

Entidad Ejecutora	Departamento Administrativo de Presidencia de la República
Fecha	26 de junio de 2023
Procedimiento	"Por el cual se integra el Sector Administrativo de Igualdad y Equidad"

1. ANTECEDENTES Y LAS RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN LA EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

A través de la Ley 2281 de 2023, el Congreso de la República creó el Ministerio de Igualdad y Equidad como un organismo principal del sector central de la Rama Ejecutiva en el orden nacional y como entidad rectora del Sector Administrativo de Igualdad y Equidad. El Congreso, en el artículo 12 de la misma Ley, confirió facultades extraordinarias y precisas al Presidente de la República para la conformación del Sector Administrativo de Igualdad y Equidad.

Para ello, por definición del señor presidente Gustavo Petro la Vicepresidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Secretaria Jurídica de Presidencia de la República y la Jefatura del Gabinete conformaron un grupo de trabajo que realizó un diagnóstico institucional dirigido a identificar las entidades del orden nacional pertenecientes a la Rama Ejecutiva que tienen relación directa con la misionalidad del Ministerio de Igualdad y Equidad, de acuerdo con sus funciones y ámbito de competencias.

Para desarrollar su objeto, el Ministerio de Igualdad y Equidad debe contribuir a la protección de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional, población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados en todo el país. Por ello, en la Ley se identificaron catorce (14) poblaciones en situación de vulnerabilidad: 1) mujeres en todas sus diversidades; 2) población LGBTIQ+; 3) pueblos afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros, indígenas y Rrom; 4) campesinos y campesinas; 5) jóvenes; 6) miembros de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema; 7) personas con discapacidad; 8) habitantes de calle; 9) población en territorios excluidos; 10) mujeres cabeza de familia; 11) adultos mayores; 12) familias, 13) niñez; y 14) población migrante regular, irregular, refugiados, en tránsito y retornados.

El diagnóstico consistió en una revisión de 23 de los 24 sectores administrativos existentes (a excepción del Sector de Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia), conformados por 18 Ministerios y 5 Departamentos Administrativos, 112 entidades y sus dependencias. En cada Sector Administrativo se identificaron funciones, objetivos generales y poblaciones de competencia de cada entidad. Asimismo, se usaron como fuentes de información los Decretos Únicos Reglamentarios, los Decretos de Estructura y los de Funciones Generales. Como producto de este estudio, se identificaron las

entidades pertenecientes a estos sectores que tienen una relación directa con el Sector Administrativo de Igualdad y Equidad.

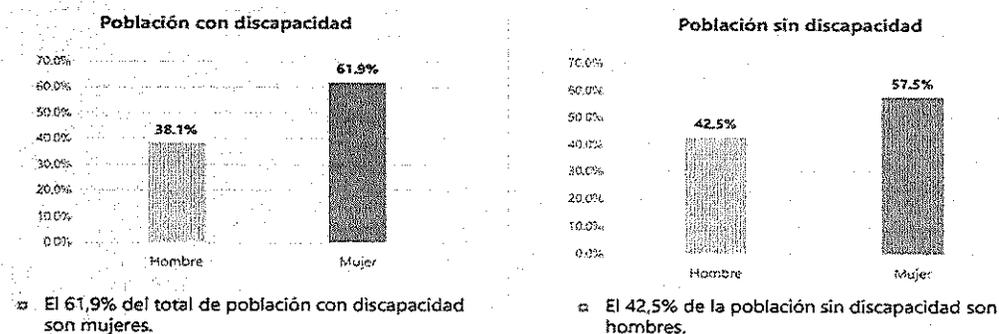
Las entidades que fueron identificadas por el grupo de trabajo que se deben adscribir para la adecuada conformación del Sector Administrativo de Igualdad y Equidad son: (i) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF-, (ii) el Instituto Nacional para Sordos –INSOR-, y (iii) el Instituto Nacional para Ciegos –INCI-en razón al ámbito de competencias y las funciones establecidas en la ley 2281 de 2023.

Por consiguiente, con el propósito de conformar el Sector y en virtud de las facultades extraordinarias y precisas para expedir normas con contenido material de ley que confirió el Congreso al Presidente de la República en el artículo 12 de la Ley 2281 de 2023, es necesario expedir una nueva normativa, la cual es el objeto de esta memoria justificativa.

Adicionalmente, la entidad cabeza del Sector Administrativo es el Ministerio de Igualdad y Equidad, por lo que la conformación del sector supone también una pieza jurídica clave para su puesta en marcha y para la ejecución de las funciones asignadas por el legislador a esta entidad, lo cual contribuye de forma esencial al desarrollo de sus propósitos.

El Instituto Nacional para Ciegos –INCI- y el Instituto Nacional para Sordos–INSOR- quedarán adscritos al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad. Según el DANE, se estima que para el año 2022, hubo un aproximado de 2.5 millones de personas en situación de discapacidad en Colombia. La caracterización por género se presenta a continuación:

Ilustración 1 - Caracterización de la población en situación de discapacidad por género, Ene-May 22

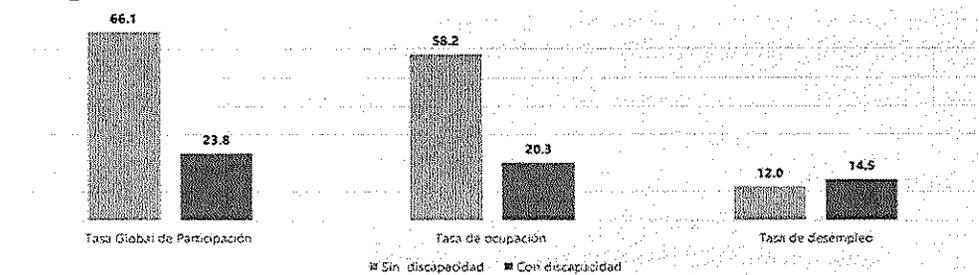


Fuente: Retomado del DANE. Septiembre 2022

En particular, las mujeres en Colombia representan la mayor parte de la población en situación de discapacidad. Mientras los hombres representan un 38,1% de esta población, las mujeres representan el 61,9%; una diferencia de 23

puntos porcentuales. La situación de empleo para las mujeres en situación de discapacidad es la siguiente:

Ilustración 2 - Situación del empleo de las personas en situación de discapacidad, Feb – Abr 22



Notas:
 • Todos los expansiones con proyecciones de población con base en el CNPV 2018.
 • Toda variable cuya proporción respecto a la PEA sea menor al 10% tiene un error de muestreo superior al 5%, que es el nivel de calidad admisible para el DANE.
 • El total nacional incluye las ciudades capitales de los departamentos de la Amazonia y Cauca.
 • Para los meses de enero, febrero y marzo de 2021 se integró a los factores de expansión el factor de ajuste poblacional que cambia los errores operativos de estos tres meses.
 • Se incluyen únicamente a las personas de 2 años o más.
 Fuente: GBM- marzo 2016

Fuente: Retomado del DANE. Septiembre 2022

Varias brechas de desigualdad afectan a las personas con discapacidad. Una de ella es la brecha laboral, cifra que impacta directamente en todos los indicadores de ingresos y de capacidades monetarias. Para la población con discapacidad se evidencia una diferencia de 43 puntos porcentuales entre la tasa global de participación de las personas con o sin discapacidad, 38 puntos porcentuales de brecha entre la tasa de ocupación de las personas con y sin discapacidad, además de una tasa de desempleo mayor.

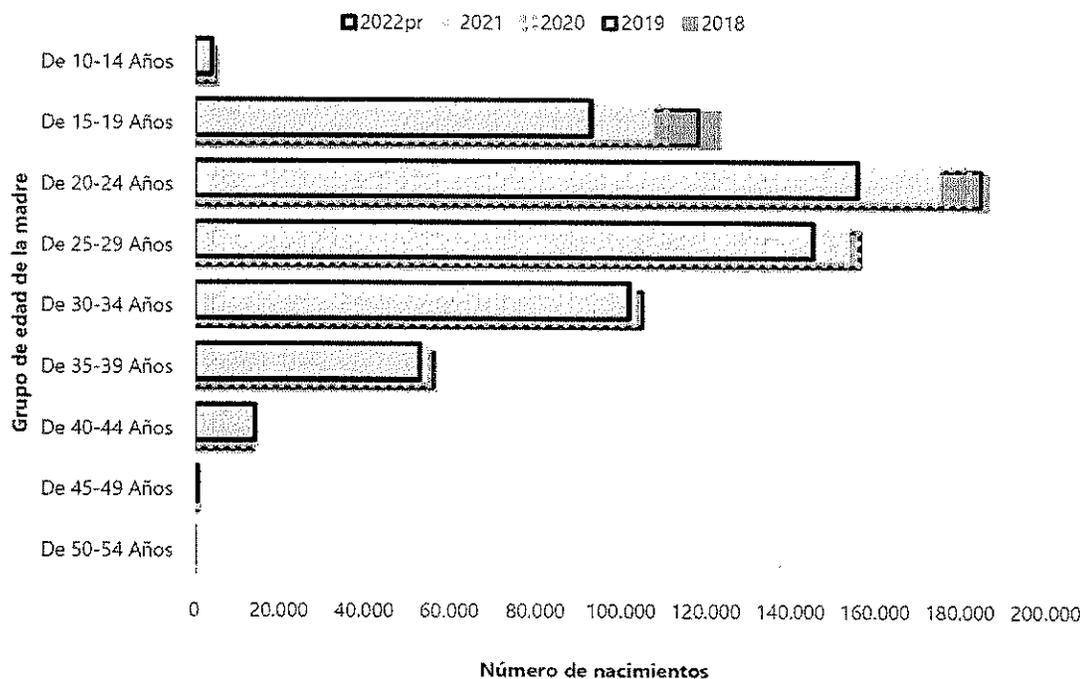
El Instituto Nacional para Ciegos –INCI- y el Instituto Nacional para Sordos –INSOR-, son establecimientos públicos de carácter técnico y asesor, que actualmente pertenecen al Sector Educación y apoyan al Ministerio de Educación Nacional en la elaboración de lineamientos pedagógicos, lingüísticos y uso de tecnologías para la inclusión social de la población con discapacidad auditiva y visual en el sistema educativo.

Dado que el numeral 7 del artículo 5 de la Ley 2281 de 2023 incluyó a las personas con discapacidad en el ámbito de competencias del Ministerio de Igualdad y Equidad, y que las brechas de desigualdad que inciden en las personas con discapacidad incluyen múltiples aspectos que interactúan de manera compleja, adscribir al INCI y al INSOR al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad permitirá un abordaje integral de los derechos de las personas con discapacidad.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF quedarán adscrito al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- “es la entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias en Colombia. Brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos. Esta entidad llega a cerca de 3

millones de colombianos con sus programas, estrategias y servicios de atención con 33 sedes regionales y 215 centros zonales en todo el país”.¹ Desde el año 2013, el ICBF hace parte del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

Ilustración 3 – Número de nacimientos según grupos de edad quinquenal de la madre (Total, nacional, Años 2018-2022pr)



Fuente: Retomado del DANE. Estadísticas Vitales, marzo de 2023.

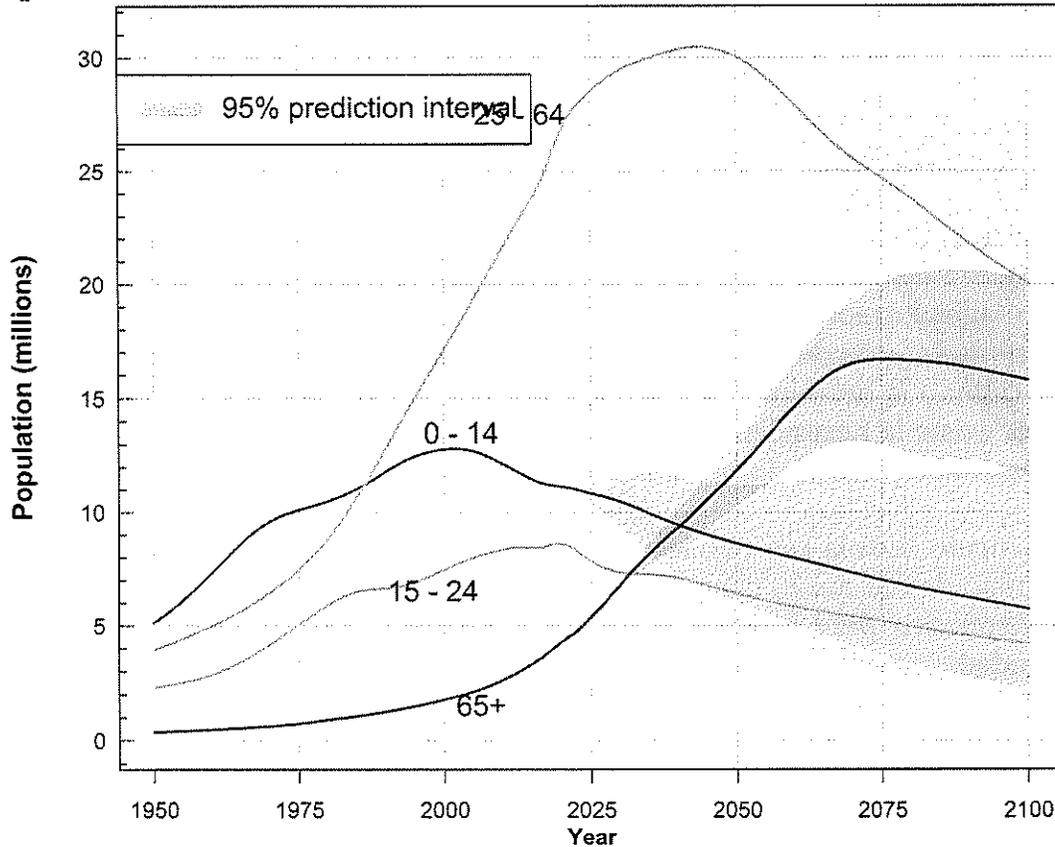
La misionalidad del ICBF se articulará de manera permanente con el Sector Administrativo de Igualdad y Equidad para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Cuidado, para prevenir las brechas de desigualdad que siguen generándose por los embarazos de niñas y adolescentes y para garantizar la adecuada coordinación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

De otro lado, debido a que la reducción de las tasas de natalidad y el aumento de las expectativas de vida cerrarán próximamente el bono demográfico por el aumento de los cuidados a las personas mayores (Ilustración 4) y siendo la niñez, la juventud, las familias y las personas mayores algunas de las poblaciones del ámbito de competencias del Ministerio de Igualdad y Equidad, es necesario que el ICBF se adscriba al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad para lograr una articulación permanente en la que el Ministerio, como cabeza de sector,

¹ Extraído de: <https://www.icbf.gov.co/instituto>.

oriente las políticas a estas poblaciones ante el escenario de una transición demográfica acelerada.

Ilustración 4 - Proyección poblacional nacional total para Colombia, por grupos de edad



Fuente: Naciones Unidas. World Population Prospects 2022. Disponible en: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/170>

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El Decreto de conformación del Sector Administrativo y su ámbito de aplicación incluye a las diferentes entidades que lo van a integrar, las cuales son: (i) el Ministerio de Igualdad y Equidad, como entidad cabeza del sector; (ii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF-; el Instituto Nacional para Sordos – INSOR-y; el Instituto Nacional para Ciegos – INCI-, como entidades adscritas.

También incluye la integración a los mecanismos de coordinación y articulación intersectorial, entre los que se encuentran: (i) el Consejo Nacional de Política, (ii) la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (iii) la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, (iv) el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, (v) el Consejo Nacional de Discapacidad –CND-, (vi) el Consejo Nacional del

Adulto Mayor, (vii) el Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud y (viii) el Comité Nacional de Convivencia Escolar.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan competencia para la expedición del Acto Administrativo.

Existen dos normas que otorgan competencia al Presidente de la República para expedir este Acto Administrativo.

El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política establece que el Congreso de la República puede otorgar al Presidente de la República precisas facultades extraordinarias, por un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de su publicación, para expedir normas con fuerza material de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. En este caso, existe la necesidad y conveniencia para integrar el Sector Administrativo de Igualdad y Equidad con las entidades que defina como adscritas o vinculadas.

El artículo 12 de la Ley 2281 le otorgó precisas facultades extraordinarias, por un término de seis meses contados a partir del 4 de enero de 2023, al Presidente de la República para la conformación e integración del Sector de Igualdad y Equidad.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada en el Acto Administrativo.

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

3.3 Disposiciones que se derogan, subrogan, modifican, adicionan o desarrollan con el Acto Administrativo.

El proyecto de Decreto modifica la adscripción de tres entidades y, por ende, de tres artículos distintos:

i) el artículo 1.2.1.1 del Decreto 1084 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación", que establece que el ICBF hace parte de la Sector de Inclusión Social;

ii) el artículo 1.2.1.1 del Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación", que establece que

el Instituto Nacional para Ciegos –INCI- hace parte del sector Educación;
y

iii) el artículo 1.2.1.2 del Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación", que establece que el Instituto Nacional para Sordos – INSOR hace parte del Sector Educación.

A su vez, el proyecto de Decreto también integra al Ministerio de Igualdad y Equidad en las instancias de coordinación y articulación institucional e intersectorial, por lo que modifica los siguientes artículos:

i) el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia", que establece la conformación del Consejo Nacional de Política Social;

ii) el artículo 23 de la Ley 7 de 1979 "Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones", que establece la conformación de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;

iii) el artículo 3 del Decreto 4875 de 2011 "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – AIPI – y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia", que establece la conformación de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia;

iv) el artículo 3 de la Ley 1146 de 2007 "Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente", que establece la composición de Comité Interinstitucional consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual;

v) el artículo 10 de la Ley 1145 de 2007 "Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones", que establece la composición del Comité Nacional de Discapacidad; y

vi) el artículo 7 a la Ley 1620 de 2013 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar", que establece la composición del Comité Nacional de Convivencia Escolar.



3.4 Revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pueden tener impacto o ser relevantes para la expedición del Acto Administrativo.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-159 de 2021, se pronunció sobre el sentido, funcionalidad y límites de las facultades extraordinarias. En esta decisión, la Corte reiteró una amplia y contundente jurisprudencia sobre este tema que ha establecido tres requisitos para la concesión de este tipo de medidas: (i) deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno Nacional y (ii) concedidas por mayoría absoluta de los miembros del Senado y de la Cámara de Representante y (iii) cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Estos requisitos complementan el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. En palabras de la Corte:

Así, aunque legítima, la habilitación legislativa al Presidente se somete a condiciones y a límites previstos en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Las condiciones se refieren a que las facultades legislativas (i) deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno Nacional y (ii) concedidas por mayoría absoluta de los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes, (iii) cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Es por ello que, el proyecto de ley donde se incluya la atribución de facultades extraordinarias debe contener una expresa motivación que sustente su concesión y las leyes de facultades extraordinarias deben responder al logro de un determinado fin que justificó su solicitud y su concesión por parte del Congreso.

Los límites son los que determinan el carácter excepcional de la potestad legislativa delegada al Presidente, para expedir decretos con fuerza y rango de ley, denominados decretos leyes y son de dos tipos: materiales y temporales. Los límites temporales se refieren a que la habilitación para legislar no puede superar los seis meses. Por su parte, los límites materiales son de dos tipos: (i) límite referido a la extensión de las facultades legislativas, ya que la ley habilitante del ejercicio de la función legislativa o ley de facultades extraordinarias debe ser precisa, es decir, debe ser suficientemente detallada en cuanto a las materias o los asuntos que podrán ser legislados mediante decretos leyes, para delimitar adecuadamente la actividad legislativa delegada.

Una ley habilitante demasiado amplia o imprecisa vulneraría el carácter excepcional de la facultad legislativa presidencial, al tratarse de una cesión de la función legislativa, más que de una delegación. Es debido a la exigencia de precisión de las materias de la delegación legislativa, que expresan el carácter excepcional de las facultades legislativas presidenciales, que el control del respeto de los límites establecidos por la ley de facultades extraordinarias debe ser estricto y la interpretación de la norma habilitante

debe ser literal y restrictiva, lo que implica que no existen habilitaciones o competencias implícitas, ni se admiten las interpretaciones amplias o extensivas. (ii) límite relativo a las materias excluidas de la delegación legislativa, ya que la legislación mediante decretos leyes no puede ser utilizada para expedir los códigos, recaer sobre materias de reserva de ley estatutaria, de ley orgánica, para expedir leyes marco o para el decreto o modificación de impuesto.²

En concreto, las facultades que otorgó el artículo 12 de la Ley 2281 de 2023 cumplen estos tres requisitos y son armónicas con la jurisprudencia constitucional teniendo en cuenta lo siguiente: 1) las facultades fueron expresamente solicitadas por el Gobierno Nacional, dado que el proyecto que dio lugar a la Ley fue de autoría del Gobierno Nacional; 2) el proyecto fue votado en todos los debates con las mayorías necesarias³, como lo acreditan las actas del proyecto y; 3) es un motivo de conveniencia pública, en la medida en que al integrar el Sector Administrativo de Igualdad y Equidad de esta manera, resulta más eficiente e idóneo que sea el propio Gobierno Nacional quien lo realice porque cuenta con las capacidades e información suficiente para desarrollar un examen profundo en la Administración Nacional y en la oferta de entidades asociadas a las funciones y problemas objeto de competencia del Sector.

4. IMPACTO ECONÓMICO

Las disposiciones contenidas en el proyecto de Decreto no causan por sí mismas un impacto económico para el Estado o los particulares.

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Las disposiciones contenidas en el proyecto de Decreto no requieren de disponibilidad presupuestal.

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

El proyecto de Decreto objeto de la presente memoria justificativa no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la nación.

7. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CONSULTA Y PUBLICIDAD

7.1 Deber de consultar.

² Corte Constitucional. Sala Plena de Decisión Sentencia C-159 del 26 de mayo de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo, núm. 22.

³ Es decir, en el debate de comisiones conjuntas, que se celebró el 24 y 28 de noviembre, y los debates en las plenarias de cada cámara, que se celebraron ambos el 12 de diciembre de 2022.

Teniendo en cuenta que el proyecto de Decreto tiene por objeto la integración del Sector de Igualdad y Equidad, no está sujeto a un proceso de consulta previa. No es una medida legislativa o administrativa que impacte a comunidades y pueblos étnicos directamente en temas relacionados con la consulta previa. Tampoco se trata de una obra, proyecto o actividad que se desarrolle en su territorio. Esencialmente, esto sucede porque la conformación del Sector de Igualdad y Equidad no es una medida administrativa pasible de afectar directamente a las titulares del derecho a la consulta previa y tampoco es una acción que se realice en el territorio de estos sujetos colectivos.

7.2 Deber de publicidad.

Teniendo en cuenta que el proyecto de Decreto tiene carácter ejecutivo, no está sometido al deber de surtir la etapa previa de participación ciudadana.

8. OTROS ASPECTOS RELEVANTES PARA LA EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

8.1 Deber de coordinación.

La constitución del Proyecto de Decreto contó con la participación de la Vicepresidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República y la Jefatura de Gabinete de la Presidencia de la República.

8.2 Abogacía de competencia.

La expedición del Proyecto de Decreto no requiere ser informada a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, toda vez que sus disposiciones no tienen incidencia sobre la libre competencia en los mercados.

8.3 Reglamentos técnicos y de procedimientos de evaluación de conformidad.

El objeto del proyecto de Decreto no hace parte ni se refiere a los proyectos de reglamentos internos y procedimientos de evaluación de la conformidad y que deban ser notificados a los países miembros de la Organización Mundial de Comercio, a la Comunidad Andina de Naciones, ni a los países con los cuales Colombia tenga acuerdos comerciales vigentes que contemplen la obligación de notificación internacional.

8.4 Autorización DAFT sobre creación de trámites.

La expedición del Proyecto de Decreto no requiere autorización del Departamento Administrativo de la Función Pública, en los términos del artículo



1 de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 39 del Decreto Ley 019 de 2012, toda vez que su objeto no es crear trámites administrativos.

ANEXOS	
Constancia de publicas y desfijación del proyecto para comentarios <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Matriz Resumen de comentarios recibidos en la relación con el proyecto normativo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe global de evaluación de comentarios <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Cuestionario para la evaluación de incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Conceptos del SIC en el ejercicio de la abogacía de la competencia <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Reglamentos técnicos y de procedimientos de evaluación de conformidad	<i>(Marque con una x)</i>
Autorización de nuevos tramites por el DAFT	<i>(Marque con una x)</i>

CAROLINA HOYOS VILLAMIL

Asesora Despacho Vicepresidenta de la República
Vicepresidencia de la República de Colombia

