversidad en el contexto Latinoamericano* (pp. 165-168). Universidad Nacional de Colombia. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2007-009.pdf>
- Ruiz Arias, M. (2022). La eco-víctima: enfoque desde la aporofobia y la justicia ambiental. En D. Benito Sánchez y M. S. Gil Nobajas (Coord.), *Alternativas político-criminales frente al derecho penal de la aporofobia* (pp.353-382). Tirant lo Blanch. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/7f598504-0e36-48a7-a134-6e89e2acbf46/content#page=383>
- Salas, W. A. y Erira. M. F. (2022). Expedientes y sanciones ambientales en el departamento de Nariño (Colombia) y factores socioeconómicos asociados, 2012-2019. *Gestión y Ambiente*, 25(1). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/100711/84302>
- Schilling Vacaflor, A. (2021). Integrating human rights and the environment in supply chain regulations. *Sustainability*, 13, 1-15. <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/17/9666>
- Senado de la República de Colombia (s. f.). *Citación de un debate de control político sobre “Logros, retos y dificultades de la campaña Artemisa”*. <http://www.secretariasenado.gov.co/cuatrenio-2018-2022/legislatura-2021-2022/plenarias-1/2021-1/septiembre-1/miercoles-29-de-septiembre-de-2021/proposiciones-65/5580-p-004-debate-campana-artemisa-valencia-feliciano/file>
- Tacconi, L., Rodriguesa, R. y Maryudi. A. (2019). Law enforcement and deforestation: Lessons for Indonesia from Brazil. *Forest Policy and Economics*, 108C. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934118304623>

- Tarazona, D. (2023, marzo 17). *Violencia en la Amazonía de Colombia: Guardaparques desplazados y 14 áreas protegidas disputadas por grupos ilegales*. Rutas del Conflicto. <https://rutasdelconflicto.com/notas/violencia-la-amazonia-colombia-guardaparques-desplazados-14-areas-protegidas-disputadas-grupos>
- Tarazona, D. y Parra De Moya, J. (2022). *Artemisa: Radiografía de una operación gubernamental que no frenó la deforestación en Colombia*. Portal Mongabay Latinoamérica. <https://es.mongabay.com/2022/12/artemisa-radiografia-de-una-operacion-que-no-freno-la-deforestacion-en-colombia/#:~:text=En%202019%2C%20el%20gobierno%20colombiano,Mongabay%20Latam%20y%20Cuesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica>
- Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) (2011). *Notas a los estados financieros al 31 de diciembre de 2011*. UIAF. https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/2022-06/documentos/archivos-anexos/NOTAS-ESTADOS-FINANCIEROS-31122011_0.pdf
- Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) (2022). *Evaluación Nacional del Riesgo*. <https://uiaf.gov.co/sites/default/files/2023-12/articulos/archivos/ENR%20Digital.pdf>
- Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria (UPRA) (2017). *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia: Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra*. FAO-MADR.
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2018). *The State of Knowledge of Crimes that have Serious Impacts on the Environment*. UNEP. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25713/knowledge_crime_envImpacts.pdf?isAllowed=y&sequence=1
- van Ausdal, S. y Wilcox, R. W. (2019). *Un continente cubierto de pasto: ganadería y transformación del paisaje*. s. d.
- Vásquez, T. (2015). *Territorio, conflicto armado y política en el Caquetá*. Ediciones Uniandes.
- Verdad Abierta (s. f.). *Radiografía de las extorsiones de Las Farc*. Verdad Abierta. <https://verdadabierta.com/radiografia-de-las-extorsiones-de-las-farc/>
- Vieira, J. P., Dahis, R. y Assunção, J. (2023). *The Role of Sanctions and Spillovers in Forest Conservation*. Monash University 16. <https://>

monash-econ-wps.s3.amazonaws.com/RePEC/mos/moswps/2023-16.pdf

Zuñiga, S., Díaz, J., Córdoba, R. y Guarnizo, J. (2020). *La deforestación como hecho regional: Caso de los municipios de San Vicente del Caguán (Caquetá) y La Macarena (Meta)*. Cider Uniandes. <https://cider.uniandes.edu.co/sites/default/files/noticias/2021/noviembre/DEFORESTACION-HECHO-REGIONAL-1.pdf>

Recursos gráficos

Figura 1	Procedimiento sancionatorio ambiental.....	22
Figura 2.	Procedimientos especiales agrarios.....	24
Figura 3.	Procedimiento sancionatorio agropecuario	28
Figura 4.	Procedimiento penal	33
Tabla 1.	Instituciones participantes Conaldef.....	36

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES:
*la justicia colectiva étnica
y la reparación a pueblos
indígenas y comunidades
afrodescendientes en Colombia*

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Yukyan Lam
2011

• DOCUMENTOS 2

**LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS
Y SOLUCIONES. Lecciones
del proceso de construcción
del decreto de reparación y
restitución de tierras para
pueblos indígenas en Colombia**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Natalia Orduz Salinas
2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA:
*La desproporción de leyes de
drogas en América Latina*

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny, Diana Esther
Guzmán, Jorge Parra Norato
2012

• DOCUMENTOS 4

**ORDEN PÚBLICO Y PERFILES
RACIALES: experiencias
de afrocolombianos con
la policía en Cali**

Publicación digital e impresa
Yukyan Lam, Camilo Ávila
2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:
*la geografía judicial de los
delitos de drogas en Colombia*

Publicación digital
Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo,
Felipe Jiménez Ángel
2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS:
*Trayectorias laborales
de mujeres y hombres
en Colombia*

Publicación digital
Diana Esther Guzmán,
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 7

**LA DISCRIMINACIÓN RACIAL
EN EL TRABAJO: Un estudio
experimental en Bogotá**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Juan Camilo Cárdenas C.,
Juan David Oviedo M.,
Sebastián Villamizar S.
2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA
INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital
Annika Dalén, Diana Esther
Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital
Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

**ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres,
conflicto armado y justicia**

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez,
Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA DESPENALIZACIÓN
PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS
Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa
Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN
COLOMBIA: la segregación
residencial y las condiciones
de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa
María José Álvarez Rivadulla,
César Rodríguez Garavito,
Sebastián Villamizar Santamaría,
Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
LAS MUJERES Y PARTIDOS.
Posibilidades a partir de la
reforma política de 2011.**

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez,
Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES
DEL CONGRESO: una
historia por contar**

Publicación digital
Sylvia Cristina Prieto Dávila,
Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

**OBLIGACIONES CRUZADAS:
Políticas de drogas y
derechos humanos**

Publicación digital
Diana Guzmán, Jorge Parra,
Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

**GUÍA PARA IMPLEMENTAR
DECISIONES SOBRE
DERECHOS SOCIALES.
Estrategias para los jueces,
funcionarios y activistas**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

**VIGILANCIA DE LAS
COMUNICACIONES EN
COLOMBIA. El abismo entre
la capacidad tecnológica
y los controles legales**

Publicación digital e impresa
Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

**NO INTERRUPIR EL
DERECHO. Facultades de la
Superintendencia Nacional
de Salud en materia de IVE**

Publicación digital
Nina Chaparro González,
Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

**DATOS PERSONALES EN
INFORMACIÓN PÚBLICA:
oscuridad en lo privado
y luz en lo público**

Publicación digital e impresa
Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

**REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?
Una tensión entre
seguridad e intimidad**

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA: una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación:
Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo,
Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez,
Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO. El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza

Publicación digital

Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS: abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ. La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas,
Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo,
Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES: la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González,
Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL: retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito,
Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO

Publicación digital e impresa
Ana María Ramírez Mourraille,
María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero,
Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO.

Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime,
Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES. Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad

Publicación digital e impresa
Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA. Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco,
Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa
Nelson Camilo Sánchez León
2017

• DOCUMENTOS 36

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa
Carolina Villadiego Burbano,
Sebastián Lalinde Ordóñez
2017

• DOCUMENTOS 37

DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny Yepes,
Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 38

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO. Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 39

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS. Ideas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie
Paola Botero Giraldo, Laura
Gabriela Gutiérrez Baquero
2017

• DOCUMENTOS 40

CÁRCEL O MUERTE. El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo,
Anna Joseph, Margarita
Martínez Osorio
2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa

Sergio Chaparro Hernández,
Catalina Pérez Correa
2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS. La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa

Valentina Rozo Rangel
2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA. Tensiones entre intimidación, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont,
María Paula Ángel Arango,
María Ximena Dávila Contreras
2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO. Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital

Nina Chaparro González, Diana
Esther Guzmán, Silvia Rojas Castro
2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL. La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo,
Blanca Capacho Niño,
Margarita Martínez Osorio
2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO: los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Margarita
Martínez, Nina Chaparro
2019

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo,
Ana María Narváez
2019

• DOCUMENTOS 48

RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA: la protección de datos personales en la era digital

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont,
María Paula Ángel Arango
2019

• DOCUMENTOS 49

ELOGIO A LA BULLA: protesta y democracia en Colombia

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2019

• DOCUMENTOS 50

**LOS TERCEROS COMPLEJOS:
la competencia limitada
de la Jurisdicción
Especial para la Paz**

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Alejandro Jiménez Ospina,
Hobeth Martínez Carrillo,
Daniel Marín López
2019

• DOCUMENTOS 51

**DIME DÓNDE ESTUDIAS Y
TE DIRÉ QUÉ COMES. Oferta
y publicidad en tiendas
escolares de Bogotá**

Publicación digital e impresa
Valentina Rozo Ángel
2019

• DOCUMENTOS 52

**LOS CAMINOS DE DOLOR.
Acceso a cuidados
paliativos y tratamiento
por consumo de heroína
en Colombia**

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira, Lucía Ramírez
2019

• DOCUMENTOS 53

**LOS SEGUNDOS OCUPANTES
EN EL PROCESO DE
RESTITUCIÓN DE TIERRAS:
reto a la reparación con
vocación transformadora**

Publicación digital e impresa
Hobeth Martínez Carrillo
2019

• Documentos 54

**CANNABIS EN LATINOAMÉRICA:
la ola verde y los retos
hacia la regulación**

Publicación digital e impresa
Alejandro Corda, Ernesto Cortés,
Diego Piñol Arriagada
2019

• Documentos 55

**ACCESO, PROMOCIÓN Y
PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES MIGRANTES
EN EL SISTEMA EDUCATIVO
COLOMBIANO. Avances,
retos y recomendaciones**

Publicación digital e impresa
Silvia Ruiz Mancera,
Lucía Ramírez Bolívar,
Valentina Rozo Ángel
2020

• Documentos 56

**ENTRE LA BATA Y LA TOGA:
el rol de los tribunales
de ética médica en la
garantía de los derechos
sexuales y reproductivos**

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila,
Nina Chaparro
2020

• Documentos 57

**LA IMAGINACIÓN MORAL EN
EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ**

Publicación digital
Ivonne Elena Díaz García
2020

• Documentos 58

**FESTÍN DE DATOS. Empresas
y datos personales en
América Latina**

Publicación digital e impresa
Coordinadores académicos:
Vivian Newman Pont,
Juan Carlos Upegui,
Daniel Ospina-Celis
2020

• Documentos 59

**CATASTRO PARA LA PAZ.
Tensiones, problemas,
posibilidades**

Publicación digital e impresa
Felipe León, Juana Dávila Sáenz
2020

• Documentos 60

¿RESTITUCIÓN DE PAPEL? Notas sobre el cumplimiento del posfallo

Publicación digital
Cheryl Morris Rada,
Ana Jimena Bautista Revelo,
Juana Dávila Sáenz
2020

• Documentos 61

¿A QUIÉNES SANCIONAR? Máximos responsables y participación determinante en la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2020

• Documentos 62

DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN EL FÚTBOL. Construir una caja de herramientas para una igualdad de género en el juego bonito

Publicación digital
Rachel Davidson Raycraft,
Rebecca Robinson, Jolena Zabel
2020

• Documentos 63

LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA. Derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público

Publicación digital e impresa
María Paula Tostón Sarmiento
2020

• Documentos 64

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa
Fabio E. Velásquez
2021

• Documentos 65

LA GUERRA EN MOVIMIENTO. Tomas guerrilleras y crímenes de guerra en la ejecución del plan estratégico de las FARC-EP en el Tolima (1993-2002)

Publicación digital e impresa
Juana Dávila Sáenz,
Felipe León, Bibiana Ramírez,
Ricardo Cruz, Juan Diego Restrepo
2021

• Documentos 66

OMISIONES QUE MATAN. Estándares en seguridad vehicular y calidad del aire, su impacto en los derechos humanos

Publicación digital e impresa
Paula Angarita Tovar,
Johnnatan García,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• Documentos 67

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

TERRITORIO WAYÚU: entre distancias y ausencias. Pobreza alimentaria, malnutrición y acceso a agua potable en los entornos escolares de Uribia

Publicación digital e impresa
Julián Gutiérrez-Martínez,
Ana María Narváez Olaya,
Johnnatan García Ruiz,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• Documentos 68

DERECHOS HUMANOS POR
LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**MUJERES, CALLE Y
PROHIBICIÓN: Cuidado
y violencia a los dos
lados del Otún**

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira Arana,
María Ximena Dávila Contreras,
Mariana Escobar Roldán,
David Filomena Velandia,
Angélica Jiménez Izquierdo,
Hugo Castro Cortés
2021

• DOCUMENTOS 69

DERECHOS HUMANOS POR
LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**DERECHOS HUMANOS POR LA
IGUALDAD SOCIOECONÓMICA
LA DESIGUALDAD QUE
RESPIRAMOS. Una mirada
desde a justicia ambiental a la
política de descontaminación
del aire en Bogotá 2010-2020**

Publicación digital e impresa
Diana León Torres, Sebastián
Rubiano, Vanessa Daza Castillo
2021

• DOCUMENTOS 70

DERECHOS HUMANOS POR
LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**DERECHOS HUMANOS
POR LA IGUALDAD
SOCIOECONÓMICA EDUCACIÓN
Y CLASES SOCIALES EN
COLOMBIA. Un estudio sobre
apartheid educativo**

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Leonardo Fergusson
2021

• DOCUMENTOS 71

DERECHOS HUMANOS POR
LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**DERECHOS HUMANOS POR LA
IGUALDAD SOCIOECONÓMICA
DESIGUALDADES DIGITALES.
Aproximación sociojurídica al
acceso a Internet en Colombia**

Publicación digital e impresa
Víctor Práxedes Saavedra
Rionda, Daniel Ospina-Celis,
Juan Carlos Upegui Mejía,
Diana C. León Torres
2021

• DOCUMENTOS 72

**¿CÓMO CONTRIBUIR A LA PAZ
CON VERDAD Y JUSTICIA? Aportes
a la verdad y reconocimiento
de responsabilidad por quienes
serán seleccionados en la
Jurisdicción Especial para la Paz**

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2021

DOCUMENTOS 73

**NORMAS, VEHÍCULOS Y
USUARIOS: un análisis
constitucional de
siniestralidad y seguridad
vehicular en Colombia**

Publicación digital e impresa
Paula Angarita Tovar Diana,
Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 74

**SEGURIDAD VEHICULAR Y
DERECHO INTERNACIONAL
ECONÓMICO: preguntas y
respuestas para Colombia**

Publicación digital e impresa
René Uruña Hernández,
Paula Angarita Tovar,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 75

¿BARRERAS INSUPERABLES?

Un análisis de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa

Aarón Alfredo Acosta,

Nelson Camilo Sánchez

2021

• DOCUMENTOS 76

TOAR ANTICIPADOS Y

SANCIONES PROPIAS: reflexión informada para la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital

Clara Sandoval Villalba, Hobeth

Martínez Carrillo, Michael

Cruz Rodríguez, Nicolás

Zuluaga Afanador, Juliana

Galindo Villarreal, Pilar Lovelle

Moraleda, Juliette Vargas

Trujillo, Adriana Romero

Sánchez, Andrea Rodríguez Daza

2021

• DOCUMENTOS 77

¿LA PAZ AL MENOR COSTO?

Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral

Publicación digital

Alejandro Rodríguez Llach,

Hobeth Martínez Carrillo

2022

• DOCUMENTOS 78

DERECHOS HUMANOS POR
LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA RENTA BÁSICA FEMINISTA: de la utopía a la necesidad urgente para la Paz

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Nina

Chaparro, Alejandro Rodríguez

Llach, Diana León

2022

• DOCUMENTOS 79

MÁS ALLÁ DE LOS MÁXIMOS RESPONSABLES. Los partícipes no determinantes en los crímenes más graves y representativos ante la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital

Sabine Michalowski,

Michael Cruz Rodríguez

2022

• DOCUMENTOS 80

SER MIGRANTE Y TRABAJAR EN COLOMBIA: ¿cómo va la inclusión laboral de las personas provenientes de Venezuela?

Publicación digital e impresa

Lucía Ramírez Bolívar,

Lina Arroyave Velásquez,

Jessica Corredor Villamil

2022

• DOCUMENTOS 81

REFLEXIONES SOBRE LA REMISIÓN TEMPRANA DE COMPARECIENTES A LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN. El caso fundacional de Almarío Rojas

Publicación digital

Sabine Michalowski,

Michael Cruz Rodríguez

2022

• DOCUMENTOS 82

JUSTICIA RESTAURATIVA, DIÁLOGO, REPARACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE ACTORES ECONÓMICOS EN COLOMBIA

Publicación digital

Aarón Alfredo Acosta, Ema Gómez

Jaramillo, Alejandro Jiménez

Ospina, María José León Marín,

Michael Monclou Chaparro, Laura

Natalia Torres Acosta

2022

• DOCUMENTOS 83

TRANSPARENTE COMO EL AIRE. NI INFORMACIÓN, NI CALIDAD, NI DERECHOS

Publicación digital e impresa
 Laura J. Santacoloma Méndez,
 Daniel Bernal Bolaños, Alba
 Cecilia Sandoval Dueñas,
 Daniela del Pilar Cardona
 Arciniegas
 2022

• DOCUMENTOS 84

CUANDO LO ESENCIAL ES INVISIBLE AL ESTADO: DERECHOS FUNDAMENTALES Y MEGAMINERÍA

Publicación digital e impresa
 Laura J. Santacoloma Méndez
 2022

• DOCUMENTOS 85

JUSTICIA ANCESTRAL EN LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DEL NORTE DEL CAUCA: COMPORTAMIENTO DURANTE LA PANDEMIA

Impreso y digital
 César Valderrama Gómez,
 Sofía Forero Alba
 2023

• DOCUMENTOS 86

LAS REPARACIONES, ¿ES IMPOSIBLE PAGARLAS? EL CASO DE LA POLÍTICA DE REPARACIÓN A SOBREVIVIENTES DE VIOLENCIA SEXUAL Y VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA IMPRESO Y DIGITAL

Impreso y digital
 Diana Esther Guzmán,
 Paula Valencia Cortés,
 Randy Villalba,
 Paola Molano Ayala
 2023

• DOCUMENTOS 87

PRINCIPALES IMPLICADOS: LA SELECCIÓN DE LOS MÁXIMOS RESPONSABLES Y PARTÍCIPES NO DETERMINANTES EN LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ, LECCIONES DEL CASO 03

Digital
 Sabine Michalowski,
 Jorge Parra Norato,
 Tatiana Piñeros Rodríguez
 2024

• Documentos 88

DERECHO A LA ATENCIÓN EN SALUD PARA LAS PERSONAS MIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR EN COLOMBIA: ENTRE ESTÁNDARES NORMATIVOS Y BARRERAS PRÁCTICA

Impreso y digital
 Stefano Angeleri,
 Lucía Ramírez Bolívar,
 Lina Arroyave Velásquez
 2024

• Documentos 89

CRUCE SEGURO: SISTEMAS DE RETENCIÓN INFANTIL Y DERECHOS HUMANOS CONTRA LA SINIESTRALIDAD VIAL EN COLOMBIA

Impreso y digital
 María Gabriela Vargas Parada,
 Julián Gutiérrez Martínez,
 Randy Villalba Arango,
 Diana Guarnizo Peralta
 2024

• Documento 90

TENDENCIAS AUTORITARIAS EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS DE RESISTENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Digital
 Sofía Forero Alba,
 Christy Crouse,
 Daniel Tovar Medina

Ganadería deforestadora: Vacíos y limitantes en el control y enfoque de derechos humanos

Posterior a la firma del Acuerdo Final de Paz, la deforestación a nivel nacional aumentó más de un 40%, dentro de este porcentaje, la Amazonía es la región con mayor afectación en el país. Ante esto, desde 2018 el Estado ha implementado diferentes estrategias normativas y de política pública para el fortalecimiento institucional para el control a la deforestación, con resultados exiguos y con grandes cuestionamientos en materia de derechos humanos.

Entonces, ¿qué pasa con las estrategias diseñadas? ¿cuáles son los factores que obstaculizan la eficacia en su cumplimiento? Y ¿cuáles son los riesgos para los derechos humanos que pueden traer la aplicación de estas estrategias de control? Estas preguntas son las que orientan el presente análisis de política pública, con el propósito de identificar posibles ausencias y debilidades en su proceso de implementación y ofrecer así, recomendaciones para fortalecimiento de su actuación en un marco de protección de los derechos humanos.

ISBN: 978-628-7764-09-5



9 786287 764095