

**MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LOS MARCADORES QUE IDENTIFICAN LOS TERRITORIOS MARGINADOS Y EXCLUIDOS PARA LA ACTUACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD**

<b>Entidad originadora:</b>	Ministerio de Igualdad y Equidad.
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	
<b>Proyecto de Resolución:</b>	<i>"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".</i>

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

Que el artículo 189 la Constitución Política en su numeral 11 le concede al presidente de la Republica, como suprema autoridad de administrativa, la potestad de reglamentar a través de expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

De igual forma, las competencias asignadas a los Ministerios se encuentran contempladas en el artículo 208 de la Constitucional, el cual establece que los ministros les corresponden *"formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley, todo ello bajo la dirección del Presidente de la República."*

Así mismo, la carta marga en su artículo 238 prevé que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

En este contexto es dable señalar que, la cabeza del poder ejecutivo representada por el presidente de la República tiene entre sus funciones la de determinar la forma de ejecutarse o cumplirse la voluntad legislativa, mientras que los organismos y autoridades administrativas que lo suceden asumen la facultad regulativa de carácter residual, destinada a lograr la ejecución o aplicación de la constitución, la Ley y el reglamento.

En concordancia con lo antes señalado, el tribunal superior constitucional en sentencia C-917 de 2002 señala que *"(...) los ministerios en la estructura orgánica nacional es la de ser, bajo la dirección del presidente de la República, la máxima autoridad administrativa en el área correspondientemente asignada y que, en ejercicio de dicha función, los primeros pueden formular y adoptar políticas atinentes a su despacho, pero, además, ejecutar la Ley en el ámbito de su especialidad. Ahora bien, dado que a los ministerios se les encargan las funciones preestablecidas puede decirse, en conexión con la potestad de reglamentación que les asiste, que éstos organismos tienen una competencia residual de regulación que debe ejercerse de*

*manera subordinada a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, pero, tal como se dijo anteriormente, exclusivamente en el área correspondiente a su especialidad.”  
o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierna a los asuntos a su cargo.”*

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.

El Ministerio de Igualdad y Equidad fue creado mediante la Ley 2281 del 4 de enero de 2023, como organismo principal del sector central de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, rector del sector administrativo de Igualdad y Equidad y de sus entidades adscritas o vinculadas, y de los órganos de asesoría, coordinación y articulación señalados legal o reglamentariamente. Su objeto es, 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.

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.)"

Las autoridades están obligadas -por los medios que estimen conducentes - a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad. *Sentencia T-025 de 2004.*

Lo anterior implica que las autoridades están obligadas -por los medios que estimen conducentes - a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad. Ello se ve reflejado, entre otras, en el artículo segundo de la Carta: "*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad,...garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan ...asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*" ); en el mandato del artículo 13 Superior, según el cual el Estado "*promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*", y "*protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*"; en lo dispuesto por el artículo 334 superior, según el cual "*...el Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo*

*a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”; y en el mandato del artículo 366 de la Carta, que otorga la máxima prioridad al gasto social en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales; y de manera general, en las múltiples disposiciones constitucionales que protegen los derechos fundamentales, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos de las personas, como concreción amplia del principio de la dignidad humana y de la solidaridad (artículo 1, 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.

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

El proyecto de resolución va dirigido a funcionarios, contratista y/o aliados que tengan conexión directa o indirecta con el Ministerio de Igualdad y Equidad.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

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

#### **3.1.1. Artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.**

El artículo 189 en su numeral 11 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.

### **3.1.2. Artículo 208 de la Constitución Política de Colombia.**

El artículo 208 de la carta magna connota las competencias de los ministros y los directores de los departamentos administrativos como jefes de sus respectivas carteras y entidades, dentro de las cuales se encuentran formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

### **3.1.3. Artículo 238 de la Constitución Política de Colombia.**

Artículo 238 de la Constitución Política prevé la competencia del Consejo de Estado en el ámbito administrativo de servir como garante de la legalidad de los actos de la administración pública y en este sentido, suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

### **3.1.4. Artículo 59 de la Ley 489 de 1998**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 59 la Ley 489 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"*, además de lo que se disponga en los actos de creación, los Ministerios y Departamentos Administrativos tiene dentro de sus funciones principales la de preparar los proyectos de Ley, de Decretos y Resoluciones relacionados con su ramo.

### **3.1.5. Ley 2281 de 2023.**

Ley 2281 de 2023 *"Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones"* establece que el Ministerio de Igualdad y Equidad tiene por objeto: *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.*

### **3.1.6. Decreto 1075 del 29 de junio de 2023.**

El Decreto 1075 del 29 de junio de 2023 establece la estructura del Ministerio y crea la Oficina Jurídica, asignándole varias funciones claves entre las cuales de encuesta la de *"Analizar, proyectar y avalar para la firma del o la Ministra(o) o sus delegados los actos administrativos y consultas que éste le indique y que deba suscribir conforme a la Constitución Política y la ley"*

**3.1.7. Decreto 1081 de 2015.**

Decreto 1081 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República."* Destaca dentro de sus consideraciones que la producción normativa es el instrumento a través del cual construyen los actos administrativos necesarios para en el caso que nos ocupa, implementar las políticas públicas del sector igualdad y equidad. En concordancia con esto , en el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 de la misma normativa, modificado por el Decreto Nacional 1609 de 2015, establece unas instrucciones para *"racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios de la norma, evitar la dispersión y proliferación normativa, así como optimizar los recursos físicos y humanos utilizados en esta actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados"*

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

Las disposiciones que sustentan la expedición del proyecto de resolución, objeto de la presente memoria justificativa, se encuentran vigentes y no han tenido limitaciones vía jurisprudencial.

**3.3. Circunstancias jurídicas adicionales**

No existe advertencia de otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición de la Resolución.

**4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL**

La presente iniciativa no genera erogaciones presupuestales para su ejecución o implementación.

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

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

**6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO.**

El presente proyecto de resolución no requiere de un estudio técnico que sustente el proyecto normativo

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	N/A
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	N/A

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

**Aprobó:**

**RAÚL FERNANDO NÚÑEZ MARÍN**  
**Jefe de la Oficina Jurídica**  
**MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD**