



Fotografía: Leidy Benítez

Avances rurales y ambientales en el actual gobierno

Retos hacia el nuevo escenario político

Natalia Orduz Salinas¹

Gustavo Petro llegó a la Presidencia con la promesa de promover formas de ordenamiento y uso del suelo basadas en el respeto a los derechos territoriales de todas las comunidades rurales, el cuidado del ambiente, la centralidad del agua, y, sobre todo, lejos del extractivismo fósil. A lo largo de su gobierno, ha promovido distintas figuras de ordenamiento territorial que permiten limitar los proyectos mineros y de hidrocarburos y consolidar planes colectivos orientados a otros usos, especialmente los agrícolas. Estos avances son significativos y presentan tanto retos como oportunidades. Retos, porque varios de ellos han sido consolidados por medio de instrumentos jurídicos frágiles, como resoluciones, que pueden ser revocadas fácilmente, y porque sus desarrollos no han estado libres de tropiezos y dificultades; sin embargo,

son oportunidades muy importantes, porque abren una ventana para el avance de deliberaciones y propuestas teóricas y prácticas hacia nuevos modelos, economías y relaciones con el territorio. En lo que sigue de este texto, mostramos algunos de estos avances importantes.

Derechos campesinos

Este gobierno marca un hito histórico en el reconocimiento de los derechos colectivos y culturales de las comunidades campesinas; promovió la inclusión de un texto constitucional que reconoce su carácter colectivo, así como sus dimensiones ambiental, cultural, económica, política y social. Lo anterior es muy importante, porque los aspectos relacionales del campesinado, con el territorio y entre su comunidad, se convierten

1. Investigadora de Indepaz.



en bienes jurídicos que deben ser respetados y protegidos en sí mismos. Las connotaciones son inmensas: significan que, por ejemplo, la reparación a esta población no sólo es individual, sino colectiva y no sólo por pérdidas monetarias, sino por daños culturales y sociales; que los proyectos extractivistas tienen que considerar los riesgos que se generan sobre estos tejidos; y que las medidas estatales deben encaminarse a protegerlos y no a debilitarlos, entre muchas otras.

Dimensión ambiental del campesinado

Todavía persiste una desconfianza institucional hacia comunidades campesinas en relación con la conservación de la biodiversidad, especialmente en la Amazonía. Este gobierno impulsó un tránsito total hacia las economías forestales a través del programa de Núcleos de Desarrollo Forestal. Los éxitos han sido limitados, en parte porque el programa no ha tenido suficiente desarrollo ni seguimiento, y porque no ha sido apropiado por las comunidades en algunas regiones más pobladas de la Amazonía, donde la transición no puede ser inmediata, dado el arraigo económico y cultural de prácticas como la ganadería. Lo anterior deja la lección de que las políticas deben responder a la heterogeneidad de los territorios y proponer transiciones socioculturales graduales y diferenciadas.

Hay algunos avances destacables que buscan convergencia entre los fines de proteger el ambiente y los derechos campesinos, como los siguientes:

La constitución de nuevas Zonas de Reserva Campesina (ZRC). A lo largo de este gobierno se han conformado 20 nuevas ZRC en 1.128.456 ha, con lo que se alcanzan 27 en total. Se encuentran otras en proceso de constitución que, de concretarse, podrían conformar un cinturón de protección ambiental para el cierre de la frontera agrícola de dos millones de hectáreas. Las ZRC son un instrumento de ordenamiento y planificación del territorio que cuenta con un plan de desarrollo sostenible y que puede representar una oportunidad única para generar nuevos consensos para la preservación de la biodiversidad, el cuidado del agua, y el uso ordenado de zonas determinadas para ganadería regenerativa, agricultura y economías forestales maderables y no maderables, entre otras.

Uno de los avances normativos más significativos del gobierno fue la expedición del Decreto 1147 de 2024, que permite la constitución de ZRC en las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 -no en reservas forestales protectoras del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)- siempre que estén destinadas a prácticas sustentables como el aprovechamiento forestal, prácticas silviculturales y de aprovechamiento sostenible de bienes y servicios de los bosques y de la biodiversidad. Todavía no es posible formalizar la propiedad campesina en áreas de reserva forestal. Sin embargo, la Resolución 315 de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) permite formalizar ante



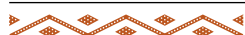
Uno de los avances normativos más significativos del gobierno fue la expedición del Decreto 1147 de 2024, que permite la constitución de ZRC en las zonas de reserva forestal.

el Estado la ocupación y aprovechamiento de baldíos en estas zonas a campesinos sin tierras. Este es un avance importante, pero sigue siendo pertinente preguntarse por formas de territorialidad colectiva campesina con derecho a la propiedad, similares a los territorios étnicos.

La Resolución 57 de 2025 del Ministerio de Ambiente y del Ministerio de Agricultura, reglamentó las concesiones forestales campesinas, una figura nueva que permite a comunidades vulnerables —en municipios PDET, pequeños productores, sujetos de reparación colectiva— aprovechar económicamente los bosques durante periodos de hasta 30 años, prorrogables, sin sustraer áreas de la reserva forestal. Se trata de un esquema que intenta articular la seguridad jurídica con la economía forestal comunitaria; su éxito dependerá de la capacidad del Estado para acompañar técnicamente a las organizaciones y de que los indicadores de monitoreo incorporen variables sociales y no solo ecológicas.

El Decreto 780 de junio de 2024 reglamentó los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), figura prevista en el artículo 359 del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Los TECAM reconocen territorialidades campesinas que ya existen de facto —con economías agroalimentarias establecidas— y les otorgan un marco jurídico propio que incluye planes de vida digna, cuya elaboración corresponde a la ANT y a la Agencia de Desarrollo Rural. El decreto incorpora un enfoque de género explícito y obliga a los ministerios a promover planes de cuidado que prioricen el acceso a la tierra para mujeres campesinas; a inicios de 2026, cinco TECAM se encontraban en proceso de formalización en Arauca, Bolívar, Cauca, Casanare, Cesar, Huila, Nariño y Tolima. A diferencia de las ZRC —que son figuras de ordenamiento de baldíos y colonización—, los TECAM parten del reconocimiento de comunidades ya asentadas y activas. Ambas figuras son complementarias, pero pueden superponerse geográficamente, lo que el decreto resuelve mediante mesas de concertación.

El artículo 32 del PND creó las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). El propósito es proteger los suelos rurales de alta aptitud agropecuaria frente al cambio de





Sigue siendo pertinente preguntarse por formas de territorialidad colectiva campesina con derecho a la propiedad, similares a los territorios étnicos.

uso del suelo. La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) identifica técnicamente las áreas candidatas; el Ministerio de Agricultura las declara formalmente mediante resolución. Las APPA son un instrumento que permite priorizar la vocación agrícola del suelo. Su implementación efectiva dependerá de que la armonización con los Plan de Ordenamiento Territorial (POT) sea genuinamente participativa y respete las vocaciones productivas locales.

Otros avances importantes son la jurisdicción agraria y rural, que se logró en el Congreso mediante un Acto Legislativo (03 de 2023) y que aún requiere una ley que establezca su funcionamiento. Tramitar esta ley y avanzar en la jurisdicción ambiental son retos hacia el futuro. Otro avance fundamental es la política de agroecología, que constituye un hito muy importante en el reconocimiento institucional y en el trazado de lineamientos de política pública. Este gobierno también le puso el acelerador a la restitución y a la titulación de tierras. La ANT ha formalizado 2,1 millones de hectáreas, de las cuales 1,5 corresponden a pueblos étnicos y según la Unidad de Restitución de Tierras, a marzo de 2026 se ha logrado que las sentencias judiciales reconozcan 15.426 predios para restituir o compensar y, en el caso de pueblos étnicos, se hayan identificado en sentencias 813.321 ha.

Derechos indígenas y afrocolombianos: hitos sobre una larga deuda

El 16 de diciembre de 2025, el presidente Petro firmó ocho decretos que formalizaron las primeras Entidades Territoriales Indígenas (ETI) en la Amazonía colombiana —en áreas no municipalizadas de Guainía, Vaupés y Amazonas—, y materializó así un mandato constitucional de 1991 postergado durante más de tres décadas. Las ocho ETI abarcan más de siete millones de hectáreas —el 15% de la Amazonía colombiana— y permiten a las comunidades gobernar sus sistemas de educación, salud y justicia, y administrar directamente recursos del Sistema General de Participaciones. Otras 25 territorialidades están en proceso de formalización; con el Decreto 0488 de mayo de 2025, la figura se extendió a todo el territorio nacional.

De otro lado, el Decreto 1275 de octubre de 2024 reconoció competencias ambientales de las autoridades indígenas y determinó que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental. Esto les permite formular planes de ordenamiento ambiental propio, definir reglamentos para el uso de recursos naturales y preservar los ecosistemas de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Ley de Origen y Ley Natural. Y el Decreto 1094 de 2024 reconoció específicamente el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA) del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).

Este gobierno reglamentó, después de 30 años, los capítulos IV y V de la ley 70, una deuda histórica con las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales por medio de los Decretos 1384 y 1396 de 2023, respectivamente. Estos capítulos desarrollan temas cruciales para el avance del aprovechamiento forestal de territorios colectivos y para el cuidado, en general, de la biodiversidad, así como el fomento de actividades mineras por parte de las mismas comunidades.

Extractivismo y reconversión

El programa de gobierno de Petro prometió el desescalamiento gradual del modelo extractivista fósil: la prohibición del fracking, la suspensión de nuevas licencias de exploración de hidrocarburos y el fin de la gran minería a cielo abierto. No se firmaron nuevos contratos de exploración, no avanzaron proyectos de fracking; sin embargo, el gobierno no ha tenido éxito en la expedición de una ley que prohíba el fracking en Colombia. El gobierno de Colombia tuvo protagonismo internacional con sus posturas para dejar atrás el extractivismo de combustibles fósiles, lo que se expresó en su adhesión al Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles y en la celebración en Santa Marta de la primera conferencia para la Transición Energética más allá de los Combustibles Fósiles.

El gobierno ha prometido expedir una norma, que probablemente será una resolución, para prohibir la explotación del subsuelo en todo el territorio amazónico. Esta norma ha sido anunciada por los medios, pero aún no ha sido expedida oficialmente. Como se mencionó arriba, una resolución tiene un carácter jurídico muy débil, por lo que parece más bien un enunciado político que una medida eficaz. El gobierno expidió una resolución para limitar, durante dos años, la explotación de minerales en la Sierra Nevada de Santa Marta, declarada reserva ambiental.

También se reglamentaron los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, mediante el Decreto 977 de 2024, que pueden reunir varios municipios y procurar la formalización minera, pero también fórmulas de reconversión productiva hacia otras actividades económicas que permitan proteger los ecosistemas, la soberanía alimentaria y en general, otros usos acordes a las vocaciones ambientales del territorio.





Ordenamiento alrededor del agua y paz con la naturaleza

Estas fueron dos consignas de este gobierno que apuntan a una dirección interesante: relacionar el ordenamiento del territorio y la paz con la naturaleza. Sin embargo, ninguna de las dos ha tenido un desarrollo conceptual, jurídico ni de política pública claro. Son nuevos referentes conceptuales que se han abierto simbólicamente en las instituciones y comunidades, pero aún es necesario definir con mayor claridad sus alcances y significados.

Ordenar el territorio en torno al agua sigue siendo una necesidad vigente que invita a pensar en todos los cuerpos de agua del país y en sus interrelaciones entre sí, con el entorno y con las comunidades. Este es un país anfibio, cuyo desarrollo ha estado en contra del agua. Las ciénagas están desconectadas entre sí y de otros cuerpos, la pesca artesanal está a punto de desaparecer. El gobierno expidió el Decreto 149 de 2016, que reconoce los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA) como una figura de territorialidad campesina en torno a la pesca comercial y de subsistencia, para proteger los derechos campesinos, su actividad económica, los ecosistemas y el derecho a la alimentación, entre otros.

La paz con la naturaleza fue el gran lema de la COP16, pero no se ha traducido en lineamientos de política pública. Un avance fundamental es que la Ley de Paz Total incluyó la paz con la naturaleza como política de Estado: el desarrollo de este concepto es una oportunidad para, también, ampliar la perspectiva de todas las políticas públicas sectoriales, de tal manera que cuiden, reparen y restauren no sólo la naturaleza, sino también los vínculos especiales y colectivos de las comunidades con ella.

En la política de paz no hay lineamientos para la inclusión de temas ambientales, de manera que en la mayoría de los espacios de negociación sólo han estado presentes de forma enunciativa. Sin embargo, hay avances interesantes en las transformaciones territoriales, especialmente en el proceso con el Estado Mayor de Bloques y Frente, en el que el gobierno ha

avanzado en medidas ambientales puntuales a partir de espacios participativos con las comunidades, entre otros, el avance en la constitución de nuevas zonas de reserva campesina que pueden ser un instrumento de ordenamiento y planificación para el cierre de la frontera agrícola. Es importante resaltar que estos proyectos deben conducir al empoderamiento de las organizaciones sociales y sus bases, de tal manera que ganen autonomía frente a los actores armados.

Por último, en materia de democracia ambiental, este gobierno avanzó un poco en el desarrollo de los contenidos del Acuerdo de Escazú. No obstante, hay que recordar que el alcance de este acuerdo es muy inferior al de las reivindicaciones del movimiento ambiental, étnico y campesino para reforzar la autonomía y la autodeterminación en los usos del suelo. Escazú da un marco jurídico que puede facilitar mejores mecanismos de participación, pero no es un avance en reconocimiento del nivel de vinculatoriedad de los actores sociales.

Conclusión

Este gobierno hizo un esfuerzo por encontrar nuevas fórmulas de ordenamiento del territorio que priorizan los derechos de las comunidades rurales y los usos agrícolas y de protección ambiental sobre los extractivistas. El éxito de estas figuras depende de su apropiación por parte de las comunidades y de que el futuro gobierno las priorice en la asignación de recursos y esfuerzos.

La disputa sobre los modelos de desarrollo en Colombia sigue vigente y el país todavía se debate entre el extractivismo y otros modelos heterogéneos que sitúan la vida en el centro. Los sectores ambiental y agrario deben seguir haciendo esfuerzos para unirse y, a través de la agroecología y otras prácticas sustentables, garantizar la riqueza biológica en general, la agrobiodiversidad en particular y, sobre todo, las dimensiones políticas, culturales y ambientales de los pueblos y comunidades rurales, que se enfocan en proteger los territorios, cuidar el agua y garantizar la soberanía alimentaria. 🌱

