

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL DECRETO REGLAMENTARIO DEL FONDO PARA LA SUPERACIÓN DE BRECHAS DE DESIGUALDAD POBLACIONAL E INEQUIDAD TERRITORIAL

Entidad originadora:	Ministerio de Igualdad y Equidad.
Fecha (dd/mm/aa):	28/09/2023
Proyecto de Decreto:	Por el cual se reglamenta el artículo 72 de la Ley 2294 de 2023 denominado Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial

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

En primer lugar, el preámbulo de la Constitución Política establece como fines del Estado asegurar a todos los habitantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. En ese sentido, el artículo 2 de la Constitución Política dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales y facilitar la participación de todos en la vida económica y cultural de la Nación y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Los artículos 13, 334 y 366 de la Constitución Política consagran la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, lo que significa adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, así como proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Adicionalmente, el derecho humano a la igualdad está previsto en múltiples tratados internacionales que ha ratificado Colombia:

- **La Declaración Universal de los Derechos Humanos** reconoce el derecho a la igualdad. Artículos 1 (derecho a la igualdad), 2 (derecho a la no discriminación), 4 (derecho a no ser esclavizado), 7 (derecho a la igualdad ante la ley), 13 (derecho a la libertad de locomoción y residencia), 17 (derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión), 21 (derecho a la participación política, a elegir a ser elegido), 23 (derecho al trabajo) y 26 (derecho a la educación).
- **La Carta de las Naciones Unidas:** artículos 1 (derecho a la libre autodeterminación de los pueblos), 2 (principio de la igualdad soberana de todos los miembros de las Naciones Unidas), 8 (elegibilidad en condiciones de igualdad), 55 (cooperación para establecer condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones específicas y amistosas

entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos).

- **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:** artículos 1 (derecho a la libre autodeterminación de los pueblos), 2 (derecho a la igualdad y no discriminación), 3 (igualdad de género), 8 (derecho a no ser esclavizado), 9 (derecho a la libertad), 12 (derecho a la libre circulación), 12 (igualdad ante la ley y derecho a un juicio justo), 17 (derecho a la intimidad y la honra), 18 (derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión), 20 (prohibición de la apología del odio), 23 (derecho a la familia), 25 (derecho a la participación política), 26 (igualdad ante la ley), 27 (protección de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas).

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** hace referencia al derecho a la igualdad en los artículos 1 (derecho a la libre autodeterminación de los pueblos), 2 (derecho a la igualdad y a la no discriminación), 3 (igualdad de género), 5 (limitaciones), 6 (derecho al trabajo libremente escogido), 7 (derecho al trabajo en condiciones dignas y equitativas), 10 (libre conformación de la familia y protección de la gestación y a la infancia), 11 (derecho a la vida en condiciones dignas y a la protección contra el hambre), 12 (derecho a la buena salud física y mental), 13 (derecho a la educación) y 15 (derecho al acceso a la ciencia y la cultura).

Asimismo, el derecho a la igualdad es el pilar de los siguientes tratados internacionales:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Los principios de Yogyakarta: sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos con relación a la orientación sexual e identidad de género.
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Además, el Informe Anual de Avance 2020 de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS detecta un retraso en el avance del cumplimiento. Por ejemplo, señala que Colombia sólo ha avanzado un 36% en el cumplimiento del objetivo anual de erradicación de la pobreza, otro 36% en el avance en el cumplimiento del objetivo anual en reducción de las desigualdades y finalmente un 50% de rezago en el cumplimiento de la meta a 2030 en reducción de las desigualdades.

Por su parte, el índice ODS para América Latina y el Caribe muestra cómo Colombia registra un Rezagó Crítico con relación al cumplimiento de la ODS 1 y 10, relacionados con la Reducción de la Pobreza y la Reducción de las Desigualdades respectivamente, sobre la meta del 100% en el 2030. El ODS 5 relacionado con la Igualdad de Género presenta un rezago significativo.

Por su parte, la Corte Constitucional, en aras de darle cumplimiento al artículo 13 de la Constitución Política de 1991 que establece que “(...) *el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados...*” ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre los sujetos de especial protección, que son personas que por su condición sexual, racial, social, económica, física, mental o de género no pueden ejercer

sus derechos fundamentales de forma íntegra por factores ajenos a su voluntad debido a la discriminación sistemática y estructural que experimentan. La Corte Constitucional en sentencia T-314 de 2011, en armonía con el artículo 13 superior, establece que los criterios sospechosos de discriminación aplicables para determinar un acto discriminatorio, siendo algunos el sexo, la orientación sexual o la identidad de género, la raza, la condición social y/o económica, la discapacidad y la edad, entre otras.

Es deber del Estado propender por la igualdad de condiciones y oportunidades de las y los colombianos sin que existan patrones que puedan viciar de forma indiscriminada el acceso y garantías de sus derechos. Por consiguiente, la Corte Constitucional en Sentencia T-167 de 2021 a establecido que una de las medidas admisibles constitucionalmente para lograr una igualdad real y efectiva son las acciones positivas o afirmativas por parte del Estado. La Corte ha mencionado en sentencias como las T-068 de 2021, T-084 de 2018 y T-376 de 2012 la existencia de patrones históricos de discriminación que impiden a los sujetos de especial protección constitucional el pleno ejercicio de sus derechos y, en algunos casos, de la cultura. Esta última por la presión social ejercida ante las diferencias y su concepción de lo aceptable.

En desarrollo del derecho humano a la igualdad, el artículo 72 de la Ley 2294 de 2023 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida”* creó el *Fondo para la Superación de las Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial* cuyo objeto es la administración eficiente de los recursos destinados al desarrollo de programas, planes y proyectos para el sector de Igualdad y Equidad, dirigidos a superar la desigualdad poblacional e inequidad territorial y poblacional a través de: i) Iniciativas locales de cuidado, incluyendo el cuidado comunitario y el fortalecimiento y articulación de la red territorial del Sistema Nacional de Cuidado; ii) Política Pública para la Erradicación del Racismo, la Discriminación y las situaciones de pobreza y pobreza extrema iii) Fomento del empleo y educación de personas con discapacidad en el sector público y privado; iv) Construcción e implementación de un plan nacional de accesibilidad para las personas con discapacidad; v) Creación e implementación del Mecanismo para la prevención y atención integral de violencias y actos de discriminación a población LGBTIQ+; vi) Fortalecimiento del Programa Nacional de Casas para la Autonomía de las Mujeres -CAM-; vii) Programa de adjudicación de tierras para mujeres rurales; viii) Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género -VBG; ix) Promoción para la adaptación climática igualitaria a través del Programa Agua es Vida, que lleve soluciones de agua y saneamiento básico a territorios marginados y excluidos; x) Ruta de atención integral a la juventud en territorios marginados y discriminados; xi) Fomento de oportunidades y eliminación de barreras para las mujeres; xii) Fomento de oportunidades para la juventud; entre otros programas y proyectos que priorice el Ministerio de Igualdad y Equidad.

El Fondo para la Superación de las Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, permitirá la administración eficiente de los recursos destinados a financiar los programas, planes y proyectos que contribuyan al avance en las estrategias de reducción de la desigualdad e inequidad. De modo que, constituye una herramienta para lograr la ejecución efectiva de transformaciones positivas para los sujetos de especial protección constitucional bajo la coordinación del Ministerio de Igualdad y Equidad, siguiendo las directrices vigentes de las políticas públicas que propenden por la garantía de los derechos a la igualdad y equidad. En ese sentido el Fondo para la Superación de las Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial no solo es una herramienta para

promover el uso eficiente de los recursos públicos, sino un mecanismo que fortalece y agiliza la progresividad de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.

De otro lado, de conformidad con lo previsto en el artículo 1226 del Código de Comercio la fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a una sociedad fiduciaria, quien se obliga a administrarlos para cumplir una finalidad determinada o para obtener un fin específico, fijado por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario, debiendo la entidad fiduciaria rendir las cuentas pertinentes al fideicomitente, respecto de los bienes y su administración.

Además, en virtud de lo dispuesto los artículos 1227 y siguientes del Código de Comercio, en concordancia con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera, los bienes transferidos a una fiduciaria en desarrollo de un contrato de fiducia mercantil constituyen un patrimonio autónomo, y su administración se rige por el régimen jurídico aplicable a la sociedad fiduciaria.

En consecuencia, toda vez que la Ley 2294 de 2023 por medio del artículo 72 ya habilitó la constitución del patrimonio autónomo del Fondo para la Superación de las Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil para garantizar su adecuado funcionamiento. En este sentido, en el presente Decreto se establecen los lineamientos generales para el desarrollo del mismo y, de otro lado, todos los elementos propios del funcionamiento de este patrimonio serán desarrollados en el contrato de fiducia mercantil.

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

Las disposiciones contenidas en este Decreto serán aplicables al Ministerio de Igualdad y Equidad, a las personas jurídicas públicas, privadas o mixtas que aporten recursos a éste o sean ejecutoras de sus recursos; a quienes sean beneficiarias, así como a la sociedad fiduciaria que se designe como vocera y administradora del Fondo para la Superación de las Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

El Decreto Reglamentario se presenta como el instrumento jurídico que desarrolla la ley, ya que su función principal es precisar y definir el alcance de las disposiciones legales, así como establecer el procedimiento a seguir para garantizar su cumplimiento. En el caso específico del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, este Proyecto de Decreto busca desarrollar el artículo 72 de la Ley 2294 de 2023, el cual establece las bases para la constitución del patrimonio autónomo denominado Fondo para la Superación de las Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, así como para su implementación.

MARCO JURÍDICO PARA LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO REGLAMENTARIO

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

Las normas en las que se fundamenta el proyecto del decreto son las facultades permanentes consagradas el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el inciso 6 del artículo 72 de la Ley 2294 de 2023. Este marco jurídico está vigente y es aplicable dado el objeto del Proyecto de Decreto.

3.1.1. *Facultades de expedición del Decreto Reglamentario*

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República de forma permanente para ejercer la potestad reglamentaria, a través de la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para garantizar la cumplida ejecución de la ley.

En concordancia con el anterior mandato constitucional, el inciso 6 del artículo 72 de la Ley 2294 de 2023 establece que corresponde al Gobierno Nacional con la participación del Ministerio de Igualdad y Equidad reglamentar el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial.

3.2. *Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada*

Las disposiciones que sustentan la expedición del Proyecto de Decreto Reglamentario objeto de la presente memoria justificativa se encuentran vigentes y no han tenido limitaciones vía jurisprudencial.

3.3. *Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas*

El proyecto de decreto propuesto no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye disposiciones anteriores.

3.4. *Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo.*

No aplica.

3.5. *Circunstancias jurídicas adicionales*

Teniendo en cuenta que este es un acto administrativo de carácter general que no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye disposición alguna y que de acuerdo con la habilitación legal incorporada en la norma referida en líneas precedentes, se advierte que el Ministerio de Igualdad y Equidad cuenta es competente para la celebración del contrato de fiducia mercantil y dada la necesidad poner en marcha al Ministerio de Igualdad y Equidad, es pertinente aplicar la excepción prevista en el párrafo 2 del artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015 y publicar el Proyecto de Decreto por el término razonable de cinco (5) días calendario.

4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La expedición del proyecto de decreto propuesto no genera ordenación de gasto de tal suerte que se requiera contar con un certificado de disponibilidad presupuestal previo.

5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

Las disposiciones contenidas en este acto administrativo no generan impactos ambientales ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO.

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	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N.A.
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.
Otro	N.A.

Aprobó:



CAROLINA HOYOS VILLAMIL
Jefe de la Oficina Jurídica
MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD