

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 <div style="text-align: right;"> SIG <small>Sistema Integrado de Gestión</small> </div>
		T-GJ-F-01
		11-08-2023 V-1

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aaaa):	16/06/2026
Proyecto de Resolución:	<i>"Por la cual se delimita el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva en los municipios de San Cayetano, Sardinata, El Zulia, Tibú, y Cúcuta, del Departamento de Norte de Santander, denominado "Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana) y se dictan otras disposiciones".</i>
1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.	
<p>La delimitación del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana) responde a la necesidad de contar con un ámbito territorial definido que permita orientar, de manera planificada y coordinada, la gestión de la actividad minera en un territorio con reconocida vocación extractiva y complejas dinámicas sociales, productivas y ambientales.</p> <p>En este contexto, el Estado, a través del Ministerio de Minas y Energía, adelanta la delimitación del distrito como un instrumento de planificación socioambiental y de articulación institucional, para alcanzar la sustentabilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones y proyectos mineros, soportado en las competencias legales vigentes y en el diagnóstico técnico que identifica las condiciones objetivas del territorio, sobre las cuales se desarrolla el marco normativo que fundamenta esta actuación.</p> <p>En primer lugar, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 332, establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, asignando a las autoridades nacionales la responsabilidad de regular su aprovechamiento de forma planificada y orientada al interés general. Esta disposición se articula con lo previsto en el artículo 334, que faculta al Estado para intervenir en la economía con el fin de racionalizarla, promover el desarrollo y asegurar que las actividades económicas, incluida la minería, contribuyan al bienestar colectivo y al equilibrio territorial.</p> <p>De igual manera, los artículos 79 y 80 de la Constitución Política consagran el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales bajo criterios de desarrollo sostenible. Estos principios resultan directamente aplicables a la delimitación de un distrito minero, entendido como un instrumento clave de planificación socioambiental en territorios con vocación extractiva</p> <p>De igual manera, los artículos 287 y 288 de la Constitución Política reconocen la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, la cual debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los entes territoriales, sin que ello implique la sustitución de competencias locales ni la alteración de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes.</p> <p>Así mismo, el artículo 290 de la Constitución Política dispone que se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República, mandato desarrollado por la Ley 1447 de 2011, la cual define el procedimiento y las competencias institucionales para la delimitación y actualización de límites territoriales, asignando al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC– la función técnica de elaborar, actualizar y publicar la cartografía oficial del país.</p>	

Estas disposiciones son relevantes en el marco de la delimitación del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva, en la medida en que permiten precisar que dicho instrumento no modifica los límites político-administrativos ni constituye un mecanismo de ordenamiento territorial, sino que se apoya en la cartografía oficial y en criterios técnicos para definir un ámbito de planificación socioambiental y de coordinación interinstitucional.

Así mismo, la Ley 2294 de 2023 el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, tiene como objetivo *“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 se orienta entre otros aspectos a los siguientes pilares: 1. Frenar la deforestación y la transformación de los ecosistemas con intervenciones de conservación y restauración ecológica, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados; 2. Transitar hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza con especial énfasis en la transición energética justa; 3. Realizar diversificación de la economía mediante la reindustrialización, el uso sostenible de la biodiversidad, actividades de economía circular e innovación; 4. Implementar mecanismos habilitantes para lograr una economía productiva; y, 5. Realizar la transformación energética de manera progresiva.

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”*.

La reglamentación de esta disposición legal se efectuó mediante el Decreto 977 de 2024, que adicionó el Capítulo 12 al Título V de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, estableciendo los principios, criterios y el procedimiento para la identificación, priorización, delimitación e implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.

El artículo 2.2.5.12.2.1 del Decreto 1073 de 2015, confirió al Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las autoridades mineras, ambientales y demás entidades competentes, la facultad de delimitar el área de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva teniendo en cuenta criterios como: 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; y, e) el fomento a la industrialización y otras alternativas de adición de valor; entre otros

Adicionalmente, el artículo 2.2.5.12.2.3 del Decreto 977 de 2024, dispone que la delimitación del área del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva se adoptará mediante acto administrativo expedido por el Ministerio de Minas y Energía, en coordinación armónica con la autoridad minera, las

autoridades ambientales, el cual deberá contener como mínimo: i) la relación de los municipios que lo conforman y su georreferenciación, ii) el resultado de la verificación de las condiciones señaladas en el artículo 2.2.5.12.2.1 del referido decreto, iii) la convocatoria de los actores relevantes identificados durante el diagnóstico, iv) la conformación de la Mesa de Trabajo Interinstitucional como instancia de articulación para la formulación e implementación del Plan Estratégico de Gestión del Distrito, v). establecerá las reglas generales que guiarán el desarrollo de la Mesa de Trabajo Interinstitucional; vi). y, podrá dar al Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva un nombre o nominación que lo describa de forma general.

De igual forma el artículo 2.2.5.12.1.4 del Decreto 977 de 2024, fija los principios que orientan la identificación, priorización, diseño y delimitación de estos distritos, entre los cuales se destacan: i) el desarrollo armónico, ii) la restauración y rehabilitación ecológica, iii) la diversificación social, productiva y asociativa, iv) productividad y reindustrialización, v) participación razonable, incidente y efectiva, vi) concertación con pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales - palenqueras y otras comunidades étnicas, vii) articulación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad institucional, viii) tránsito a economías productivas.

Que como consecuencia del Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo fue firmado por parte del Ministerio del interior, El Departamento Nacional de Planeación, Agencia para la Renovación del Territorio, Consejería Presidencial Para las Regiones, Ministerio de la Igualdad y Equidad, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Restitución de Tierras, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de las Culturas, Las Artes y los Saberes, Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Ministerio de Minas y Energía, Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Transporte, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, Gobernación de Norte de Santander, Alcaldías, Autoridades del Pueblo Barí, y diversas Asociaciones; adoptado el 12 de agosto del 2025, en donde se determinó la necesidad de transformar la economía regional mediante la sustitución progresiva de cultivos ilícitos, la diversificación productiva agropecuaria y el impulso a proyectos de energía comunitaria, turismo sostenible y reindustrialización local, con el propósito de generar ingresos lícitos, empleo digno y fortalecer el tejido empresarial del territorio. Dichas prioridades se constituyen en referentes programáticos para la delimitación del Distrito Minero Especial, el cual deberá articular la actividad extractiva con alternativas productivas sostenibles que garanticen desarrollo económico y cohesión social en la región.

En el marco de la política minera nacional, la Agencia Nacional de Minería expidió la Resolución 1006 de 2023, determinó los minerales de interés estratégico para el País, en atención a su relevancia para la transición energética justa, la reindustrialización, el desarrollo de infraestructura y el abastecimiento interno.

Con base en el diagnóstico técnico elaborado por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) el 02 de junio de 2025, y en cumplimiento de la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 977 de 2024, se sustenta la delimitación del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1, el cual integra a los municipios de Cúcuta, El Zulia, San Cayetano, Sardinata y Tibú. Este territorio no solo presenta un potencial estratégico en carbones metalúrgicos, calizas, materiales de construcción y roca fosfórica para

fortalecer los encadenamientos regionales, sino que también reúne las condiciones objetivas mineras, ambientales y socioeconómicas, necesarias para articular la minería con la transformación productiva del Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta, consolidándose así como un ámbito prioritario para la planificación socioambiental y la articulación institucional. En departamentos como Norte de Santander con alta extracción de carbón esto ha representado una marcada dependencia hacia la minería, que no siempre ha significado avances en industrialización y potenciación de otros sectores productivos a nivel regional.

Igualmente, este hecho hace vulnerables a las regiones dependientes de la minería ante los cambios en la demanda de los minerales y de su comercialización. Así, para departamentos como Norte de Santander, las economías de los municipios en donde existe una alta producción de carbón dependen de las fluctuaciones del precio de este mineral en el mercado.

A nivel internacional hay un consenso de que para evitar un calentamiento global que supere la meta establecida en el Acuerdo de París (Aprobado mediante la Ley 1844 de 2017 *“Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia”*), debe reducirse al máximo el uso del carbón en la generación de energía (IPCC, 2022). Según los escenarios de Transición Energética Justa del Ministerio de Minas y Energía, el carbón saldría de la generación de electricidad en Colombia en las próximas décadas (Minenergía, 2024).

1.1. Diagnóstico para el Distrito Minero de Norte de Santander “Catatumbo Región Metropolitana”

En el Decreto 977 de 2024 *“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 identificación, priorización, delimitación e implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva*, se establecen los principios, objetivos, criterios, mecanismos y herramientas para la identificación, priorización y delimitación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, así como para la elaboración, implementación, evaluación y seguimiento del Plan Estratégico de Gestión.

El parágrafo 2 del artículo 2.2.5.12.2.1. del Decreto 1073 de 2015, adicionado por el Decreto 977 de 2024, establece que el Ministerio de Minas y Energía o a quien este delegue, a partir de las herramientas de ordenamiento y planeación del territorio (POT, EOT, PBOT, POMCA, entre otros), la información oficial disponible o la dispuesta por las entidades nacionales y territoriales competentes, verificará las condiciones de manera preliminar del área que conformará el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva.

1.2 Territorio para delimitar.

Por lo anterior y, en cumplimiento de su objetivo misional encaminado a *“Planear en forma integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector minero energético, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos; producir y divulgar la información requerida para la formulación de política y toma de decisiones; y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en el logro de*

“sus objetivos y metas” la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME¹, desarrolló el diagnóstico del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Catatumbo-Área Metropolitana publicado el 2 junio de 2025.

Para ello se emplearon dos (2) tipos de análisis; el primero, basado en el reconocimiento de brechas por criterio en territorios aledaños para evidenciar aspectos relacionales y diferenciales entre los territorios, a través de la selección de diversos indicadores asociados a cada aspecto, y el segundo, centrado en el área de influencia directa e indirecta, lo cual permitirá la delimitación técnica del distrito minero especial para la diversificación productiva.

El territorio de estudio corresponde al área donde históricamente existe un vínculo con la explotación y comercialización del mineral de carbón, específicamente en las provincias norte y metropolitana del departamento del Norte de Santander, en jurisdicción de 16 municipios: San Cayetano, Los Patios, El Zulia, Sardinata, Cúcuta, Tibú, Chinácota, Bochalema, Durania, Salazar, Gramalote, Lourdes, Bucarasica, El Tarra, Santiago y Teorama, los cuales se encuentran delimitados ambientalmente por 5 subzonas hidrográficas (Bajo Catatumbo, Río Nuevo Presidente-Tres Bocas, Río Pamplonita, Río Socuavo del Norte y Socuavo Sur, Río Zulia).

Una vez se le asigna puntaje a cada una de las variables comprendidas en los análisis, se realiza la ponderación entre los resultados de cada componente (minero, productivo, ambiental, territorial y socioeconómico) y se establece la posible área geográfica con influencia directa que se plantea la delimitación del distrito minero especial para la diversificación productiva del Norte de Santander con la inclusión de los municipios de: Cúcuta, El Zulia, San Cayetano, Sardinata y Tibú.

Tabla 1: Porcentaje del municipio en el Distrito Minero para la diversificación productiva Norte de Santander 1 (Catatumbo y área metropolitana).

Municipio	Corregimientos y Centros Poblados	Área (Ha)	% del Distrito
San Cayetano	Ayacucho, Tabiro, Puente Zulia, Guaduas, San Isidro, La Palma, La Florida, Santa Rosa.	13.898	2,35%
El Zulia	1 de mayo, Nueva Esperanza, Cañahuate, Las Piedras, Borriqueros, Guamito, La Colorada, La Alejandría, Encerraderos, Rampachala, Camilandia, Pan de Azúcar, El Salto, 20 de Julio, Campo Alicia, El Mestizo, Gratamira, Alvarico, Porvenir, Rancho Grande, San Miguel, Astilleros, Cerro Guayabo, Cerro León, Cerro González, Santa Rosa.	50.425	8,53%
Sardinata	La Pailona, El Vesubio, El Guayabo, La Mesas, Campo Rico, El Páramo, El Cerro, Puente Piedra, La Potrera, Abejales, El Junín, La	146.466	24,76%

¹ Artículo 3 del Decreto 2121 de 2023 “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.”

	Primavera, Berlín, Trinidad, Valderrama, San Antonio, San Isidro, La Caldadia, San José, Cascarrillales, Naranjales, Santa Rosa, El Higuerón, La Ceiba, El Líbano, Gallinetas, Balsamina, San Luis Alto, El Porvenir, La Forzosa, Guadalupe, El Rubí, San Luis Bajo, Santa Clara, El Carmen, Boconó, Cascajal, Guayacanes, La Popa, Llano Grande, Santa Teresita, La Cristalina, San Sebastián, San Juan, El Diamante, San Gil, Fátima, La Esmeralda, San Miguel, Encerraderos, Balcones, San Benito, San Roque, Filo Real, El Reposo, La Reforma, Buenos Aires, El Riecito, El Bojoso, Las Pailas, La Palmarita, El Guamo - San Miguel, El Placer, Los Curos, La Libertad, Andalucía, Bellavista, Paramillo, La Barca, La Ceiba Pailitas, El Tagual, San Ramón, San Alejo, El Remolino, La Mesa, El Comienzo, La Cartagena, San Joaquín, Santa Cruz, Encontrados, San Vicente, La Pita, Miraflores, La Chapolita, El Cairo, La Llanita, La Garita, Jordán Bajo, Jordancito Alto, El Rodeo, San Francisco, Los Ángeles, Ecuador, Santa Ana, Maporita Bertín, El Recreo, Santa María, San Luis - Rio Viejo, La Pradera, Jordán, Las Palmas, La Paz, Jericó, Parcelas, Chorreron, El Danto, Las Filipinas, Km 30, Guaduas Parte Alta, Macondo, Corinto, Campo Lajas, Las Guamos, Vega, Chiquinquirá, Mira Flores, La Fría, Cristalina Parte Alta, Caño Grande, Planadas, El Progreso, Los Naranjos.		
Cúcuta		113.215	19,14%
Tibú		267.468	45,22%
Total		591.472	100%

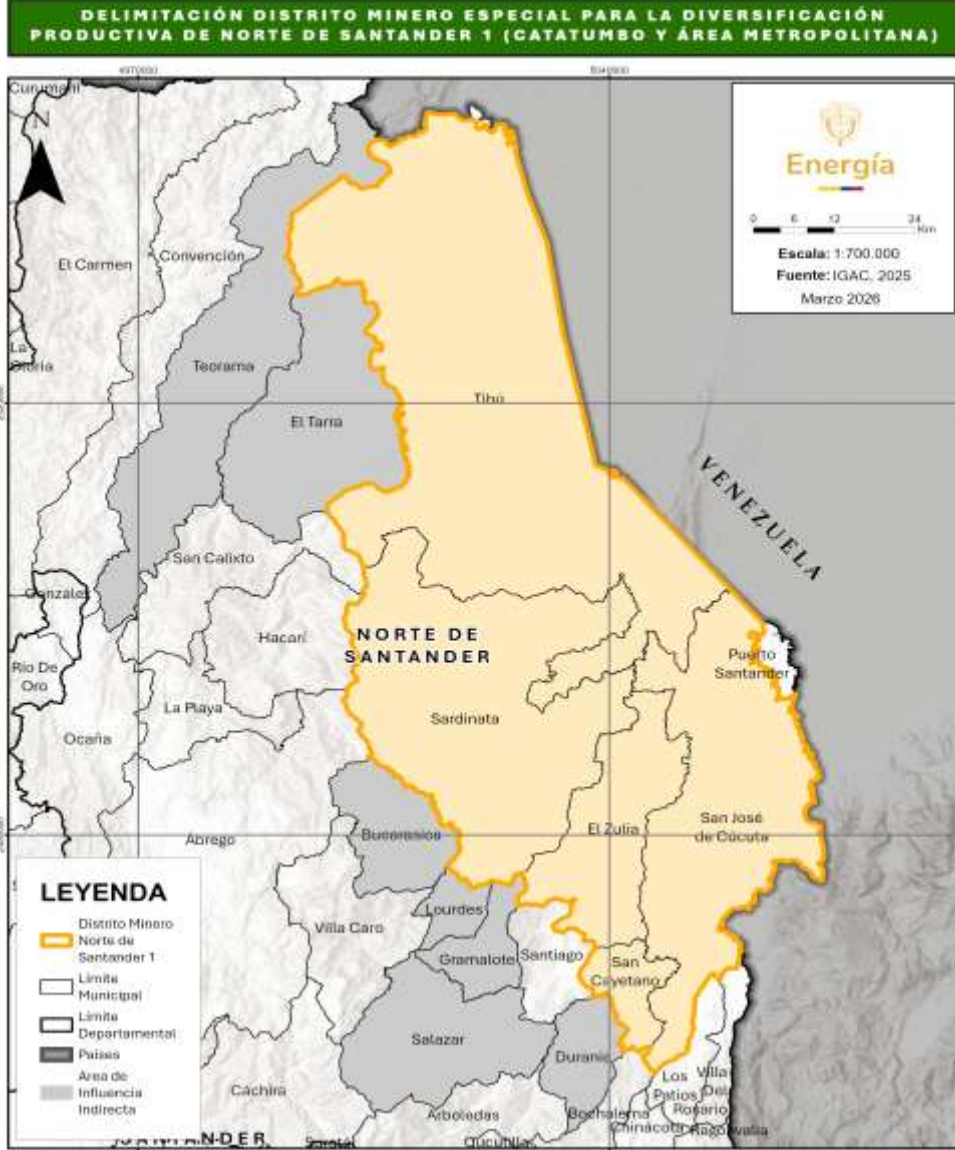
Fuente: Elaboración propia UPME con base en datos del IGAC (2025).

El Ministerio de Minas y Energía, mediante radicado 2-2025-061350 del 19 de diciembre de 2025, solicitó a la Agencia Nacional de Minería (ANM) concepto experto sobre la metodología más adecuada para la georreferenciación y delimitación espacial de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva (DMEDP).

En Respuesta, la ANM mediante radicado 20252200634821, señaló: “(...) *En el párrafo del artículo 2.2.5.12.2.3 del Decreto 977 de 2024 en el cual se refiere al mínimo que debe incluir el acto administrativo que declare la delimitación de los DMEDP, se menciona «la relación de los municipios que conforman el distrito y su georreferenciación», se debe considerar que un municipio está conformado por un gran número de vértices; por ejemplo, el municipio de Sabaneta (Ant.) que tiene una extensión superficial de 1.573,2851 ha, posee 428 vértices; un municipio como Restrepo (Meta) con un área de 36.451,7065 ha, tiene 11.908 vértices. En ese sentido, desde la experiencia, se recomienda dejar en el acto administrativo los nombres de los municipios, de acuerdo con la última versión de la división político-administrativa dispuesta por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y publicada en AnnA Minería; esto además evitaría el posible cambio de los actos administrativos cada vez que haya una actualización de la división política debido a los cambios en la escala o en los límites municipales. (...)*”

Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos de la delimitación del presente distrito se tendrá en cuenta la división político-administrativa vigente de los municipios que lo integran conforme a lo estipulado en el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia. Sin embargo, como resultado, se determina un área aproximada de 591.472 hectáreas, cuyas coordenadas geográficas se presentan en el documento técnico “Vértices Distrito Minero Norte de Santander 1 ”

Figura 1. Delimitación del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana).



Fuente: Ministerio de Minas y Energía – Dirección de Minería Empresarial, Grupo de planeación y seguimiento minero - Grupo de Información (2025). Materialización cartográfica digital del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana) (DMEDP de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana)) [Archivos SIG, formato vectorial], elaborada en sistemas de referencia MAGNA-SIRGAS / Origen Nacional (EPSG: 9377) y WGS 84 (EPSG: 4326). Insumos técnicos: Unidad de Planeación Minero Energética – UPME (2025). Diagnóstico del Distrito Minero Especial. Cartografía base: Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2024). Capa oficial de municipios de Colombia [Recurso geoespacial, formato vectorial]. Bogotá D.C.: IGAC. Recuperado de <https://geportal.igac.gov.co>

1.3. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.

De acuerdo con el artículo primero del Decreto Ley 893 del 28 de mayo de 2017, los programas de desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son instrumentos de gestión y planificación para priorizar la implementación de los planes sectoriales y programas dentro de la Reforma Rural Integral (RRI), así como los demás compromisos establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera que suscribió el Gobierno Nacional con el grupo armado FARC-EP, el Acuerdo Final.

En el Distrito Minero Catatumbo-Región Metropolitana, los municipios que se encuentran catalogados como PDET son Sardinata y Tibú, los cuales integran la subregión del PDET Catatumbo, de conformidad con lo señalado en el diagnóstico técnico elaborado para el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana) (UPME-2025)

Según la Agencia de Renovación del Territorio (ART), desde el año 2019 los municipios mencionados que forman parte de la subregión PDET “Catatumbo”, tienen diseñada una hoja de ruta con horizonte a 10 años, herramienta que ha facilitado la planeación en la ejecución de los programas con un enfoque territorial, identificando actores, fuentes de financiación, potencialidades, brechas de desigualdad y posibles iniciativas estratégicas.

1.3.1. Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC

Las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) responden a aquellas regiones que por décadas han sido las más golpeadas por la violencia en Colombia y sobre las cuales se busca acelerar su crecimiento, desarrollo y progreso. Con el Decreto 1650 del 9 de octubre de 2017, el Gobierno Nacional crea el programa de estímulos ZOMAC, siendo escenarios en los que se incentiva la inversión otorgando beneficios tributarios para las empresas y nuevas sociedades que desarrollen su actividad económica y generen empleo en cualquiera de los 344 municipios seleccionados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

En el contexto del Distrito Minero Catatumbo-Area Metropolitana, los municipios que se encuentran catalogados como Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) son Sardinata, El Zulia y Tibú, de conformidad a lo establecido en el diagnóstico técnico elaborado para el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana). (UPME, 2025)

1.4. Aspectos demográficos y socioeconómicos

La caracterización poblacional del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana) tales como la dinámica poblacional (identificación de la población total, por sexo, momento de curso de vida, área geográfica, número de hogares y viviendas y del desarrollo de pirámides poblacionales), así como el estudio de la necesidades básicas insatisfechas, el Índice de pobreza multidimensional y la población víctima del conflicto armado puede ser consultada en el apartado 2.2 y 2.3 del diagnóstico publicado por la UPME.

1.5. Aspecto social, territorial y de participación

El Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana) se sustenta en un reconocimiento expreso de las condiciones sociales, territoriales y culturales de los municipios de Cúcuta, El Zulia, San Cayetano, Sardinata y Tibú, según el diagnóstico elaborado por la UPME (2025) y las jornadas de socialización desarrolladas con comunidades, autoridades locales y actores del sector productivo. En efecto, dicho proceso participativo se materializó a través de espacios territoriales llevados a cabo el 27 de febrero de 2025 en la ciudad de Cúcuta, el 20 de marzo de 2025 en la misma ciudad, así como una jornada adicional el 20 de marzo de 2025 en el municipio de San Cayetano, el 21 de marzo de 2025 en el municipio de El Zulia, el 23 de mayo de 2025 en el municipio de Sardinata, y el 18 de junio de 2025 en el municipio de Tibu, complementadas con sesiones institucionales realizadas el 18 de enero de 2025 en Bogotá, en el Ministerio de Minas y Energía, y el 24 de febrero de 2025 mediante la plataforma Microsoft Teams, lo cual da cuenta de un ejercicio multiescalar de concertación y recolección de insumos.

2. Definición de área de estudio

2.1. Criterios para la Identificación, Priorización y la Delimitación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.

En los términos del artículo 2.2.5.12.2.1. del Decreto 1073 de 2015, adicionado por el Decreto 977 de 2024, la información concerniente al tipo de operación minera que se desarrolla en el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y área Región Metropolitana), así como lo referente a titulación minera, minerales o grupos de Minerales en el Distrito, tradición minera de las comunidades, volumen de producción, grado de concentración de las actividades mineras, las Solicitudes Mineras y las Zonas de Interés Minero está consignada en el capítulo 7.1.3 del diagnóstico publicado por la UPME.

A partir de dicho insumo, y en concordancia con los criterios regulatorios vigentes, se evidencia que los municipios que integran el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área metropolitana) presentan principalmente minerales como el carbón, roca fosfórica, materiales de construcción y caliza; Teniendo un total de 259 títulos mineros de los cuales el 79% son de modalidad de contrato de concesión, de los cuales el 28% de los títulos son del municipio de San José de Cúcuta y el 24% del municipio de El Zulia. (UPME, 2025)

Para efectos del presente análisis, es fundamental resaltar las cifras oficiales de empleo en el sector de Explotación de Minas y Canteras. De acuerdo con la información consultada en la plataforma MARO -Mapa Regional de Oportunidades- del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se encuentra la información consolidada de empleo por departamento para el sector Explotación de minas y canteras el cual incluye entre otras actividades, la extracción de mineral sólido en minas subterráneas a cielo abierto, la extracción de minerales metálicos en minas subterráneas, a cielo abierto o en el fondo marino, la extracción de minas o canteras, el dragado de depósitos aluviales y actividades que se realizan para explotar los minerales de construcción y los servicios de apoyo especializados relacionados con la explotación de minas y canteras a cambio de una retribución o por contrata

Tabla 2. Personas Ocupadas subsector Extracción de minerales metalíferos y de otras minas y canteras. Departamento Norte de Santander

Año	Extracción de hulla (carbón de piedra)	Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita
2015	1.995	460
2016	2.375	425
2017	2.404	830
2018	3.911	803
2019	3.492	386
2020	2.820	486
2021	5.465	382
2022	7.693	479
2023	6.120	500

Fuente: Elaboración propia, con base datos en MARO -Mapa Regional de Oportunidades-, Ministerio de comercio, industria y turismo año 2024. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)-DANE. Cálculos: Coordinación de inteligencia estratégica - Colombia Productiva. - Última actualización: agosto de 2024

Adicionalmente, es importante en este ítem tener en cuenta la síntesis de la producción de Minerales, así como el análisis de las regalías provenientes de la actividad minera en el distrito en los últimos años.

Tabla 3: Producción total de minerales 2013-2022 en el Distrito Minero Catatumbo-Area Metropolitana

MUNICIPIO	CARBÓN (Ton)	MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN (m ³)	CALIZAS (Ton)	ROCA FOSFÓRICA (kg)
CÚCUTA	5.869.334	1.736.267	3.328	0
EL ZULIA	5.545.725	520.422	52.176	875
SAN CAYETANO	2.336.942	218.627	0	0
SARDINATA	9.430.596	4.749	167.597	201.171
TIBÚ	242.626	139.229	0	0
TOTAL	23.425.223	2.619.294	223.101	202.046

Fuente: elaboración propia UPME con base en el Sistema de Información Minero Colombiano SIMCO - Unidad de Planeación Minero-Energética con corte a 20 de marzo de 2025.

Tabla 4: Regalías mineras totales 2013-2023 en el Distrito Minero Catatumbo-Región Metropolitana

MINERALES	REGALÍAS PERÍODO 2013-2023 (Millones de pesos colombianos)
CARBÓN	397.131.507.448
MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN	571.741.255
CALIZAS	19.747.398

ROCA FOSFÓRICA	681.070.921
TOTAL	398.404.067.022

Fuente: elaboración propia UPME con base en el Sistema de Información Minero Colombiano SIMCO - Unidad de Planeación Minero-Energética con corte a 20 de marzo de 2025.

De acuerdo con las cifras presentadas, se observa que, el mineral con mayor participación en la producción minera en el distrito es el carbón, cuya clasificación de la minería corresponde en su mayoría a operaciones de escala pequeña, totalizando 23.425.223 toneladas, durante el período 2013 - 2023.

Respecto a la explotación de materiales de construcción en el distrito, de acuerdo con la información obtenida del portal SIMCO de la UPME, en el distrito minero se realizó extracción de este grupo de minerales en el período 2013-2023 alcanzando una producción de 2.619.294 m³, proveniente de operaciones a mediana escala. Por su parte las calizas sumaron 223.101 toneladas.

Por otro lado, la información sobre la existencia de otras actividades productivas complementarias puede ser consultada en el capítulo 3 del diagnóstico publicado por la UPME, en donde se hace un estudio detallado tanto de los aspectos económicos (Producto Interno Bruto (PIB) departamental, principales actividades económicas y asignación de presupuesto del sistema general de regalías por Municipio) como de actividades productivas de los municipios de Tibú, Sardinata, El Zulia, Cúcuta, y San Cayetano, el análisis de los participantes en la cadena de producción Agrícola y el esquema productivo del producto destino y del producto final en cada uno de estos municipios.

En cuanto a las determinantes del ordenamiento territorial el artículo 8 de la Constitución Política, consagra que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

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.

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.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 99 de 1993, se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 99 de 1993, corresponde al Estado la función de *“regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”*, lo cual se define como Ordenamiento Ambiental del Territorio – OAT.

Por su parte, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 define el Ordenamiento del Territorio Municipal – OTM, como el *“[...] conjunto de acciones político - administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos*

eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

Acorde con lo anterior se hace necesario articular el Ordenamiento Ambiental Territorial – OAT y el Ordenamiento Territorial Municipal – OTM, pues si bien el OTM direcciona el desarrollo del territorio, desde el OAT se orienta para que dicho desarrollo respete las dinámicas propias de los ecosistemas, proponiendo alternativas para su preservación en el tiempo reconociendo que son el sustento de bienes y servicios ecosistémicos necesarios para la vida del hombre y el desarrollo de sus actividades productivas y recreativas, y es en este sentido que se definen los determinantes ambientales que deben ser incorporados en los instrumentos de Ordenamiento Territorial que realizan los municipios, los distritos y áreas metropolitanas.

De conformidad con el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen como objeto propender por el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente en el territorio de su jurisdicción, a través de la ejecución de políticas, programas y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Los estudios de las zonas excluibles y sus equivalentes del desarrollo de la actividad minera y el estado de deterioro de los ecosistemas y territorios donde se ha realizado la actividad minera, su capacidad de rehabilitación y las estrategias de conservación son mostrados detalladamente en el capítulo 5 del diagnóstico publicado por la UPME dedicado al componente ambiental, en donde además se podrá consultar los determinantes ambientales del medio natural en el Distrito Minero (sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), Áreas de Especial Importancia Ecosistémica y Ecosistemas Estratégicos, Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA)), los determinantes ambientales de la gestión del riesgo y cambio climático en el Distrito Minero (Determinante originada por áreas susceptibles a eventos de inundación en el Distrito Minero, determinante originada por escenarios de amenazas a eventos de remoción en masa en el Distrito Minero, determinante originada por la vulnerabilidad hídrica del territorio, determinante originada por la vulnerabilidad general del territorio al Cambio Climático, determinante de amenaza y determinante de vulnerabilidad).

Cabe precisar que diversos municipios del distrito minero presentan afectaciones por la explotación ilícita de carbón. Lo anterior se sustenta en el informe de la Procuraduría General de la Nación (diciembre de 2024), el cual identifica a Cúcuta como el municipio con mayor actividad de minería ilegal en el departamento de Norte de Santander.

Así mismo, cabe mencionar que el departamento de Norte de Santander cuenta con áreas protegidas o ecosistemas frágiles, que corresponden a 16 áreas protegidas declaradas y que corresponden a tres Parques Nacionales Naturales, cinco Parques Nacionales Regionales, dos Reservas Forestales Protectoras Nacionales, una Reserva Forestal Protectora Regional, dos Distritos Regionales de Manejo Integrado, dos Reservas Naturales de la Sociedad Civil y un Área Natural Única, para un total de 302.640,13 hectáreas protegidas, y se expresa en el documento, que estas áreas cuentan con especies objeto de conservación (flora y fauna), es decir, que son de especial interés por su alto valor ecosistémico y que contribuyen al objetivo de conservación del área protegida. (Procuraduría General de la Nación, 2024).

La información resultado de la implementación del catastro multipropósito, que es una es la herramienta que permite que la administración, gestión y gobernanza de las tierras rurales parta desde la disposición y

conocimiento real de la situación de los predios y de sus tenedores, ocupantes, poseedores y propietarios, siendo importante considerar que el enfoque multipropósito que puede adquirir el catastro lo convierte en un instrumento único para llevar a cabo eficazmente otras finalidades centrales del Estado, como la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios.

En ese sentido, dentro del proceso de desarrollo de esta herramienta, toman alta relevancia los instrumentos de ordenamiento territorial que se han desarrollado desde la expedición de la Ley 388 de 1997. En el caso específico del distrito minero del Norte de Santander 1, de acuerdo con el IGAC (2025), se observa que los municipios de San Cayetano y Tibú se encuentran actualizados; el primero de ellos cuenta con un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) y el segundo de estos con un Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT). Por su parte, el municipio de Cúcuta dispone de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) desactualizado. Mientras que los municipios de El Zulia y Sardinata cuentan con Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), también desactualizado.

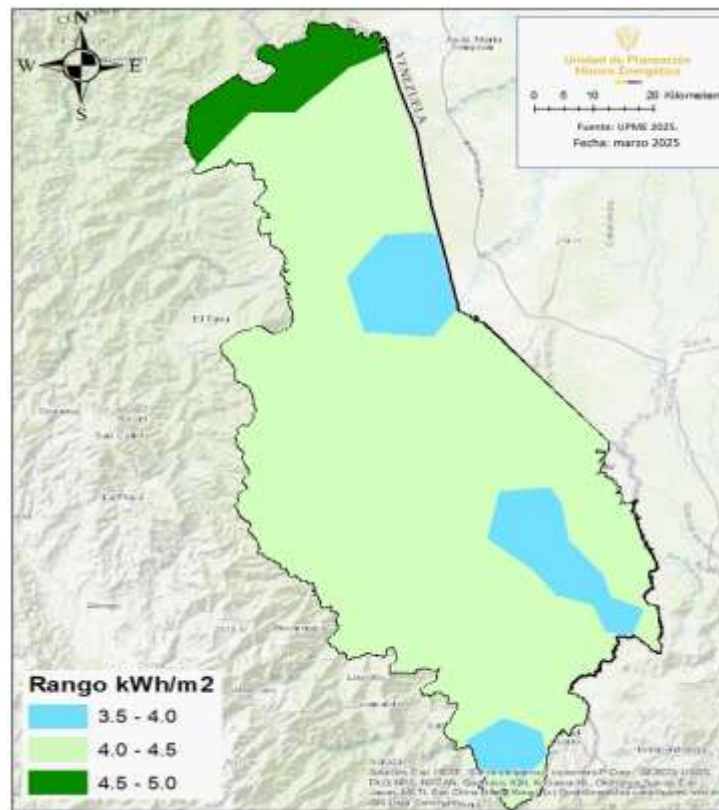
De acuerdo con lo anterior, se considera relevante la implementación de acciones institucionales que permitan la actualización de los esquemas y planes básicos de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta que éstos son instrumentos que facilitan el ordenamiento y desarrollo del territorio, condición primordial para desarrollar de manera eficiente la caracterización territorial con fines de catastro multipropósito, el cual para la mayoría de municipios se encuentra desactualizado en áreas rurales y en las áreas urbanas, excepto el municipio de Cúcuta, que se encuentra actualizado en áreas rurales y en las áreas urbanas. En ese sentido, la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial es fundamental para la toma de decisiones en aras del desarrollo y productividad municipal.

Los procesos de formalización de la propiedad de la tierra para fomentar usos complementarios del suelo pueden ser consultados en el capítulo 6 del diagnóstico publicado por la UPME en donde se hace un análisis detallado de los suelos en el Distrito Minero centrándose en la vocación de uso del suelo, el uso actual del suelo, los conflictos de uso del suelo y la aptitud de uso del suelo en los municipios del Distrito Minero Catatumbo - Área Metropolitana.

Finalmente, en cuanto al fomento a la reindustrialización y otras alternativas de valor agregado dentro del Distrito Minero Catatumbo - Área Metropolitana se pueden mencionar dos (2) posibilidades con alto potencial. En primer lugar, la energía solar fotovoltaica para la reindustrialización. Colombia por su ubicación en la zona ecuatorial, posee una alta disponibilidad de energía solar durante todo el año, en la página 40 del Atlas de Radiación Solar de Colombia (2005) se detalla el mapa de “Radiación Solar Global Promedio Multianual”, encontrando mayor potencial al norte y oriente del país con cifras >5,0 kWh/m² día.

En el caso del distrito de “Catatumbo-Región Metropolitana” haciendo la superposición de su mapa territorial con el mapa de “Radiación Solar Global Promedio Multianual”, se observa un potencial de generación de energía por radiación solar multianual (4,5 a 5,0 kWh/m² día) hacia el costado norte (municipio de Tibú), siendo la zona que teóricamente presenta el mayor potencial en el territorio, tal como se puede observar en la siguiente ilustración:

Figura 2. Potencial generación de energía solar en el distrito “Catatumbo-Región Metropolitana”.



Fuente: UPME-IDEAM 2005 Atlas de Radiación Solar de Colombia.

En segundo lugar, las alternativas de valor agregado a minerales estratégicos. En los últimos años, el país ha avanzado decididamente en consolidar el fosfato como uno de los minerales estratégicos dentro de su agenda de reindustrialización, transición energética y seguridad alimentaria. Desde entidades como la Agencia Nacional de Minería (ANM), el Servicio Geológico Colombiano (SGC) y la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), se han promovido acciones institucionales, técnicas y normativas que fortalecen esta visión. La Resolución 646 de 2021 de la ANM estableció lineamientos para promover su exploración en Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM), posicionándolo como recurso de interés nacional. El SGC ha identificado y caracterizado depósitos de fosfato en regiones como Norte de Santander, mientras que la UPME lo ha incorporado en estudios de cadenas de valor agroindustriales y proyectos piloto del HUB de Insumos Agroindustriales.

El departamento de Norte de Santander, en particular los municipios de Cúcuta, Sardinata, Tibú, El Zulia y San Cayetano, cuenta con un escenario geológico favorable. La presencia de depósitos de roca fosfórica con contenido de P_2O_5 que varía entre el 5% y el 31%, y capas que pueden alcanzar hasta cinco metros de espesor, hacen que su explotación resulte técnicamente viable y económicamente atractiva. Las empresas Fosfonorte S.A. y Química y Minería Integradas S.A., han venido desarrollando labores de extracción en la zona, respaldadas por una infraestructura vial razonablemente cercana, además de la existencia de plantas de beneficio básico que podrían ser ampliadas o modernizadas.

A nivel nacional, el volumen de producción ha fluctuado en la última década con un promedio anual cercano a las 67.000 toneladas. En 2023, la producción fue de aproximadamente 47.000 toneladas, de las cuales Norte de Santander aportó cerca del 60 %, posicionándose como el principal productor nacional. Sin embargo, la balanza comercial del país sigue siendo deficitaria, debido a la importación de roca fosfórica desde países como Marruecos, Perú y Brasil, lo que refuerza la necesidad de aumentar la autosuficiencia.

La demanda nacional de fertilizantes, especialmente aquellos utilizados en cultivos de alto valor estratégico como café, arroz y cacao, sigue creciendo. Esto plantea la oportunidad de desarrollar procesos de transformación local del fosfato que no se limiten a la simple explotación del mineral, sino que incluyan etapas de calcinación, acidulación y producción de fertilizantes terminados adaptados a las condiciones de los suelos colombianos.

En términos de impacto y viabilidad, el aprovechamiento del fosfato en este distrito no solo responde a una necesidad técnica y económica, sino también a una oportunidad social. Su desarrollo puede dinamizar el empleo local, reducir los costos de producción agrícola y aumentar la competitividad del agro nacional. Además, al tratarse de un recurso no sustituible en la industria de fertilizantes, su valorización estratégica está garantizada a largo plazo.

Finalmente, este mineral no solo presenta una base sólida de reservas e infraestructura existente, sino también un entorno normativo y político altamente favorable. El reto está en consolidar las capacidades técnicas para su transformación, desarrollar encadenamientos industriales y asegurar una gobernanza participativa que integre a las comunidades, al sector empresarial, a la academia y a las instituciones públicas.

También es importante el aprovechamiento del carbón metalúrgico en Norte de Santander que debe orientarse a la generación de valor agregado, lo que implica superar el esquema tradicional de extracción y venta en bruto para avanzar hacia procesos industriales que fortalezcan la economía regional. Un primer paso fundamental es el apoyo a la instalación y modernización de plantas de coquización, que permiten transformar el carbón en coque metalúrgico, un insumo de mayor demanda y precio en los mercados nacionales e internacionales. Esta transformación local no solo incrementa los ingresos del sector, sino que también genera empleos calificados y dinamiza la actividad industrial en municipios productores como Cúcuta, Tibú, Sardinata, San Cayetano y El Zulia.

De manera complementaria, es clave promover el encadenamiento productivo con la industria manufacturera y siderúrgica nacional, particularmente con los complejos industriales de Boyacá, Antioquia y la región Caribe. Al integrarse a estas cadenas de valor, Norte de Santander podría consolidarse como un proveedor confiable de coque y derivados, contribuyendo a la reindustrialización regional y a la sustitución de importaciones en el sector siderúrgico.

Otro aspecto estratégico es la posibilidad de exportar productos de mayor valor agregado, como el coque certificado bajo estándares internacionales (alto carbono fijo, bajo azufre y fósforo). Esta certificación elevaría la competitividad del carbón metalúrgico nortesantandereano en mercados especializados, diversificando los destinos de exportación y reduciendo la dependencia de la comercialización de carbón crudo.

Finalmente, el desarrollo de estas cadenas de transformación permite el aprovechamiento de subproductos generados en los procesos de coquización, tales como gases y residuos sólidos, que pueden utilizarse en

la generación energética o en la producción de insumos químicos. Con ello se impulsa la sostenibilidad del sector y se abren nuevas líneas industriales en el departamento. En conjunto, estas estrategias no solo aumentan la rentabilidad y diversificación de la actividad minera, sino que también fomentan la creación de empleo local, la formación técnica y la atracción de inversión, convirtiendo al carbón metalúrgico en un verdadero motor de reindustrialización para Norte de Santander.

2.1 Necesidad de crear el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana).

Como se puede evidenciar del diagnóstico realizado, en el departamento de Norte de Santander se presenta una alta concentración de actividades mineras que ha generado una dependencia de los municipios de Tibú, Sardinata, El Zulia, San Cayetano y Cúcuta hacia las actividades extractivas ligadas al carbón térmico y al carbón metalúrgico que ha empezado a ocasionar una vulnerabilidad de las poblaciones que dependen de este mineral, ligada a la volatilidad de los mercados internacionales y a las posibilidades de colocación del mineral en el extranjero. Además, las actividades mineras han generado un impacto en ecosistemas y territorios, con consecuencias en los planos, sociales, ambientales y económicos, que llaman a ser atendidos, de manera conjunta, por la institucionalidad estatal. Las diferentes entidades llamadas a atender estas problemáticas, en el marco de sus competencias, deberán impulsar la sustentabilidad de estos cinco municipios, en los que se desarrollan operaciones y proyectos mineros, promover la industrialización, el desarrollo de nuevas alternativas productivas, la reconversión laboral, la eficiencia energética y la diversificación productiva orientada a la solución concertada de los conflictos que a su vez permitan generar condiciones para garantizar la soberanía alimentaria de las poblaciones.

Para tal efecto, es indispensable implementar las acciones propias del sector minero y, además, integrar a los demás sectores, al nivel nacional y al nivel territorial, para alcanzar los fines previstos en el PND – Colombia Potencia de la Vida y los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva son el instrumento idóneo para llevar a las regiones, que cumplen los requisitos del Art. 231 del PND, acciones concretas de Estado que permitan solucionar las diferentes problemáticas asociadas a la gran dependencia hacia las actividades extractivas de carbón térmico.

Los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva son un instrumento de planificación, gestión y articulación, que conforme el ordenamiento jurídico, siguen las competencias de cada una de las entidades involucradas con respeto de las funciones que tiene cada autoridad del orden nacional y territorial respecto de la gestión territorial. No se trata de un mecanismo de ordenamiento territorial adicional a los existentes, sino un instrumento de gestión con enfoque territorial para mejorar la coordinación administrativa que se necesita para superar los conflictos sociales relacionados con el ordenamiento minero-ambiental con miras a diversificar la capacidad productiva de regiones y territorios que han dependido históricamente de la extracción de recursos naturales no renovables.

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 Constitución Política de Colombia.

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 6 de la Ley 489 de 1998 establece 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. En consecuencia, prestarán 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.

La Ley 136 de 1994 (modificado por el Artículo 2 de la Ley 1551 de 2012) 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.

Así, los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva desarrollan las tareas de planificación, gestión y son el instrumento de articulación, que propende a optimizar 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.

De esta manera la región del Catatumbo y su área metropolitana presenta un potencial significativo para el desarrollo minero y productivo, identificado tanto en estudios geológicos como en diagnósticos socioeconómicos y territoriales. La combinación de recursos minerales estratégicos, vocación productiva diversificada y presencia de comunidades con tradición minera exige una gestión integral y planificada que permita armonizar la actividad extractiva con la sostenibilidad ambiental, la seguridad de las comunidades y la generación de valor local.

El análisis del territorio evidencia que la actividad minera, desarrollada de manera dispersa o informal, podría generar impactos ambientales y sociales no controlados, así como conflictos en el uso del suelo con otras actividades productivas, agrícolas y agroindustriales. Del mismo modo, la ausencia de coordinación interinstitucional y de planificación estratégica limita la capacidad del Estado de garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos minerales y de impulsar encadenamientos productivos que fortalezcan la economía regional y nacional.

Por estas razones, se concluye que la creación de un Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva es no solo necesaria, sino estratégica. Este instrumento permitirá ordenar la actividad minera y productiva, promover la formalización y asociatividad de los mineros de pequeña escala, incorporar criterios de producción limpia, seguridad minera y sostenibilidad ambiental, y generar mecanismos de industrialización y agregación de valor que favorezcan la economía local y la soberanía alimentaria.

Asimismo, el Distrito Minero Especial facilita la articulación institucional, integrando la participación de entidades nacionales, departamentales y municipales, así como de las comunidades étnicas y locales, garantizando que las decisiones sobre el territorio se adopten de manera concertada, transparente y responsable. Este enfoque responde plenamente a los lineamientos del artículo 231 de la Ley 2294 de 2023, al Decreto 977 de 2024 y al marco constitucional vigente, que establecen la pertinencia de delimitar áreas estratégicas mediante actos administrativos que aseguren legalidad, claridad territorial y coordinación institucional.

En consecuencia, se determina que la delimitación del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana) mediante acto administrativo es plenamente justificada. Esta medida constituye el mecanismo idóneo para garantizar que la actividad minera se ejecute de manera planificada, sostenible y responsable, promoviendo el desarrollo socioeconómico del territorio, la formalización de la minería de pequeña escala, la protección ambiental y la inclusión de las comunidades locales en la construcción de un modelo de aprovechamiento de recursos que sea integral, equitativo y estratégico para la región y para el país.

Adicionalmente, la Dirección de Minería Empresarial del Ministerio de Minas y Energía, mediante comunicación interna con radicado ARGO No. 3-2026-007114 del 24 de enero de 2026 emitió concepto técnico que soporta la procedencia del proyecto de acto administrativo denominado “Por la cual se delimita el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana) y se constituye la Mesa de Trabajo Interinstitucional”, en concordancia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” y con los criterios técnicos establecidos en la normativa vigente aplicable a los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva.

Finalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, y en concordancia con lo previsto con las Resoluciones 40310 y 41304 de 2017, el proyecto normativo fue publicado en la página web del Ministerio de Minas y Energía del XXXXXXXX al XXXXXXXX, con el fin de garantizar la participación ciudadana y la transparencia en el proceso de expedición del acto administrativo. Los comentarios y observaciones recibidos durante dicho periodo fueron analizados y atendidos conforme a la matriz y los mecanismos dispuestos para tal efecto.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO



FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



T-GJ-F-01

11-08-2023

V-1

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

4. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El proyecto de acto administrativo se expide con base en las facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas por el artículo 208 de la Constitución Política, el literal a) del artículo 61 de la Ley 489 de 1998 contenida en el artículo 5 del Decreto 381 de 2012, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 2294 de 2023 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, y en el Decreto 0977 de 2024 “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 identificación, priorización, delimitación e implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva”.

Esta habilitación legal fue reglamentada mediante el Decreto 0977 de 2024, que adicionó el Capítulo 12 al Título V de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, estableciendo los principios, criterios y el procedimiento aplicable para la identificación, priorización y delimitación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva. En particular, el artículo 2.2.5.12.1.4 fija los principios que orientan este proceso, el artículo 2.2.5.12.2.1 define los criterios técnicos y territoriales para la delimitación del distrito, y el artículo 2.2.5.12.2.3 dispone que dicha delimitación se adopte mediante acto administrativo expedido por el Ministerio de Minas y Energía, con base en la verificación de las condiciones del territorio y la información oficial disponible.

En consecuencia, el marco normativo vigente otorga competencia expresa y suficiente al Ministerio de Minas y Energía para expedir el acto administrativo mediante el cual se delimita el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana), garantizando la viabilidad jurídica del proyecto normativo y su adecuación a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la planificación del sector minero en Colombia. Esta competencia se ejerce con base en el diagnóstico técnico elaborado para el distrito (adjunto), el cual verifica de manera objetiva las condiciones normativas, territoriales y sectoriales requeridas para su delimitación, conforme a la legislación vigente.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 489 del 29 de diciembre de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, fue publicada en el Diario Oficial No. 43.464, el 30 de diciembre de 1998 y se encuentra vigente.

El Decreto 381 del 16 de febrero de 2012 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía” fue publicado en el Diario Oficial No. 48.345. el 16 de febrero de 2012 y se encuentra vigente. La Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, fue publicada en el Diario Oficial No. 52.400 el 19 de mayo de 2023 y se encuentra vigente.

El Decreto 1073 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía" fue publicado en el Diario Oficial No. 49.523 del 26 de mayo de 2015 y se encuentra vigente.

El Decreto 0977 del 02 de agosto de 2024, "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 identificación, priorización, delimitación e implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva".

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.

3.3 Análisis de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de acto administrativo que delimita el **Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana)** es plenamente consistente con la jerarquía normativa vigente, pues se trata de un acto administrativo de ejecución de un mandato legal y reglamentario, y no de una norma que modifique o adicione cuerpos normativos superiores.

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).

El Grupo de Defensa Judicial y Extrajudicial de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía mediante solicitud enviada por correo electrónico del 16 de abril de 2026 denominada "*Solicitud de verificación de antecedentes judiciales y vigencias normativas – Distrito Minero Especial Norte de Santander 1*", y cuya respuesta, recibida a través de correo electrónico el día 20 de abril de 2026, certificó lo siguiente sobre la vigencia y estabilidad de las normas fundamentales del DMEDP, refiriendo:

“(…) Una vez revisada la base de datos, se tiene que, contra las normas consultadas no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos, por lo que se encuentran aparentemente “vigente”.

Por lo tanto, el proyecto de acto administrativo:

1. Respeto la Jerarquía: Se subordina y se limita a ejecutar el mandato contenido en el Artículo 231 de la Ley 2294 de 2023 y su desarrollo reglamentario, el Decreto 977 de 2024, sin contradecir o alterar normas de rango superior.

Se expide bajo el pleno entendimiento de que las normas que le sirven de fundamento (Constitución, Ley 2294/2023 y Decreto 977/2024) se encuentran plenamente vigentes y surtiendo sus efectos jurídicos.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

De acuerdo a las competencias de cada entidad que participa en el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva del Catatumbo y Área metropolitana, se garantizará el diálogo participativo y la construcción de acuerdos con los pueblos indígenas, las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras – NARP y demás sujetos étnicos presentes en la zona, como un proceso permanente y una

herramienta fundamental en el análisis de la dinámica socioeconómica y en la formulación e implementación del Plan Estratégico de Gestión de qué trata el artículo 6 de la presente resolución, su evaluación y seguimiento.

Cuando en el marco del Plan Estratégico de Gestión se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de los territorios de los pueblos indígenas y las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras NARP, se respetará el derecho fundamental a la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado para los casos expresamente señalados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

No obstante, como medida adicional para la garantía en la materialización del mismo derecho fundamental a la consulta previa, es pertinente indicar que antes de su publicación para comentarios de la ciudadanía, el Ministerio de Minas y Energía, el 16 de febrero de 2026, mediante oficio con radicado 2-2026-004443, remitió la consulta sobre la procedibilidad del desarrollo de la misma ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) del Ministerio del Interior, para que desde esa dependencia se pronuncien sobre la materia.

Posteriormente, la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, mediante radicado No. 2026-2-002410-027307, Id: 774889, del 28 de mayo de 2026 y radicación interna del Ministerio de Minas y Energía N. 1-2026-025313, profirió concepto jurídico sobre la solicitud elevada por este Ministerio, indicando lo siguiente: *“el proyecto de medida administrativa en análisis, define las formas de participación de las comunidades étnicas en los asuntos que podrían generarles beneficios o afectación. Lo que hace necesario, que el presente proyecto curse el proceso correspondiente de consulta previa con las comunidades étnicas. Sin embargo, si bien esta Autoridad advierte que la medida administrativa contempla la realización de la consulta previa, se establece que esta se adelantará en el marco de la formulación de los Planes Estratégicos de Gestión de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva. En ese sentido, se precisa que lo anterior no implica que esta Dirección considere improcedente la consulta previa respecto de la iniciativa. Lo que esta Autoridad señala es que, dadas las particularidades del caso, el momento oportuno para adelantar el proceso de consulta previa corresponde a la etapa de formulación o implementación de los Planes Estratégicos de Gestión de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva. Lo anterior, de conformidad con los criterios jurídicos vigentes, en la medida en que es en dicha fase donde se concretan los elementos específicos susceptibles de ejecución dentro del respectivo distrito minero.”*

De otra parte, con el objeto de dar cumplimiento al Capítulo 30 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, la Dirección de Minería Empresarial del Ministerio de Minas y Energía resolvió el cuestionario sobre abogacía de la competencia elaborado por la Superintendencia de Industria y Comercio de que trata el artículo 2.2.2.30.6 del referido decreto. Como resultado del ejercicio anterior y en aplicación al numeral 1 ídem, la Dirección concluyó que el presente acto administrativo no genera limitaciones a libre competencia, puesto que no contiene regulaciones directas o gravámenes concretos a derechos, concesiones o permisos en cabeza de particulares y tampoco modifica, crea o suprime reglas relacionadas con la libertad económica, diferente a las que ya están establecidas en el ordenamiento.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La delimitación territorial que se adopta mediante el proyecto de Resolución, en su condición de acto administrativo de carácter general y de planificación sectorial, tiene por objeto exclusivamente la delimitación del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana) y la constitución de la Mesa de Trabajo Interinstitucional, sin que ello

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG <small>Sistema Integrado de Gestión</small>	T-GJ-F-01	
			11-08-2023	V-1

implique, por sí mismo, la asignación de recursos, la ejecución de proyectos o la adopción de medidas de contenido económico directo. En tal sentido, el proyecto normativo no genera impacto económico inmediato ni costos adicionales al Presupuesto General de la Nación.

En consecuencia, los eventuales impactos económicos asociados al Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva se materializarán en etapas posteriores, cuando se adelanten las actividades específicas que se definan en el marco de su implementación, las cuales requerirán la expedición de actos administrativos particulares y concretos, tales como aquellos relacionados con la asignación de recursos, la formulación de programas de fomento, el desarrollo de proyectos productivos o de infraestructura, de conformidad con lo que se establezca en el Plan Estratégico de Gestión (PEG) del Distrito y con sujeción a la disponibilidad presupuestal y a las normas que regulan la gestión fiscal y presupuestal.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica. No genera ningún costo para la Entidad.

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

El proyecto de resolución, en su naturaleza de acto administrativo de planificación, delimitación y articulación institucional, no genera impactos ambientales ni culturales negativos de manera directa, en tanto no autoriza, habilita ni ejecuta actividades extractivas específicas, ni modifica regímenes ambientales, usos del suelo o declaratorias de protección existentes. Por el contrario, su finalidad es delimitar el Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área metropolitana), buscando generar condiciones institucionales favorables para la atención adecuada y oportuna de los impactos ambientales y sociales asociados a la actividad minera, mediante la articulación efectiva de las entidades del orden nacional y territorial, así como de las comunidades locales, a través de la Mesa de Trabajo Interinstitucional. Este espacio se concibe como un escenario de coordinación, diálogo y concertación que fortalece la gobernanza territorial, la participación ciudadana y la gestión preventiva de conflictos socioambientales.

Adicionalmente, el proyecto de resolución contribuye a la implementación de los lineamientos de la Transición Energética Justa, en la medida en que promueve la diversificación productiva, la reconversión económica y laboral, y el impulso de actividades complementarias sostenibles, incluyendo el desarrollo de energías alternativas, la agroindustria, la bioeconomía y otros sectores compatibles con las vocaciones del territorio. En este sentido, el acto administrativo se orienta a fortalecer un modelo de desarrollo territorial equilibrado, que armoniza la actividad minera con la protección ambiental, la seguridad alimentaria y la reindustrialización regional.

En consecuencia, el impacto general del proyecto se considera positivo, en tanto se limita a establecer un instrumento de planificación socioambiental y de ordenamiento de la gestión pública, sin afectar de manera directa el patrimonio cultural de la Nación ni los valores ambientales del territorio, y, por el contrario, crea las bases institucionales para su protección, uso sostenible y aprovechamiento responsable en beneficio de las comunidades y del desarrollo integral de la región.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

Diagnóstico del Distrito Minero Especial para la Diversificación Productiva de Norte de Santander 1 (Catatumbo y Área Metropolitana)
 Municipios: Cúcuta, El Zulia, San Cayetano, Sardinata y Tibú.
 Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), junio de 2025.
<https://www.upme.gov.co/simec/mineria/distritos-mineros/>

Documento técnico “Vértices Distrito Minero Norte de Santander 1” el cual contiene la definición geográfica de dicho distrito.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
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	X
concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Cuestionario de Abogacía de la Competencia	X
Otros	N/A

Aprobó:

DANIEL AUGUSTO JORGE EL SAIEH SÁNCHEZ
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

ANDREA FEO MAHECHA
 Directora de Minería Empresarial

Elaboró: Andrés Camilo Carreño Ardila, Viviana Carolina Vesga Niño, Jhony Alvernia Páez, Pedro Elías Quintero Montejo, Lyda Irene Goyes López.

Revisó: Laura Patricia Trujillo González, Anlela Marsela Castillo Rey, David Camilo Bustos Carrillo (DME), Claudia Rocío Castro - Diana Ramírez Canarúa (OAJ)

Aprobó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez, Andrea Feo Mahecha.