

<b>Entidad originadora:</b>	<b>MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA</b>
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	10/04/2024
<b>Proyecto de Resolución:</b>	<i>"Por el cual se reglamenta el artículo 231 de la Ley 2294 de 2023 y se adiciona el Capítulo 12, al Título V, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, en relación con la delimitación, adopción e implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva"</i>

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El artículo 231 de la Ley 2294 de 2023, creó los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, como "un instrumento de planificación socioambiental, gestión y articulación institucional para alcanzar la sustentabilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones y proyectos mineros, promover la asociatividad entre mineros y mineras de pequeña escala, así como la industrialización a partir de minerales estratégicos, el desarrollo de nuevas alternativas productivas, la reconversión laboral, de ser necesaria, la solución concertada de los conflictos ocasionados por la minería, y generar condiciones para garantizar la soberanía alimentaria de las poblaciones".

Es así como el artículo en comento confirió al Ministerio de Minas y Energía la potestad para determinar las características y condiciones del área que conformará determinado Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva. Dicho artículo refiere que el Ministerio de Minas en coordinación con las autoridades mineras, ambientales y demás entidades competentes, delimitará el área que conformara los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación productiva. Para ello, es claro que las características y condiciones para que un área pueda ser declarada como un Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva, está dado por los criterios que el legislador incorporó en el artículo 231 de la Ley 2294 de 2023, mismos que deben tenerse en cuenta para efectuar dicha delimitación, a saber: a) el tipo de operación minera que se desarrolla, el volumen de producción y el grado de concentración minera; b) la tradición minera de las comunidades, la existencia de otras actividades productivas complementarias y sus oportunidades de fortalecimiento, incluyendo la posibilidad de proyectos bioeconómicos; c) el estado de deterioro, de existir, de los ecosistemas y territorios donde se ha realizado la actividad minera, su capacidad de rehabilitación y las estrategias de conservación; d) el catastro multipropósito para fomentar usos complementarios del suelo; e) el fomento a la industrialización y otras alternativas de adición de valor; entre otros.

A la par, el artículo 231 de la Ley 2294 de 2023, convoca el "despliegue integral de la oferta institucional" a nivel nacional y territorial mediante la articulación interinstitucional y comunitaria como herramienta de gestión del territorio. Es decir que el Ministerio de Minas y Energía fue facultado como el ente responsable de articular y coordinar tal despliegue, con el objeto de promover el desarrollo de otras actividades productivas y en consecuencia aprovechar las vocaciones de uso y aprovechamiento del suelo de los territorios donde se practica la minera.

Lo anterior se pensó como parte de un instrumento articulador de planificación socioambiental y gestión, que por medio de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, logre alcanzar la sustentabilidad de las regiones donde se llevan a cabo operaciones y proyectos mineros, por medio de la asociatividad entre mineros de pequeña escala, la industrialización a partir de minerales estratégicos, el desarrollo de nuevas alternativas productivas, la reconversión laboral (de ser necesaria), la solución

concertada de los conflictos ocasionados por la minería y generar condiciones para garantizar la soberanía alimentaria de las poblaciones.

Bajo esa tesitura, los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva no son un instrumento de ordenamiento, sino de planificación, gestión y articulación, pues el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 establece claramente las competencias que en materia de ordenamiento del territorio tienen la Nación, los departamentos, las áreas metropolitanas, los distritos y los municipios, las cuales se realizan “de acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales”.

**En esos contextos se hace necesario coordinar la oferta institucional existente en busca de la consolidación de una matriz productiva orientada a la sustentabilidad y la garantía de la soberanía alimentaria, mitigando la dependencia económica extractiva mediante la diversificación de actividades productivas de acuerdo con las potencialidades del territorio y sus habitantes, promoviendo la asociatividad y la industrialización.**

**En síntesis, la Ley 2294 de 2023 estableció el alcance de la facultad a cargo del Ministerio de Minas y Energía para determinar las características de estos distritos, a saber, articular las instituciones a partir de sus competencias en el recaudo de información completa, veraz y oportuna que permita definir si en determinado territorio se cumplen los criterios que trajo la norma para declarar un Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva y materializar la oferta institucional en todos los niveles.**

Sumado a ello, en algunos territorios del país se desarrollan actividades mineras sin la debida planificación territorial, sin consideraciones de variables socioambientales, ni autorización estatal. Dichas prácticas han proliferado en detrimento del ambiente sano y los derechos de las comunidades que las realizan, así como de las poblaciones circundantes, generando escenarios de gran conflictividad socioeconómica y ambiental. Por lo tanto, en aquellas zonas donde no es viable el desarrollo de actividades mineras en virtud de exclusiones, restricciones o se aplique lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2811 de 1974, el Estado debe propiciar la reconversión laboral de quienes han venido ejerciendo tradicionalmente actividades de extracción minera en el territorio nacional y han demostrado su vocación de formalidad. Además, de impulsar la formalización de las actividades no regularizadas e informales de los mineros y las mineras interesadas en formalizar su actividad, en aquellas áreas en donde es viable y permitido realizar la actividad minera y conforme las herramientas de formalización dispuestas en la Ley.

### **1.1. Alcance de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.**

Los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva son un instrumento de planificación, gestión y articulación, los cuales, conforme el ordenamiento jurídico, siguen las competencias de cada una de las entidades involucradas con respeto por el ordenamiento territorial y ambiental vigente. No se trata de un mecanismo de ordenamiento territorial adicional a los existentes.

El artículo 113 de la Constitución Política señala que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

El artículo 209 de la Constitución Política considera que “las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

El artículo 288 de la Constitución Política de Colombia refiere que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

El artículo 5 de la ley 489 de 1998 señala que “los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”.

El artículo 6 de la ley 489 de 1998 indica que “en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales”.

El artículo 7 de la Ley 388 de 1997 establece claramente las competencias que en materia de ordenamiento del territorio tienen la Nación, los departamentos, las áreas metropolitanas, los distritos y los municipios, las cuales se realizan “de acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales”.

En diversas regiones del país se presenta proliferación de actividades mineras sin la debida planificación, con un alto volumen de producción y concentración, a lo que se le suma el eventual deterioro de los ecosistemas y territorios, lo que en diferentes niveles implica una serie de conflictos territoriales, sociales, ambientales, laborales, que exigen ser atendidos por las instituciones del Estado. Por lo que corresponderá entre todos los competentes adoptar acciones que permitan promover la asociatividad entre mineros y mineras de pequeña escala, su formalización en los casos en los que ello resulte procedente, impulsar la sustentabilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones y proyectos mineros, promover la industrialización, el desarrollo de nuevas alternativas productivas, la reconversión laboral, la solución concertada de los conflictos, generar condiciones para garantizar la soberanía alimentaria de las poblaciones, entre otras.

Para lo cual, será indispensable implementar las acciones propias del sector minero, y además, integrar a los demás sectores, nivel nacional y al nivel territorial, para alcanzar los fines previstos en el PND – Colombia Potencia de la Vida, de manera concreta, en esas zonas en las que resulta indispensable integrar acciones, por ejemplo, de rehabilitación, estrategias de conservación, fomentar los usos complementarios del suelo, la industrialización, alternativas de adición de valor; la dignificación de la actividad minera de los mineros artesanales y de los pequeños mineros, el impulso de otras actividades productivas, aprovechando las diferentes vocaciones de los territorios mediante el despliegue integral de la oferta institucional.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sobre la coordinación y cooperación, en Rad. No.: 11001-03-06-000-2015-00137-00(2266), consideró “(...) *Ha entendido la Sala que la coordinación es la concertación de medios y esfuerzos para llevar a cabo de manera coherente una acción común, y se presenta cuando por disposición constitucional o legal hay competencias comunes entre dos o más autoridades públicas. A través de la coordinación se expresan los principios de unidad y de participación y sirve de fundamento para ponderar otros principios como la eficacia, la celeridad y la economía. Por tratarse de un principio de carácter funcional, su aplicación está condicionada por la existencia de políticas institucionales y de acuerdos concretos de coordinación (...).*”

Efectivamente, los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva son el instrumento para llevar a las regiones, que cumplen los requisitos del Art. 231 del PND, acciones concretas de Estado que permitan contar con soluciones a las diferentes problemáticas o conflictos que esa actividad minera no planificada y desarticulada puede generar. Lo cual se desarrollará garantizando la armonía en el ejercicio de las funciones y competencias de cada una de las entidades involucradas en sus diferentes niveles, sea la Nación, los departamentos, las áreas metropolitanas, los distritos y los municipios, siempre conforme las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Pues, conforme a la ley, la Nación, el nivel departamental, el nivel municipal, el nivel metropolitano disponen de programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, los cuales deben responder a los principios de planificación, gestión integral, coordinación y articulación de competencias entre ellos. Principios estos que rigen los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.

En ese sentido, los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva apoyan la tarea de planificación, gestión y son el instrumento de articulación, que propende por la aplicación de los principios de coordinación y subsidiariedad, sin que implique la usurpación de funciones o la modificación de competencias y misionalidad de las instituciones. Respetando, además, la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses mediante los órganos que le son propios, propendiendo por la armonización de funciones, el principio de subsidiariedad, el principio de coordinación y de colaboración.

## **1.2. Necesidad de algunas regiones e implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.**

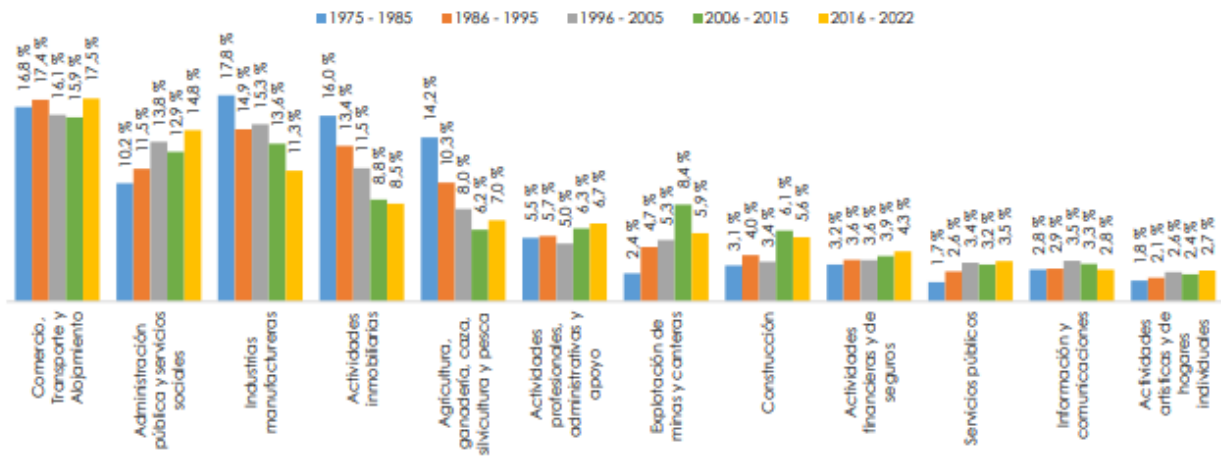
Tal como lo resalta el CONPES 4129 de 2023, referente a la Política Nacional de Reindustrialización, se ha evidenciado una alta dependencia del sector minero-energético, indicando que *“Durante las últimas décadas la participación de la industria manufacturera como porcentaje del PIB disminuyó. (...), durante el período comprendido entre 1975 y 2022, la participación de este sector manufacturero en el PIB disminuyó del 17,8 % en el período de 1975 a 1985 al 11,3 % en el período de 2016 a 2022. Por otro lado, se ha experimentado un aumento en la participación del sector de explotación de minas y canteras en el PIB, pasando del 2,4 % en el período de 1975 a 1985 al 5,9 % en el período de 2016 a 2022. Específicamente, entre 2005 y 2022 las actividades industriales relacionadas con los minerales han representado el 21% del PIB industrial y el 3% del PIB total (...). En suma, lo anterior evidencia el proceso de desindustrialización de la economía colombiana”*.

Agregando que *“(…) Colombia todavía está rezagada en generación de valor agregado en el sector de los servicios. En 2021 Colombia generó USD 182 mil millones de valor agregado en el sector, lo cual no llega a ser la tercera parte de lo generado por Brasil en el mismo año (USD 955 mil millones). Del mismo modo, Argentina generó USD 255 mil millones, es decir, un 29 % más que lo que Colombia produjo. Teniendo en cuenta la vocación turística de Colombia, es relevante mencionar que aun cuando en 2023 el número de visitantes no residentes ha aumentado en un 31 % al cierre del tercer trimestre del año, si se equipara el comercio de este servicio con el producto más exportado, se estima que los ingresos derivados de las exportaciones de viajes y transporte aéreo de pasajeros (turismo) o, lo que es equivalente, que los visitantes no residentes que llegan al país, se encuentran 2,6 veces por debajo de los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo de acuerdo con los cálculos del DNP a partir de las cifras de la Balanza de Pagos del Banco de la República. La participación del comercio de servicios en el comercio total del país es baja en comparación con la tendencia mundial y el potencial que tiene*

el país en materia de servicios. En Colombia, en 2022 el sector de servicios representó el 70 % del PIB y el 75 % del empleo (DANE, 2023) pero sólo representó el 18 % de las exportaciones del país (...), lo que le ubica por debajo de la tendencia mundial, que fue el 23 % para el mismo periodo (...). Por lo tanto, Colombia no ha logrado diversificar su canasta exportadora a través de sus potencialidades en materia de servicios y la internacionalización de los servicios no se ha considerado como una herramienta de desarrollo industrial para la generación de mayor valor agregado”.

El argumento se resume en el siguiente gráfico:

**Gráfico 6. Distribución de la participación de los sectores en el PIB por década**



Fuente: DNP con información del DANE (2022).

Nota (a). La información incorpora la retropolación de la base 2015<sup>57</sup>.

Por lo que el documento resalta la necesidad de impulsar las economías de otros sectores y en especial, la reindustrialización que permita el crecimiento del sector agropecuario, el desarrollo del sector empresarial, potenciar las vocaciones productivas de las regiones, por ejemplo, las vocaciones turísticas departamentales o el alto potencial de origen renovable para la producción de energía eléctrica, el alto potencial de minerales estratégicos, la amplia biodiversidad y la riqueza de los ecosistemas, la diversidad de productos agrícolas que pueden ser generados, entre otras. De donde se deduce la necesidad de impulsar acciones que permitan el tránsito en las regiones de economías extractivas a economía productivas, con la suma de esfuerzos de todos los sectores que se puedan involucrar.

Más específicamente el CONPES 4129 de 2023, indica que:

*“En la apuesta por la agroindustria, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en conjunto con el Instituto Colombiano Agropecuario, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio de Comercio, industria y Turismo, implementarán mecanismos exploratorios de regulación para modelos de negocio de bioinsumos, incluidos aquellos derivados de residuos sólidos, conforme a los lineamientos técnicos. Esta acción se implementará entre 2024 y 2027.*



(...)

*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Instituto Colombiano Agropecuario y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñará e implementará un programa para impulsar el montaje, adecuación, mecanización y regularización de procesos productivos en biofábricas de distintas escalas (comunitarias, regionales y agroindustriales) en las regiones del país, entre 2024 y 2027. A su vez, entre 2024 y 2028, la Agencia de Desarrollo Rural diseñará e implementará 32 agendas departamentales de bioeconomía y agricultura 4.0, con acciones orientadas a fortalecer la agricultura y ganadería regenerativa y el aprovechamiento de la biomasa, que diversifiquen y sofisticuen los sistemas productivos agropecuarios.*

(...)

*El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, desarrollará programas y proyectos estratégicos de atención a unidades productivas en bioeconomía, gestión integral del cambio climático, negocios verdes y economía circular hacia el crecimiento verde y la reindustrialización sostenible. Lo anterior con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, entre 2024 y 2030. A su vez, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, aplicará instrumentos de fortalecimiento y aceleración de emprendimientos innovadores y de base científica y 120 tecnológica en los sectores de las cuatro apuestas definidas en la política de reindustrialización, entre 2024 y 2026”.*

(...)

*El Ministerio de Minas y Energía identificará y fortalecerá aglomeraciones y cadenas de proveeduría mineras con una visión enfocada en la reindustrialización, con especial énfasis en los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva delimitados.*

*Entre 2024 y 2033 se implementará la acción con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Igualmente, el Ministerio de Minas y Energía junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre 2024 y 2029, elaborarán y gestionarán la puesta en marcha de una estrategia para promover el uso de FNCER y de alternativas de energéticos de menores emisiones en industrias que requieran energéticos para procesos de generación de calor e insumos industriales.*

*En cabeza de la Agencia Nacional de Minería, y en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollarán una estrategia para fortalecer las cadenas productivas que agreguen valor a minerales estratégicos para la reindustrialización, transición energética, desarrollo agrícola e infraestructura pública. Esta acción se implementará entre 2024 y 2027.*

*La Agencia de Desarrollo Rural diseñará e implementará el Instituto de Mercadeo Agropecuario 2.0 (Idema 2.0). Esta acción se llevará a cabo entre 2024 y 2034.*

*El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre 2024 y 2034, promoverá los circuitos cortos de comercialización para el desarrollo y fortalecimiento de los encadenamientos productivos de las unidades de la economía popular. Además, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en 2024 apoyará la reglamentación sobre la definición del modelo de gobernanza y operación por parte del*

*MinCIT en lo que respecta al 10% de las compensaciones industriales que complementa el artículo 257 de 2294 de 2023, que tienen la vocación de desarrollar encadenamientos productivos en los sectores de interés del MDN en el marco de la Política Nacional de Reindustrialización”.*

### **1.3. Apoyo a las Mesas de trabajo interinstitucional de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.**

Tal como se comentó con anterioridad, “(...) *Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)*”, tal como lo señala el artículo 209 de la Constitución Nacional. Es decir, “*las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales*”, por lo que cada entidad prestará “*su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares*” en los términos del artículo 6 de la Ley 489 de 1998.

Por lo que las mesas de trabajo interinstitucionales serán el mecanismo por medio de las cuales se pueda coordinar y armonizar las ofertas que cada una de las entidades tiene previstas para atender las particularidades de cada uno de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva. Así, particularmente, se identifican atribuciones que pueden apoyar el desarrollo y guía de las Mesas de trabajo interinstitucional de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.

De un lado, el Departamento Nacional de Planeación, conforme Decreto 2189 de 2017, puede “*coordinar y apoyar la planeación de corto, mediano y largo plazo de los sectores, que orienten la definición de políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión, entre otros, los provenientes del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías*”, “*coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios*”, “*diseñar y organizar los sistemas de evaluación de resultados de la administración pública, y difundir los resultados de las evaluaciones, tanto en lo relacionado con políticas, como con proyectos de inversión*”, “*definir los lineamientos técnicos del ciclo de proyectos de inversión y fortalecer las capacidades del sector público en la gestión y administración de estos, desde la formulación hasta la evaluación*”, “*promover, coordinar y apoyar técnicamente el desarrollo de esquemas de asociación entre el sector público y privado en temas y proyectos de interés del Gobierno nacional*”, “*promover, coordinar y apoyar técnicamente el desarrollo de esquemas de asociación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de los mismos para promover los objetivos de convergencia regional*”, “*apoyar a los organismos y entidades competentes en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la atención integral a las poblaciones especiales*”, “*promover la incorporación del enfoque de género, no discriminación y respeto a la diversidad sexual, en la formulación de políticas públicas, planes, programas y proyectos, y hacer seguimiento y evaluación de sus resultados*”, entre otros.

Por otra parte, el Ministerio del interior, en los términos del Decreto 2893 de 2011, puede: “*Servir de enlace y coordinador de las entidades del orden nacional en su relación con los entes territoriales y promover la integración de la Nación con el territorio y el desarrollo territorial a través de la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial, y la coordinación y armonización de las agendas de los diversos sectores administrativos, dentro de sus competencias, en procura de este objetivo*”, “*Atender los asuntos políticos y el ejercicio de los derechos en esta materia, así como promover*

*la convivencia y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación”, “Formular y hacer seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado”, entre otros.*

Por lo que se considera necesario que el Ministerio de Minas y Energía cuente con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del Interior en las Mesas de trabajo interinstitucional de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, pues una de ellas promueve, coordina y apoya el desarrollo de esquemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en pro de objetivos de convergencia regional y además la otra es el enlace entre esos niveles, también para alcanzar fines comunes.

#### **1.4. Contenido del Plan Estratégico de Gestión del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva.**

El Plan Estratégico de Gestión deberá contener acciones dirigidas a gestionar los componentes minero, social, económico, institucional, étnico y ambiental e incluir criterios de evaluación y seguimiento, conforme las condiciones particulares de cada distrito y las competencias de las entidades involucradas. De esa forma, a continuación, se relacionan varios aspectos que deben tenerse en cuenta al momento de proyectar el Plan Estratégico de Gestión, pues adicional al fomento de una actividad minera sustentable, será pertinente desarrollar de manera paralela otras actividades como la agricultura, la pesca o comerciales y turísticas. Además, que en aquellos casos en que la minería este excluida, corresponde habilitar la reconversión productiva, la diversificación y la adecuación a las actividades que se encuentren habilitadas.

##### **1.4.1. Componentes agropecuario, social y económico.**

El artículo 25 de la Constitución Política señala que el trabajo es un derecho y una obligación social que goza en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado, pues toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Que el artículo 64 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 01 del 5 de julio de 2023, reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, señalando que: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa”.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales. *“Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política”.*

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la



vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Que el artículo 65 de la Constitución Política, establece que “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales”; garantizando a toda persona el goce efectivo al derecho a la alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre, promoviendo condiciones de seguridad y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

Se debe agregar la garantía del derecho humano a la alimentación, mediante la disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos “para que todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, que reconozca las dietas y gastronomías locales y que les permita tener una vida activa y sana”. A la par, se debe contemplar la *“diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza”*.

Al interior de los ejes transformadores contenidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se encuentra la productividad orientada al desarrollo sostenible y la competitividad del país, al fortalecimiento de las actividades agropecuarias, y así reducir la dependencia de la importación de alimentos; la lucha contra la deforestación y la extracción ilícita de minerales, para lo cual es necesario superar las actividades extractivas e impulsar nuevas actividades económicas que aprovechen las vocaciones y potencialidades de los territorios.

De ahí que resulte pertinente la transformación en cinco aspectos, uno de ellos, mediante la planificación “del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativos, donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas”.

Adicionalmente, el artículo 359 de la Ley 2294 de 2023 prevé el reconocimiento, apoyo y fortalecimiento de las territorialidades campesinas y la “formalización de otras territorialidades campesinas, entre ellas los Territorios Campesinos Agroalimentarios y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios”.

Conforme lo anterior, al interior de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, se debe considerar la revisión de la situación laboral, pues frente a los programas de sustitución, reubicación, y reconversión productiva es pertinente verificar la reorientación productiva y enmarcar en la estrategia de transición justa de la fuerza laboral. Y se deben contemplar acciones tendientes a armonizar los proyectos, planes, programas de los sectores minero, ambiental, agropecuario, científico, turístico, industrial, educativo, comercial, entre otros, según corresponda; propiciar mecanismos de colaboración entre las instituciones públicas y empresas privadas; promover un gobierno transparente

y la participación ciudadana; garantizar las condiciones de seguridad para los habitantes y las demás que sean pertinentes.

Además, desde el punto de vista económico, es necesario incluir a todos los sectores productivos, no sólo al sector minero, mediante el desarrollo de encadenamientos alrededor de las actividades productivas conforme a los usos permitidos del suelo; la tecnificación y certificación de la cadena de valor de los minerales junto a encadenamientos de la industria minera en los territorios; la implementación de proyectos acorde con modelos de economía verde y apoyo a la construcción de paz territorial; el impulso de comunidades energéticas; el impulso de actividades para la industrialización de minerales estratégicos; el establecimiento de relaciones entre el mercado local, nacional e internacional; la creación de micro, pequeñas y medianas empresas; el reconocimiento y fomento de las economías populares y locales; la producción ecoeficiente en pro de la defensa de la vida, el usufructo equilibrado de los atributos bioculturales, garantizando el tránsito del extractivismo clásico de los recursos naturales hacia el desarrollo de modelos productivos competitivos y resilientes con el medio ambiente; la formación de mano de obra calificada; el impulso de la asociatividad y el trabajo colaborativo; el diseño de incentivos para la invención, producción y gestión del conocimiento; fortalecimiento a las comunidades en temas de competitividad, innovación y productividad; estrategias del control de combustibles y maquinaria pesada y las demás que sean pertinentes.

En igual sentido, se deben prever acciones para contrarrestar eficientemente las economías ilícitas y las condiciones de inseguridad para los habitantes de los territorios, incorporando dentro de las estrategias, medidas para control de combustibles, maquinaria pesada, insumos prohibidos o de uso restringido, tales como el mercurio, el cianuro o los explosivos; concentrando los esfuerzos en los eslabones más fuertes de la actividad ilícita.

Por lo que, se deben contemplar acciones tendientes a armonizar los proyectos, planes, programas de los sectores minero, ambiental, agropecuario, social y económico; propiciar mecanismos de colaboración entre las instituciones públicas y empresas privadas; las acciones para promover un gobierno transparente y la participación ciudadana; garantizar las condiciones de seguridad para los habitantes y las demás que sean pertinentes.

Todas las acciones que se dispongan deben ser desarrolladas por las autoridades competentes conforme sus funciones, sin desconocer el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial ni el Plan Esquema Básico de Ordenamiento Territorial, según corresponda; ni desconocer los Planes de Manejo Integrado, ni los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCA, ni ningún otro instrumento de planeación y ordenamiento territorial.

#### **1.4.2. Componente ambiental.**

El artículo 79 de la Constitución Política indica que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

El artículo 80 de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El artículo 332 de la Constitución Política, determina que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

Sumado a lo anterior, por medio de la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, cuyo objetivo es “sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, menciona la relevancia de estructurar un ordenamiento del territorio alrededor del agua mediante el fortalecimiento de la justicia ambiental e inclusiva; la definición de los determinantes del ordenamiento territorial; la actualización y armonización de los instrumentos de planificación teniendo en cuenta el recurso hídrico junto a la participación vinculante de la población, en especial, mediante el mejoramiento de las capacidades técnicas e institucionales de las entidades, el avance del catastro multipropósito y la aplicación de las disposiciones sobre la tenencia, uso, vocación y restitución de la tierra.

El ambiente sano constituye una garantía de vida para las actuales y futuras generaciones de colombianos, y por ello, el cuidado de la naturaleza representa una de las mayores herramientas para combatir la crisis climática.

A lo que se suma, que en sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, el 4 de agosto de 2022, dentro de la Acción Popular No. 25000234100020130245901, decisión aclarada y adicionada mediante auto del 29 de septiembre de 2022, se ordenaron acciones para proteger los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a la conservación de las especies animales y vegetales, a la protección de áreas de especial importancia ecológica y a la defensa del patrimonio público. Allí se convoca a generar un ordenamiento territorial en el desarrollo de las actividades productivas, además un ordenamiento del “sector minero planeado y concertado con las autoridades territoriales, con el fin de que los nuevos proyectos se desarrollen de manera armónica con los demás sectores y generen desarrollo en sus poblaciones de impacto” con la posibilidad de generar nuevas alternativas productivas en las regiones.

En cuanto a los conflictos ambientales de origen minero, estos pueden definirse como las tensiones que trascienden del disentimiento de información, intereses o valores, entre personas o grupos, dependientes o independientes entre sí, alusivos a elementos como la disponibilidad, calidad y acceso a los recursos naturales, y su influencia directa e indirecta en las condiciones ambientales del entorno (Correa, Rodríguez & Rodríguez, 2008).

Es decir que un conflicto ambiental de origen minero puede recoger las siguientes características: enumerar las principales características: 1. Multiplicidad de actores (2 o más), 2. Carácter geográfico determinado a escalas locales, regionales, nacionales o mundiales, 3. Versa sobre el acceso, uso, aprovechamiento y disposición de los recursos naturales en cantidad y/o calidad, y 4. Trasciende del

plano personal que reviste disentir sobre un uso y aprovechamiento de recursos naturales determinado, afectando la integralidad del componente social, político y económico de la colectividad.

La importancia de hacer un diagnóstico y estudio de los conflictos ambientales, recae en poner de manifiesto un nuevo orden de problemas que al transformarlos en asuntos públicos, “permite rastrear las formas en que los actores sociales piensan sus ámbitos cotidianos de vida”.

De ahí que los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva buscan estudiar los conflictos ambientales con ocasión de actividades mineras, y propender por soluciones, así se genera un diagnóstico sobre las medidas que deberá articular el andamiaje institucional para atender dicha tensión, a saber, incorporar buenas prácticas mineras para una minería responsable, reconvertir actividades mineras hacia otros enfoques productivos o remediar áreas de antiguas operaciones mineras que dado su degradación requieren de una intervención para resolver los pasivos ambientales presentes y así garantizar ciertos servicios ecosistémicos.

Por ello, el Plan Estratégico de Gestión del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva, debe contener las acciones que deben ser desarrolladas desde el sector ambiental, por ejemplo, la declaración de zonas reservadas para la protección de los recursos naturales renovables; las acciones para el control, la compensación, la corrección y la mitigación de los impactos de la actividad minera; la revisión del estado de las licencias ambientales concedidas y los procesos de seguimiento ambiental para determinar los procedimientos administrativos correspondientes; la revisión de los impactos ambientales generados por la actividad minera con el fin de impulsar las acciones de restauración, rehabilitación, conservación o preservación de esos recursos; el impulso de buenas prácticas ambientales y las demás que sean pertinentes.

#### **1.4.3. Componentes social e institucional.**

Debe tenerse en cuenta la transformación de la política social mediante la seguridad jurídica, institucional, económica y social, desde “habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones”.

*Sumado a lo anterior, corresponde adelantar el “proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Para garantizar esta convergencia, es necesario fortalecer los vínculos intra e interregionales, y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Así mismo, se requiere transformar las instituciones y la gestión de lo público, poniendo al ciudadano en el centro de su accionar y construyendo un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre éstas y las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes”.*

En cuanto al relacionamiento entre las instancias de planificación existentes y de ordenamiento del territorio con los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, este está permeado por los principios orientadores de la carta política, en particular aquellos contenidos en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia; coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En ese mismo tenor la Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, esboza en su artículo 4 los principios rectores del ejercicio de la competencia así: a) Coordinación. Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles; b) Concurrencia. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas. Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes, sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal. Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales; c) Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.

Son principios constitucionales orientadores de la administración pública tanto la eficacia como la eficiencia, dando aplicación a estos el estado ha concentrado sus esfuerzos en promover asignación de presupuestos a programas e iniciativas orientadas a resultados, ha introducido en la construcción de políticas públicas un enfoque de diseño centrado en el usuario como eje de la innovación pública en donde las estrategias nacen de las necesidades de los ciudadanos que se pretenden atender. En el enfoque expuesto cobra relevancia para el Gobierno nacional la adecuada gestión y uso de responsable y transparente de los recursos.

En la optimización de recursos es un insumo esencial la articulación interinstitucional concebida como el proceso mediante el cual, las instituciones se ponen de acuerdo y definen acciones, propósitos, objetivos, metas, métodos de trabajo; se distribuyen roles y funciones para llevar a cabo dichas acciones y lograr los propósitos conjuntamente.

El país tiene como uno de sus grandes desafíos lograr el desarrollo territorial integral, razón por la cual las entidades públicas deben establecer procesos de articulación orientados a la generación de condiciones que logren potenciar el trabajo institucional conjunto y coordinado con el fin de lograr credibilidad y calidad en la gestión pública y por ende confianza en la población.

Es un propósito fundamental de la administración pública actual alcanzar conjuntamente objetivos estratégicos, que no son posibles de concretar de forma aislada, desde la articulación institucional se busca evitar la duplicidad de esfuerzos y el incremento del impacto de las intervenciones que se pretenden realizar, lo anterior hace de esta articulación una herramienta efectiva para facilitar el trabajo y para tomar decisiones conforme a la competencia y a la labor de cada entidad frente a las necesidades de cada territorio.

En la creación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación productiva a través del artículo 231 del Plan Nacional de Desarrollo, estos se conciben como un instrumento de planificación socioambiental, gestión y articulación institucional, lo anterior lleva a la necesidad de la participación activa de múltiples entidades públicas desde su misionalidad y considerando las competencias de cada



una de ellas, la participación de estas entidades en las actividades estipuladas en el Decreto a emitir obedece a la articulación interinstitucional requerida para el normal desarrollo de los DMEDP sin que esto configure una extralimitación de funciones en ningún caso.

El principio de coordinación a partir de lo antes enunciado y la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, recoge un estrecho relacionamiento entre este y el principio de subsidiariedad, en la medida que conlleva a una comunicación constante y articulada entre los distintos niveles de las autoridades administrativas para la garantía efectiva de los derechos constitucionales y así honrar los derroteros y objetivos del Estado Social de Derecho.

En esa línea argumental, la honorable Corte Constitucional en sentencia C-983 de 26 de septiembre de 2005 (M.P Humberto Antonio Sierra Porto) sostuvo que este principio responde y confirma; “la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones”, de ahí que se materialice con mayor rigor en un asunto tan complejo y neurálgico para el Estado colombiano como lo es la gestión minero ambiental.

Por su parte, el principio de concurrencia atiende un rol fundamental en la medida que convoca un trabajo conjunto entre la Nación y las entidades territoriales a partir de la ayuda mutua, en especial sobre aquellas entidades del orden local que más lo requieren. Apela en estrecho sentido a la solidaridad entre los niveles territoriales bajo el presupuesto de la coexistencia de dependencias compartidas pero diferenciadas, con el único objetivo de materializar los fines del Estado.

Por último, el principio de subsidiariedad implica que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede recurrir a niveles superiores de tipo departamental o nacional, para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias; “quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas”:

En síntesis, refiere la Corte Constitucional en sentencia de Constitucionalidad 983 de 2005 sobre los principios de que trata el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, lo siguiente: (...) las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el "diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial." El principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias”.

Ahora bien, es preciso indicar que virtud de los principios previamente mencionados, como parte de las herramientas con las que contarán los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, se

elaborará un instrumento denominado Plan Estratégico de Gestión, el cual contendrá el análisis de la dinámica productiva, los determinantes del ordenamiento territorial, el inventario de la oferta institucional y la previsión de diálogos territoriales con base a los componente minero, ambiental, social, económico, étnico e institucional. Es decir que por cada Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva se contará con un Plan Estratégico de Gestión.

Para cada componente con base al trabajo articulado, concurrente y subsidiario, se definirán las acciones a que haya lugar, bajo la directriz de la mesa de trabajo, en virtud de las competencias de las autoridades mineras, ambientales y territoriales.

#### **1.4.4. Componente diferencial y étnico.**

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 convoca a los actores diferenciales para el cambio en todas sus diversidades “basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión”, para cerrar todas las brechas, incluyendo a las “mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina”.

Ejemplo de ello es el reciente artículo 2.2.5.11.1.2 del Decreto 1396 de 2023, donde se reconoció que los consejos comunitarios como máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras velarán por la conservación, el uso, el manejo y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no renovables dentro de los territorios colectivos, en virtud de los constituyen expresión de la autonomía y del derecho propio de cada comunidad.

Por lo que se convoca a los actores diferenciales para el cambio en todas sus diversidades “basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión”, para cerrar todas las brechas, incluyendo a las “mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina”. Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, prevé acciones de apoyo a “los pequeños mineros en cualquier modalidad de formalización de sus títulos y aquellos que se encuentren realizando el trámite de licencias ambientales temporales o globales”, organizados bajo las figuras asociativas.

#### **1.4.5. Componente minero.**

En algunos territorios del país se desarrollan actividades mineras sin la debida planificación socioambiental, lo cual ha permitido la proliferación de estas prácticas de manera descontrolada en detrimento del ambiente sano y los derechos de las comunidades que las realizan, así como de las poblaciones circundantes, generando escenarios de gran conflictividad.

Igualmente, en los últimos años se han dispuesto instrumentos normativos y de política pública para propiciar la implementación de programas de reconversión de actividades productivas en zonas que cuentan con restricciones de carácter ambiental, entre ellos la Resolución 40279 de 2022 del Ministerio de Minas y Energía, y la Resolución 249 de 2022 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

También con anterioridad, conforme el artículo 248 de la ley 685 de 2001, cuando las características geológico- mineras y la problemática económica, social y ambiental no permitan llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero, en las áreas de reserva especial, los proyectos mineros se podrán orientar a la reconversión laboral de los mineros y a la readecuación ambiental y social de las áreas de influencia de las explotaciones, para lo cual se considerarán capacitaciones en “nuevas actividades económicas, o complementarias a la actividad minera, a su financiación y al manejo social”.

Sumado a ello, el aumento de los fenómenos meteorológicos y los choques climáticos extremos, exigen adoptar medidas para el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y los territorios, mediante el aprovechamiento de las oportunidades existentes en el territorio, por lo que corresponde promover el ahorro energético, la producción de energías alternativas, el secuestro de carbono en fuentes emisoras de gases de efecto invernadero, el desarrollo de acciones de reciclaje de los materiales resultantes de la explotación minera, estimular el uso de energías renovables en las diferentes actividades productivas, el desarrollo de modelos territoriales que a partir de tendencias de cambio, permitan formular escenarios futuros social y ecológicamente deseables, entre otras.

La Ley 2169 de 2021 y el Decreto 172 de 2022, disponen metas y medidas mínimas intersectoriales a corto, mediano y largo plazo requeridas para alcanzar el carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono.

Además, el CONPES 4075 de 2022 establece los lineamientos, estrategias y acciones concretas de la Política de Transición Energética. Dicha política se articula con los sectores de electricidad, hidrocarburos, transporte sostenible, y minería, con el fin de avanzar hacia la transformación digital, la innovación, el ascenso tecnológico, y la diversificación y sustitución de energéticos; que permita el acceso a la energía para todos los colombianos, generando nuevas oportunidades laborales, especialmente para aquellos que hagan parte de la transición. En ese sentido, la Ley 2294 de 2023, en lo referente a la transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar el carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima, señala en su artículo 229 que “El Ministerio de Minas y Energía junto con el Servicio Geológico Colombiano estructurarán el Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico, con el objeto de proveer conocimiento e información geocientífica a escalas adecuadas para la planificación y uso del suelo y el subsuelo, el cuidado y la gestión del agua, la evaluación y monitoreo de amenazas de origen geológico, la investigación y prospección de los recursos minerales estratégicos para la transición energética, la industrialización, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública”.

Conforme lo allí establecido, “la autoridad minera nacional podrá delimitar y otorgar a pequeños y medianos mineros organizados bajo las figuras asociativas previstas en la ley, áreas de reserva estratégica minera con alto potencial para minerales estratégicos necesarios para la transición energética, la industrialización, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015”.

Al respecto, la Agencia Nacional de Minería propone los lineamientos para establecer los minerales estratégicos para Colombia basados en: i) La soberanía del Estado colombiano sobre los recursos minerales de propiedad estatal ii) Existencia de ambientes geológicos favorables y priorización de la investigación iii) Demanda de minerales para la transición energética, iv) Demanda de minerales para la seguridad alimentaria v) Demanda de minerales para el desarrollo industrial y de la infraestructura vi) Minerales para el autoabastecimiento y vii) Minerales para promover la asociatividad.

Por ello, el Plan Estratégico de Gestión del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva, debe contener acciones que desde el sector minero deban ser desarrolladas, por ejemplo, identificación de los actores que intervienen en las actividades de exploración, montaje, construcción, e explotación, beneficio y transformación; la caracterización del estado de los títulos mineros concedidos y los procesos de fiscalización para determinar los procedimientos administrativos correspondientes; el impulso de la formalización de las actividades mineras en los casos en que sea permitido; el establecimiento de áreas para el desarrollo de actividades mineras tradicionales y de pequeña escala; las acciones correctivas necesarias para adecuar las actividades mineras a las disposiciones normativas vigentes; el impulso de promoción mejores prácticas mineras y de seguridad minera; el impulso de actividades mineras de minerales estratégicos; estrategias para la comercialización formal; las acciones para la sustitución, reconversión y reubicación de las actividades mineras que se realizan en áreas en las que la minería se encuentra excluida, junto a las demás que sean pertinentes.

De igual forma, será pertinente integrar acciones para el fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria; la prevención de actividades extracción y explotación de minerales de forma no autorizada; el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres en los proyectos productivos; el fomento de la asociatividad entre los actores del territorio; el desarrollo de procesos de formación y capacitación del talento humano para la diversificación productiva; la inversión en infraestructura, proyectos de mantenimiento y mejoramiento de vías rurales, espacios públicos y de vías de acceso al municipio; activar los espacios que permitan acudir a la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos y resolución de controversias; el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del distrito delimitado; el intercambio de saberes y conocimientos entre los actores territoriales; la regularización del derecho de propiedad y el acceso a la tierra y las demás que sean pertinentes.

### **1.5. Temporalidad del Plan Estratégico De Gestión**

Teniendo en cuenta que los Distritos Mineros Energéticos para la Diversificación Productiva atenderá a propósitos diversos de acuerdo a las particularidades de las zonas en donde se establezcan, deberá contar con un Plan Estratégico de Gestión que será su hoja de ruta. Este plan será elaborado y adoptado por la Mesa de Trabajo Interinstitucional, conformada por el Ministerio de Minas y Energía con el apoyo del Ministerio del Interior y del Departamento Nacional de Planeación, así como por las entidades públicas que se requieran en atención a sus competencias, conforme con el diagnóstico previo para la identificación, priorización y la delimitación de los Distritos Mineros Especiales. Lo anterior, sin perjuicio de que durante su diseño se identifiquen otros actores relevantes que deban participar en el proceso.

La Mesa de Trabajo Interinstitucional de cada Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva se encargará establecer el Plan Estratégico de Gestión que, en todo caso no superará cuatro (4) años que se podrá prorrogar de acuerdo a las complejidades y particularidades de las tareas a desarrollar y atendiendo a la proporcionalidad y razonabilidad sobre la temporalidad. La atención a criterios como los de proporcionalidad y razonabilidad, conforme con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-031 de 2019 es “un límite al cumplimiento de un fin constitucionalmente admisible, a través de un mecanismo que se muestre adecuado para el cumplimiento de dicho objetivo y que, a su vez, no afecte desproporcionadamente un derecho, fin o valor constitucional”.

Ahora bien, el término máximo previsto de cuatro (4) años atiende a un periodo que comprende acciones que deben ser cuantificables y evaluables a corto término, así como otras metas que, dependiendo su

grado de complejidad, se hagan a mediano y largo plazo. Este término se fija de manera analógica a de los periodos con los que cuentan las autoridades nacionales y territoriales de elección popular para el desarrollo de sus programas y planes de gobierno.

## **2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

El proyecto de acto administrativo está destinado a las autoridades administrativas y entidades públicas del nivel nacional y territorial, con competencia en la delimitación, diseño, implementación y seguimiento del Plan Estratégico de Gestión de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

### **3.1 Vigencia de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

El proyecto de Decreto se expide con base facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo del artículo 231 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023. Así mismo, el Decreto 381 de 2012 (modificado por el Decreto 1617 de 2013) publicado en el Diario Oficial 48345. Del 16 de febrero de 2012, establece en el artículo 2 como parte de las funciones del Ministerio de Minas y Energía las siguientes: “1. Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía.”

### **3.2 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

El acto administrativo se profiere en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial la facultad legal conferida por el 231 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, publicada en el Diario Oficial No, 52.400 del 19 de mayo de 2023.

El proyecto propuesto guarda coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, observa la constitución y la ley, además de los principios que rigen la función administrativa, sin que se evidencie ningún problema de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones legales vigentes. Así mismo, no se encuentra circunstancia jurídica adicional relevante para la expedición de esta norma, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1081 de 2015 y sus modificaciones.

Que en aplicación del principio de coordinación y colaboración, se contó con los comentarios de la Agencia Nacional de Minería - ANM, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Trabajo, la Unidad de Planificación Minero-Energética – UMPE, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Departamento Nacional de Planeación, encaminados a la construcción coordinada y participativa de la presente reglamentación.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas por el proyecto normativo.**

Este proyecto normativo adiciona el Título V de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, en relación con los distritos mineros



especiales para la diversificación productiva. Esta norma que se reglamenta ha sido expedida el pasado mayo de 2023, por tal razón no deroga ni modifica normas relacionadas con el tema.

### **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

De conformidad con la revisión llevada a cabo por el Grupo de Defensa Judicial y Extra Judicial de la Oficina Asesora Jurídica, comunicada mediante correo electrónico del 19 de septiembre de 2023, en la que remite informe solicitado para realizar la memoria justificativa para la reglamentación del artículo, 231 de la Ley 2294 del 2023, "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA". Para la elaboración de este se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos de la OAJ y otras fuentes de información oficial disponibles:

Artículo 231 de la ley 2294 del 2023. Una vez revisada la base de datos, se tiene que, contra las anteriores disposiciones normativas consultadas, no aparecen a la fecha demandas activas y/o notificaciones recientes efectuadas según información que reposa en los archivos. Así mismo se consultó la página de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente "vigente".

Tampoco aparecen en la página de la Corte Constitucional demandas contra estas disposiciones normativas que se encuentren pendientes o con sentencia, de acuerdo con lo cual se entiende que están surtiendo plenos efectos.

### **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales**

En cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con las resoluciones 40310 y 41304 de 2017, el proyecto normativo se publica en la página web del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

Realizado el análisis correspondiente conforme lo dispone la Superintendencia de Industria y Comercio, a que hace referencia el Capítulo 30, Abogacía de la Competencia, del Decreto 1074 de 2015, reglamentario del artículo 7 de la Ley 1430 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, el Ministerio de Minas y Energía concluyó que el presente acto administrativo no tiene incidencia en la libre competencia económica.

Finalmente, respecto al tema de consulta previa, el Ministerio del interior mediante respuesta radicado 2024-3-002410-008251 de fecha: 2024-02-21 manifestó: *"En ese sentido, la subdirección técnica mediante memorando de radicado 2024-3-002410-004249 Id: 269277 del 24 de enero de 2024, en el marco de sus competencias, resolvió que, "desarrollado el análisis jurisprudencial y fáctico del proyecto de decreto "Por el cual se reglamenta el artículo 231 de la Ley 2294 de 2023 del 19 de mayo de 2023 y se adiciona el Capítulo 12, al Título V, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, en relación con la identificación, priorización, delimitación e implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva" esta Autoridad Administrativa concluye que no una medida administrativa sujeta al desarrollo de consulta previa."*

#### **4. IMPACTO ECONÓMICO**

El proyecto de Decreto propuesto no implica la necesidad de proporcionar recursos adicionales a los que están siendo gestionados por parte de este Ministerio y demás entidades firmantes.

#### **5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL**

No genera ningún costo para la Entidad.

#### **6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

El proyecto de Decreto propuesto no genera ningún tipo de impacto negativo ambiental ni tampoco sobre el patrimonio cultural de la Nación, toda vez que la presente reglamentación contribuye al desarrollo sustentable de la actividad minera que se desarrolla en territorios y se considera que es positivo el impacto en el medio ambiente.

#### **7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)**

No aplica.

#### **ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	N.A.
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N.A.
Informe de observaciones y respuestas	N.A.
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y/o Formulario de abogacía de la competencia.	N.A.
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.
Cuestionario de abogacía de la competencia	X

**Aprobó:**

**JORGE EDUARDO SALGADO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio de Minas y Energía

**VIOLETA AGUILAR ABAUNZA**  
Directora de Formalización Minera  
Ministerio de Minas y Energía

**YOLIMA HERRERA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio de Interior

**SORAYA PINO CANOSA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio de del Trabajo

**YOLIMA HERRERA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio del Interior

**CARLOS SERNA BARBOSA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio de Industria y Turismo}

**JUAN CAMILO MORALES SALAZAR**

Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

**Elaboró:**

Elsa Yadira Laitón Sotelo  
Abogada  
Dirección de Formalización Minera

**Revisó:**

Violeta Maria Aguilar Abaunza  
Directora de Formalización Minera

Paola Garcia  
Coordinadora de Minas  
Oficina Asesora Jurídica

**Aprobó:**

Jorge Eduardo Salgado  
Jefe  
Oficina Asesora Jurídica

Violeta Maria Aguilar Abaunza  
Directora de Formalización Minera