



RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE _____

"por la cual se establecen los marcadores que identifican los Territorios Marginados y Excluidos para la actuación y el cumplimiento de las competencias del Ministerio de Igualdad y Equidad".

LA MINISTRA DE IGUALDAD Y EQUIDAD

En ejercicio de sus facultades legales y las funciones establecidas en el artículo 4 de la Ley 2281 de 2023, y el artículo 6 del Decreto 1075 de 2023, así como de las normas que las modifiquen o adicionen.

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de 1991 ha integrado el mandato de igualdad como uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, estableciendo en su artículo 13 que: *"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados..."*.

Que la Ley 74 de 1968 *"Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966"*, reafirma la protección de los derechos para todas las personas. Así mismo, señala que *"cada uno de los Estados Parte se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"*.

Que, de conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia T-622 del 2016, declaró al río Atrato como sujeto de derecho, y en el numeral 5.2 hizo referencia a *"... en relación con la riqueza natural y cultural de la nación - que están íntimamente ligadas-, el artículo 8º de la Carta Política establece como obligación fundamental del Estado y de la sociedad velar por el cuidado de nuestras riquezas naturales y culturales. Adicionalmente, en el capítulo de derechos colectivos (artículos 79 y 80) y obligaciones específicas (artículo 95-8), se establecen los parámetros generales que orientan la relación entre el ser humano y su entorno vital: natural, ambiental y biodiverso. En este sentido, como consecuencia de las atribuciones consagradas en cabeza del Estado, de la sociedad y de los particulares en los artículos arriba reseñados, se establece la obligación de proteger el medio ambiente con el fin de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, procurando su conservación, restauración y desarrollo sostenible.*

De esta forma, la disposición y explotación de los recursos naturales no puede traducirse en perjuicio del bienestar individual o colectivo, ni tampoco puede conducir a un daño o deterioro que atente contra la biodiversidad y la integridad del medio ambiente, entendido como un todo. Por ello, el desarrollo sostenible, la conservación, restauración y compensación ambiental, hacen parte de las garantías constitucionales para que el bienestar general y las actividades productivas y económicas del ser humano se realicen en armonía y no con el sacrificio o en perjuicio de la naturaleza. A este respecto, para la Corte, el medio ambiente desde un punto de vista constitucional: "(...) involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que, al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos" (Artículo 366 C.P.)"

Que la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STC 4360 de 2018 hizo referencia en el numeral 5.3 que "Los derechos ambientales de las futuras generaciones se cimentan en el (i) deber ético de la solidaridad de la especie y (ii) en el valor intrínseco de la naturaleza. El primero, se explica por cuanto los bienes naturales se comparten por todos los habitantes del Planeta Tierra, y por los descendientes o generaciones venideras que aún no los tienen materialmente pero que son tributarios, destinatarios y titulares de ellos, siendo aquéllos, sin embargo, contradictoriamente, cada vez más insuficientes y limitados. De tal forma que, sin la existencia actual de un criterio equitativo y prudente de consumo, la especie humana podrá verse comprometida en el futuro por la escasez de recursos imprescindibles para la vida. De esta forma, solidaridad y ambientalismo se "relacionan hasta convertirse en lo mismo".

Así las cosas, la fundamentación de la obligación de solidaridad humana con la naturaleza constituye el contenido esencial de "los verdaderos valores que diariamente le facilitan la vida", tanto en su dimensión presente como futura. Esta idea, instaura una ética dinámica y material de los valores ambientales, ajustada y compatible con "(...) las necesidades de conservación de la naturaleza en el sentido más favorable para mantener [por siempre] la vida de los seres humanos (...)".

El segundo; trasciende de la perspectiva antropocéntrica, y se enfoca en criterio "ecocéntrico – antrópico", el cual sitúa al ser humano a la par del entorno ecosistémico, cuya finalidad es evitar el trato prepotente displicente e irresponsable del recurso ambiental, y de todo su contexto, para satisfacer fines materialistas, sin ningún respeto proteccionista o conservacionista. El fundamento de la obligación de solidaridad directa con la naturaleza se edifica en un valor, en sí mismo, de ésta, por afinidad con el sujeto cognoscente u "objeto" externo por el que se define, por cuanto el ser humano "forma parte de la naturaleza "siendo", a su vez, naturaleza". Esta concepción es la esencia

principal sobre la que se asienta el concepto de valor intrínseco del ambiente: el respeto a sí mismo implica, de suyo, "el respeto a la parte de sí mismo que está compuesta por la naturaleza, y de la que formarán parte, a su vez, las futuras generaciones".

Lo planteado entonces, formula una relación jurídica obligatoria de los derechos ambientales de las generaciones futuras, como la prestación de "no-hacer", cuyo efecto se traduce en una limitación de la libertad de acción de las generaciones presentes, al tiempo que esta exigencia implícitamente les atribuye nuevas cargas de compromiso ambiental, a tal punto que asuman una actitud de cuidado y custodia de los bienes naturales y del mundo humano futuro"

Que la Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida" reconoce que los enfoques diferenciales son un principio fundamental para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria; una herramienta para la acción pública y que las entidades públicas deben incorporarlos en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas. Así mismo, son una estrategia para la inclusión y que deben contribuir a la superación de las desigualdades y a la garantía de los derechos de todas las personas. En su artículo 1, la Ley presenta: "...las bases para que el país dirija la protección de la vida con la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas y la no repetición del conflicto".

Que mediante la Ley 2281 del 04 de enero del 2023, el Congreso de la República creó el Ministerio de Igualdad y Equidad con el objeto de: "diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar, fortalecer y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados, incorporando y adoptando los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico - racial e interseccional". Además, el artículo 5 de la misma ley establece el énfasis del ámbito de competencias para desarrollar su objeto en los territorios excluidos y marginados del país.

Que el artículo 6 del Decreto 1075 de 2023 estable las funciones del despacho de la Ministra de Igualdad y Equidad: "Coordinar, articular e impartir directrices a las entidades de los órdenes nacional y territorial bajo los enfoques de derechos, género, diferencial, étnico racial, interseccional y territorial sobre la intervención de grupos y poblaciones en el ámbito de su competencia". Así mismo, conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 17, las direcciones territoriales tendrán la responsabilidad de apoyar la implementación de las estrategias territoriales para acompañar a las poblaciones y los territorios marginados y excluidos objeto del Ministerio, teniendo en cuenta los lineamientos institucionales y legales vigentes.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1. Objeto. Definir el contenido y los marcadores de marginalidad y exclusión en el país, para la identificación de las áreas, lugares, espacios y

territorios en las que debe concentrarse la respuesta institucional del Ministerio de Igualdad y Equidad.

Artículo 2. Conceptos. Para efectos de la comprensión de los territorios marginados y excluidos, se consideran los siguientes elementos conceptuales:

- 1. Territorios:** Desde el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, se retoman varias nociones y alcances que tiene el concepto "territorio". Su configuración responde a:
 - a. Las transformaciones del espacio físico como resultado de procesos dinámicos, socialmente construidos.
 - b. Los procesos son resultado de la interacción entre la diversidad de actores sociales y las relaciones de poder a partir de identidades culturales, vínculos espirituales y vitales que lo habitan o lo explotan.
 - c. Se producen a partir de conocimientos locales, luchas territoriales y resistencias ante imposiciones externas.
 - d. Puede ser multiescalar, sus escalas no son exclusivas ni completamente determinadas, desborda las divisiones político-administrativas asignadas, aunque puede contenerlas, estas distinciones incluyen los espacios acuáticos e insulares.

- 2. Marginalidad:** Son los efectos materiales y simbólicos de las medidas legislativas y ejecutivas de las administraciones públicas de herencia colonial, hispánica y moderna; materializados en el impedimento de la realización individual y autodeterminación de los pueblos, que erosionan los fundamentos de la ciudadanía y la soberanía nacional. Estos efectos se materializan como barreras de acceso a derechos, provenientes de:
 - **El racismo científico y conciencia de lugar** que legitimó la asociación de la pertenencia étnica racial y de clase a ocupaciones de servidumbre y servicio.
 - **El determinismo geográfico y configuración centro-periferia** instauró una jerarquía moral y natural en función del clima, en dónde las capacidades intelectuales de la población nacida y procedencia de lugares, calurosos o tropicales, a nivel del mar, estaban degeneradas por el calor, y estimuladas y aumentadas para la población que nacida en climas altos y fríos, transformando el desarrollo urbanístico del orden colonial moderno, en configuraciones territoriales segregadas y racializadas en contextos de centro periferia.
 - **La regulación del cuerpo y del género en función del sexo determinado al nacer** legitimado por las instituciones sociales y penales para castigar y corregir a los cuerpos por fuera de estas asignaciones.

- 3. Exclusión:** Es el efecto de medidas y políticas que interrumpen, capturan y vuelven regresivas las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos humanos fundamentales. Se aúna a la marginación en el impedimento y condicionamiento de la posibilidad del desenvolvimiento de las capacidades humanas, de la jerarquización del relacionamiento interdependiente e interespecie, cuyos efectos amplían la vulnerabilidad de las generaciones por venir.

Artículo 3. Definición de Territorios Marginados y Excluidos. Son aquellos territorios en los que se han focalizado los rezagos históricos o que han tenido escasa o nula inversión pública en infraestructura de servicios públicos, ignorados de la narrativa y castigados en la distribución nacional de recursos, con barreras materiales generalizadas de acceso a derechos fundamentales vinculados con la vida, donde la vocación productiva y los usos y acciones del

suelo han sido impuestos desde el orden central, con limitada o inexistente presencia y capacidad del Estado civil y habitados por poblaciones discriminadas históricamente.

Artículo 4. Marcadores de marginalidad y de exclusión. Para la comprensión de territorios marginados y excluidos, se consideran condiciones de marginalidad y exclusión las siguientes:

1. Territorios con rezagos históricos en inversión pública en infraestructura de servicios públicos, y/o la inversión recibida y operada no priorizó ni respondió de manera pertinente las necesidades de los habitantes de este.
2. Territorios ignorados en la narrativa y distribución nacional de recursos.
3. Territorios con barreras materiales generalizadas de acceso a derechos fundamentales vinculados a la vida.
4. Territorios cuya vocación y determinación económica definida desde el orden nacional.
5. Territorios con pérdida acumulada de biodiversidad y alto riesgo de desastres asociados a la degradación ambiental y pérdida sostenida de la capacidad ecosistémica.
6. Territorios con limitada o inexistente presencia y capacidad del Estado Civil.
7. Territorios conformados por poblaciones históricamente discriminadas.

Artículo 5. Territorios con rezagos históricos en inversión pública en infraestructura de servicios públicos, y/o la inversión recibida y operada no priorizó ni respondió de manera pertinente las necesidades de los habitantes de este. Son territorios con rezagos o ausencia históricos de inversión pública e infraestructura de servicios, entre estos, territorios en los que la inversión ha sido impertinente, es decir, por fuera de la vocación cultural, productiva e identitaria del territorio. Esto tiene un correlato de inversión intensiva de cooperación internacional.

Artículo 6. Condiciones para la identificación. Para la identificación de territorios con rezagos históricos en inversión pública en infraestructura de servicios públicos, y/o la inversión recibida y operada no priorizó ni respondió de manera pertinente las necesidades de los habitantes de este, se tomarán en cuenta las siguientes condiciones:

1. Ausencia de infraestructura de servicios públicos.
2. Ausencia y/o desmantelamiento de institucionalidad que articule, monitoreo y evalúe los impactos de la respuesta institucional asociada a políticas sociales.
3. Asentamientos informales y procesos de urbanización autogestionada a partir del desarraigo.
4. Inversión intensiva de cooperación internacional.

Artículo 7. Territorios ignorados en la narrativa y distribución nacional de recursos. Estos territorios, se identifican por una ausencia sistemática de información oficial, son territorios que no existen en los registros oficiales, como es el caso de los asentamientos informales y procesos de urbanización autogestionada a partir de procesos de desarraigo. Se consideran dentro de estos, los territorios insulares y acuáticos.

Artículo 8. Condiciones para la identificación. Para la identificación de territorios ignorados en la narrativa y distribución nacional de recursos, se tomarán en cuenta las siguientes indicaciones:

1. Ausencia de información en registros administrativos oficiales.

2. Territorios insulares y acuáticos.

Artículo 9. Territorios con barreras materiales generalizadas de acceso a derechos fundamentales vinculados a la vida. Son territorios donde se materializan los incumplimientos de los acuerdos del Estado, y donde existe una deuda en materia de cumplimiento de la obligación de facilitar el acceso a derechos. También, se consideran en esta categoría aquellos espacios institucionales, cuya situación de derechos ha sido declarada estado de cosas inconstitucionales y espacios institucionales sin espacios vitales.

Artículo 10. Condiciones para la identificación. Para la identificación de territorios con barreras materiales generalizadas de acceso a derechos fundamentales vinculados a la vida, se tomarán en cuenta las siguientes indicaciones:

1. Espacios institucionales declarados Estados de Cosas Inconstitucional.
2. Barreras físicas y logísticas para acceder a la respuesta en salud, protección y derechos económicos, sociales y culturales.

Artículo 11. Territorios con vocación y determinación económica definida desde el orden nacional. Son territorios donde se han establecido economías de enclave a través de políticas de inversión que han introducido y favorecido actividades productivas y sectores económicos no asociados tradicionalmente a las vocaciones del uso del suelo, y cuyo establecimiento tiene como consecuencia, la concentración de los ingresos, activos financieros y de la propiedad y que expresa la desigualdad social, cultural, económica y política, en tanto reproduce la inmovilidad social intergeneracional expresada como la herencia ocupacional de la población, dónde la ocupación está predeterminada a las dinámicas productivas intensivas en capital.

Artículo 12. Condiciones para la identificación. Para la identificación de territorios con vocación y determinación económica definida desde el orden nacional, se tomarán en cuenta las siguientes indicaciones:

1. Territorios que fueron declarados territorios nacionales en las etapas tempranas de la República
2. Territorios priorizados para la implementación local de políticas nacionales intensivas de seguridad, crecimiento económico y transformación territorial.
3. Presencia de conflictos ambientales por la tierra y el territorio.

Artículo 13. Territorios con pérdida acumulada de biodiversidad y alto riesgo de desastres asociados a la degradación ambiental y pérdida sostenida de la capacidad ecosistémica. Son aquellos territorios en los que las decisiones políticas y económicas han limitado, disminuido e incluso erradicado los flujos de interacciones entre especies alterando las relaciones sociales y culturales, componentes de la biodiversidad. Son territorios con conflictos ambientales por la tierra y el territorio. Son territorios en riesgo desastres ambientales recurrentes y no, y con capacidades restringidas para abordarlos localmente.

Artículo 14. Condiciones para la identificación. Para la identificación de territorios con pérdida acumulada de biodiversidad y alto riesgo de desastres asociados a la degradación ambiental y pérdida sostenida de la capacidad ecosistémica, se tomarán en cuenta las siguientes indicaciones:

1. Decisiones de instancias judiciales que declaren territorios o elementos ecosistémicos, como sujetos de especial protección constitucional, o escenarios de protección inmediata.
2. Pérdida de biodiversidad y de interacciones interespecie.

Artículo 15. Territorios con limitada o inexistente presencia y capacidad del Estado civil. Territorios en donde los gobiernos locales han visto limitadas sus capacidades por la estructura del Sistema General de Participación, donde hay operación de corredores de tráfico ilegal y donde la protección de la vida, la integridad y los derechos fundamentales ha sido operativamente inviables.

Artículo 16. Condiciones para la identificación. Para la identificación de territorios con limitada o inexistente presencia y capacidad del Estado civil, se tomarán en cuenta las siguientes indicaciones:

1. Municipios con categorías, 4, 5, 6 y áreas no municipalizadas.
2. Riesgo de desastres naturales ajustado por capacidad.
3. Mayoría del presupuesto de libre destinación ocupado en funcionamiento.
4. Presencia de corredores de contrabando.

Artículo 17. Territorios conformados por poblaciones históricamente discriminadas. Son territorios conformados por sujetos de especial protección constitucional, entre estos están los territorios étnicos y campesinos, territorios con poblaciones ribereñas de ríos de sujeto especial protección, territorios urbanos acuáticos y territorios donde la fluctuación en el autorreconocimiento de pertenencia étnica-racial hace evidente la invisibilidad estadística, territorios campesinos agroalimentarios y zonas de reserva campesina. Esto incluye también áreas de alto impacto de actividades sexuales pagas y en general, territorios en donde se concentran poblaciones marginadas y excluidas.

Artículo 18. Indicadores para la marcación. Además de las condiciones para la identificación de cada uno de los marcadores, se tendrán en cuenta los siguientes indicadores:

1. Territorios con rezagos históricos o nula inversión pública en infraestructura de servicios públicos:
 - a. Municipios con mayoría de viviendas sin acueducto.
 - b. Municipios con mayoría de la población sin infraestructura de saneamiento básico y alcantarillado.
 - c. Municipios con mayoría de la población sin energía eléctrica.
 - d. Asentamientos informales y procesos de urbanización autogestionada a partir del desarraigo.
 - e. Municipios con inversión intensiva de cooperación internacional.
2. Territorios ignorados en la narrativa y distribución nacional de recursos:
 - a. Municipios con ausencia de información en los registros administrativos de salud.
 - b. Territorios insulares y acuáticos.
3. Territorios con barreras materiales generalizadas de acceso a derechos fundamentales vinculados a la vida:
 - a. Municipios con mayoría de la población a más de 10 kilómetros de distancia de un hospital.
 - b. Dispersión de los centros educativos, de salud y hospitales.
 - c. Municipios con ausencia de hospitales niveles 1, 2 y 3.
 - d. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no acuden a una institución educativa por encima de la media nacional.
 - e. Población en condiciones extraclase
 - f. Municipios con inversiones en infraestructura educativa 2011 – 2021.

- g. Municipios con mayoría de la población en privaciones (de acuerdo con el índice de pobreza multidimensional).
 - h. Espacios institucionales cuya situación de derechos ha sido declarada estado de cosas inconstitucional o sin espacios vitales.
 - i. Incumplimiento de los acuerdos del Estado (protestas consecutivas).
 - j. Tiempos de espera de la respuesta estatal
 - k. Integralidad de la respuesta estatal
 - l. Dispersión de la infraestructura institucional estatal para la garantía de derechos fundamentales.
 - m. Pertinencia cultural de la respuesta estatal.
4. Territorios con vocación y determinación definida por el orden nacional:
- a. Antiguos territorios nacionales.
 - b. Territorios priorizados para la implementación local de políticas nacionales intensivas: Zonas de empleo y Desarrollo Económico (ZEDES), zonas priorizadas por el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) y zonas de atención del Modelo de Intervención Territorial Integral (MITI).
 - c. Conflictos ambientales por la tierra y el territorio.
5. Territorios con pérdida acumulada de biodiversidad, en alto riesgos asociados a la degradación ambiental y pérdida sostenida de la capacidad ecosistémica:
- a. Decisiones de instancias judiciales.
 - b. Indicadores asociados a pérdida de biodiversidad.
6. Territorios con limitada o inexistente presencia y capacidad del Estado civil:
- a. Categoría municipal e incluye áreas no municipalizadas.
 - b. Riesgo de desastres naturales ajustado por capacidad.
 - c. Mayoría del presupuesto de libre destinación ocupado en funcionamiento.
7. Territorios con presencia y conformados por poblaciones históricamente discriminadas:
- a. Territorios Campesinos Agroalimentarios y Zonas de Reserva Campesina.
 - b. Mayoría de la población perteneciente a Pueblos Étnicos.
 - c. Fluctuación de autorreconocimiento étnico-racial.
 - d. Municipios con territorios, tierras y formas organizativas étnicas.
 - e. Poblaciones ribereñas de ríos sujeto de especial protección constitucional.
 - f. Zonas de tolerancia
 - g. Espacios de asentamiento de población en situación de calle.

Artículo 19. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D.C., a los XX días del mes de octubre de 2024.



PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

**FRANCIA ELENA MARQUEZ MINA
MINISTRA DE IGUALDAD Y EQUIDAD**

Aprobó: Paola Hurtado Sánchez- Jefa Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos

Revisó: Natalia del Pilar Molina Vanegas- Asesora Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos.

Elaboró: Yannia Sofia Garzón Valencia- Asesora Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos.

Johan Tribaldos Serrano- Profesional Especializado Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos.