



Entidad originadora:	<i>Departamento Nacional de Planeación</i>
Fecha (dd/mm/aa):	24/06/21
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de la Política Pública de Cuidado”</i>

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

De manera general, la necesidad de contar con una Comisión Intersectorial para la Política Pública de Cuidado se fundamenta en la persistencia de un rezago en cuanto a la institucionalidad para el cuidado en Colombia y la necesidad de avanzar hacia un Sistema de Cuidados conformado por políticas intersectoriales de mediano y largo plazo acompañado de una institucionalidad para coordinar la implementación de la política, organizar el accionar del sistema y la disponibilidad de recursos para complementar y definir su alcance y organización, sin desconocer los avances en materia de organización institucional para las principales poblaciones sujeto de cuidado, como el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) organizado por la Ley 1145 de 2007, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), respaldada reglamentariamente por los Decretos 4875 de 2011 y Decreto 1416 de 2018 y el Consejo Nacional de Personas Mayores, ordenado mediante la Ley 1251 de 2008.

A si mismo, el Decreto 2490 de 2013 creó la Comisión Intersectorial para la inclusión de la información sobre trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con fines exclusivamente estadísticos, en los términos señalados en la Ley 1413 de 2010. No obstante, el desarrollo de una política pública del cuidado orientada a garantizar los derechos de la población cuidadora y la población sujeta de cuidado, requiere de acciones articuladas intersectorialmente que potencien los efectos positivos de las inversiones públicas.

De acuerdo con lo establecido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, el capítulo XIV del Pacto de Equidad para las Mujeres el literal C, relacionado con “*El cuidado, una apuesta de articulación y corresponsabilidad*”, propone la creación de la Comisión Intersectorial del Sistema de Cuidado, con el fin de “*articular y coordinar la oferta entre distintos actores responsables del cuidado en Colombia, con la inclusión del enfoque de género para las mujeres en todas las acciones que de allí se deriven*”. En este sentido, la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad*”, imparte la instrucción de crear la Comisión Intersectorial del Sistema de Cuidado; y prioriza la política pública de cuidado.

Adicionalmente, es preciso hacer referencia al inciso final del artículo 222 de la Ley 1955 de 2019 el cual estableció que el Sistema Nacional de las Mujeres “*realizará seguimiento a la política pública de cuidado que se construirá bajo la coordinación de la Comisión Intersectorial del Sistema de Cuidado, teniendo en cuenta los enfoques de género e interseccional para el reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico y de cuidado remunerado y no remunerado.*”

En este orden de ideas, se puede afirmar que el cuidado es una dimensión central del bienestar y del desarrollo humano (Esquivel, Faur, Jelin, 2012), y constituye el conjunto de acciones que toda sociedad realiza para procurar la autonomía, desarrollo integral, bienestar cotidiano e inclusión social de todas las personas, en entornos configurados por condiciones sociales y materiales que propicien la garantía de derechos, la democracia, la pluralidad y la diversidad. Todas las personas requieren cuidados a lo largo del curso de vida y estos cuidados incluyen actividades tales como: suministro de alimentos, sostenimiento del hogar y atención de las personas que por razones de edad o capacidad requieren apoyo para el desarrollo de la vida cotidiana. Desde una perspectiva sistémica el cuidado también es un elemento indispensable para el funcionamiento económico, toda vez que permite la reproducción social, la pervivencia de la fuerza de

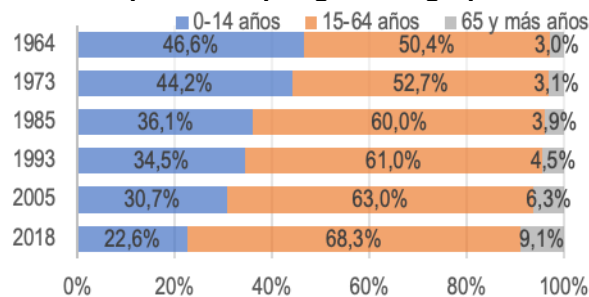


trabajo y determina atributos asociados con “la calidad y cantidad de la fuerza de trabajo”, el crecimiento y la distribución de los recursos.

En todos los países subyace una organización social del cuidado según la participación de los diferentes sectores (hogares, comunidad, Estado y mercado) en la provisión de servicios de cuidado. En aquellos países donde no se articula la oferta y demanda de estos servicios, el sector de los hogares termina realizando el mayor aporte. Al interior de los hogares, los roles de género han asignado la mayor carga de Trabajo de Cuidado No Remunerado (TCNR) a las mujeres quienes, según información estadística oficial de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, durante 2016 dedicaron en promedio al día 7 horas y 14 minutos, más del doble del tiempo dedicado por los hombres que participaron en estas labores. La carga desproporcionada que tienen las mujeres en el tiempo dedicado al cuidado ha sido un factor determinante de las brechas de género en la participación laboral, en los ingresos del trabajo asalariado, en la participación política y en el pleno ejercicio de sus derechos.

Las dinámicas poblacionales indican que cada vez las sociedades cuentan con menos personas dispuestas a cuidar y más personas que requieren cuidados. Aunque todas las personas requieren cuidados a lo largo del curso de la vida, los requerimientos pueden ser mayores para ciertos grupos poblacionales, que por razones de edad o capacidad necesitan apoyo para realizar las actividades de la vida cotidiana. Estos grupos refieren a niños, niñas y adolescentes que en 2018 representaron el 22,5% de la población total del país, población adulta mayor que representó el 9,2%, y población con algún tipo de dependencia 7,2%, según información censal presentada en la gráfica 1.

Gráfica 1: Distribución de la población por grandes grupos de edad, 1964 – 2018 pr*



Fuente: DANE. Censos y Demografía
Tomada de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.
Pr* Provisional

Así mismo, el proceso de envejecimiento en Colombia es un factor que suma al desbalance entre la oferta y demanda de cuidado, toda vez que grupos poblacionales como la población adulta mayor se ha incrementado, pasando de representar 4,6% en 1993 a 9,1% en 2018pr; mientras que la población de niños, niñas y adolescentes hasta los 14 años redujo su participación en la estructura poblacional pasando de 34,6% en 1993 a 22,5% en 2018pr (DANE, Censos 1993 y 2018pr). En este sentido, la demanda de cuidados de la población mayor sigue en aumento, y por su parte, la oferta de servicios de cuidado provista por el Estado y los hogares principalmente, no será suficiente a la luz del aumento poblacional de este grupo de edad.

Por su parte, para 2018 la fuerza de trabajo ocupada en los sectores de cuidado llegaba a un total de 2,6 millones de personas, lo que representa el 11,5% del empleo nacional (OIT, 2019). En los centros poblados y el rural disperso, donde existen más carencias de infraestructura, servicios públicos y protección social, se identifica, a su vez, una mayor cantidad de tiempo de TCNR de las mujeres, especialmente para el



suministro de alimentos (DANE, 2018).

Estas situaciones muestran la importancia de ubicar al cuidado como un tema principal en la agenda pública y proponer acciones que contribuyan a la organización y regulación por parte del Estado, involucrando de manera activa al mercado y la comunidad, de manera que se reduzca la carga de cuidado que se ha concentrado principalmente en las mujeres y se logre garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas sujetas de cuidado bajo el enfoque de reconocimiento, reducción y redistribución.

Pese a la importancia económica y social del cuidado ~~sector~~, el país enfrenta dificultades en la articulación, organización y regulación de los sistemas, políticas y programas de infraestructura, protección social, servicios públicos y sociales relacionados con el cuidado a lo largo del curso de vida, que son implementadas por distintos agentes, instancias y entidades. Esto se ve reflejado, entre otros aspectos, en la multiplicidad de leyes y políticas que atienden a un enfoque sectorial (infancia, adulto mayor o discapacidad) más no sistémico; en la falta de visualización de la perspectiva de género en los programas (la cual contribuiría a reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado) y en la escasa información que permita dar trazabilidad frente a la oferta y demanda de cuidado. Así mismo, la regulación ha sido dirigida a personas cuidadoras que se encuentran en sectores específicos de ocupación, como por ejemplo, personas con trabajo doméstico remunerado (Leyes 1595 de 2012¹ y 1788 de 2016²), careciendo de avances normativos integrales.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo con las reuniones sostenidas entre la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, quien aceptó ejercer la presidencia de la comisión, y el DNP en el mes de junio de 2021, las entidades priorizadas para articular la Política Pública de cuidado son doce (12), de las cuales seis (6) son Ministerios o Departamentos Administrativos y seis (6) son entidades adscritas o Consejerías:

Ministerios y Departamentos Administrativos:

1. Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Ministerio del Trabajo.
3. Ministerio de Educación Nacional.
4. Departamento Nacional de Planeación.
5. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
6. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Otras entidades y Consejerías Presidenciales:

1. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
2. Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad.
3. Consejería Presidencial para la Primera Infancia.
4. Consejo Nacional de Personas Mayores
5. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
6. Servicio Nacional de Aprendizaje.

¹ "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (número 189)", adoptado en Ginebra, Confederación Suiza, en la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 16 de junio de 2011."

² "Por medio de la cual se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticos"



2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de Decreto tendrá aplicación en todo el territorio nacional.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

A. Normas específicas que otorgan la competencia para la expedición

El artículo 45 de la Ley 489 de 1998 establece que *“el Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o debido a sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas atribuidas a cada uno de ellos. Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia”*

Así mismo, la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”*, señala en sus bases la creación de la Comisión Intersectorial del Sistema de Cuidados y prioriza la política pública de cuidado al incluir, en el capítulo XIV del Pacto por la Equidad para las Mujeres, el literal C, relacionado con *“El cuidado, una apuesta de articulación y corresponsabilidad”*. En línea con esto, el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019 dispone que *“El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo.”*

Adicionalmente, el inciso final del artículo 222 de la Ley 1955 de 2019 estableció que el Sistema Nacional de las Mujeres *“realizará seguimiento a la política pública de cuidado que se construirá bajo la coordinación de la Comisión Intersectorial del Sistema de Cuidado, teniendo en cuenta los enfoques de género e interseccional para el reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico y de cuidado remunerado y no remunerado.”*

Conforme al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa *“(…) ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”*.

Con base en lo anterior, los artículos 2 y 222 de la Ley 1955 de 2019 serán reglamentados con base en la facultad reglamentaria establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Así mismo, el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 otorga la facultad al Gobierno nacional para crear comisiones intersectoriales como la que se presente establecer por medio de este proyecto de Decreto.

Así mismo, existen desarrollos normativos nacionales e internacionales adicionales sobre las políticas de



cuidado que soportan el propósito del proyecto de Decreto, así:

B. Desarrollos normativos adicionales que soportan la iniciativa

Normas internacionales:

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: En relación con el trabajo no remunerado, en 1991 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, emite las recomendaciones 16 y 17. Mediante la Recomendación General No. 16, se afirma que el trabajo no remunerado se constituye como una forma de explotación de la mujer que es contraria a la Convención, y se recomienda a los Estados parte *“Tomar las medidas necesarias para garantizar remuneración, seguridad social y prestaciones sociales a las mujeres que trabajan sin percibir tales prestaciones en empresas de propiedad de un familiar”*. Por su parte, la Recomendación General 17, insta a los Estados Partes a que alienten y apoyen las investigaciones y los estudios experimentales destinados a medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, por ejemplo mediante encuestas de uso del tiempo. Así mismo, sugiere adoptar medidas encaminadas a cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el producto nacional bruto e incluir en sus informes información sobre las investigaciones y los estudios experimentales, realizados para medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, así como sobre los progresos logrados en la incorporación de dicho trabajo en las cuentas nacionales.
- La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, reconoce que la mujer contribuye al desarrollo, no solo a través del trabajo remunerado, sino también mediante el trabajo no remunerado, el cual ha sido invisibilizado. En este sentido declara que:
“(...) la mujer contribuye al desarrollo no sólo mediante su trabajo remunerado sino también mediante una importante labor no remunerada. Por otra parte, la mujer sigue realizando también la mayor parte de la labor doméstica y de la labor comunitaria no remunerada, como el cuidado de los niños y de las personas de más edad, la preparación de alimentos para la familia, la protección del medio ambiente y la prestación de asistencia voluntaria a las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos. Esta labor no se suele medir en términos cuantitativos y no se valora en las cuentas nacionales. La contribución de la mujer al desarrollo se ve seriamente subestimada y, por consiguiente, su reconocimiento social es limitado. La plena visibilidad del tipo, el alcance y la distribución de esta labor no remunerada contribuirá también a que se compartan mejor las responsabilidades”³.
- Así mismo, el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995 - 2001, establece como Acción estratégica VI, literal i: *“Promover y alentar la participación de la mujer y el hombre en pie de igualdad, alentando medidas tales como las licencias familiares para mujeres y hombres, de modo que tengan más posibilidades de equilibrar sus responsabilidades domésticas y públicas. (...)”⁴.*
- Por su parte, la Duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer y el Consenso de Santo Domingo (2013), resalta la necesidad de redistribuir las labores de cuidado entre los diferentes sectores sociedad, Estado, familias y empresas:

“Reconocer el cuidado como un derecho de las personas y, por lo tanto, como una responsabilidad que debe ser compartida por hombres y mujeres de todos los sectores de la sociedad, las familias, las empresas privadas y el

³ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995. Párrafo 156.

⁴ Naciones Unidas. Cepal. (2006). Programa de acción regional para las Mujeres de América Latina y El Caribe y otros consensos regionales. Recuperado de: <https://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Programa-de-Accion-Regional-para-las-Mujeres-de-America-Latica-y-El-Caribe-y-otros-Consensos-Regionales.pdf>



*Estado, adoptando medidas, políticas y programas de cuidado y de promoción de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la vida familiar, laboral y social que liberen tiempo para que las mujeres puedan incorporarse al empleo, al estudio y a la política y disfrutar plenamente de su autonomía”.*⁵

- La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reafirman que garantizar la igualdad sustantiva entre los géneros, es considerada no sólo como un derecho humano fundamental, sino también *“la base necesaria para conseguir sociedades pacíficas, prósperas y sostenibles”*. En ese sentido, incorpora de manera transversal la perspectiva de género en todos los objetivos, e incluye como meta dentro del Objetivo 5 *“Igualdad de Género”*: *“Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”*.⁶

Con el objeto de avanzar en la implementación de los ODS, y específicamente reconociendo la necesidad de generar lineamientos para alcanzar la igualdad de los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, en 2016 se crea el Panel de Alto Nivel sobre Empoderamiento Económico de las Mujeres (HLPWEE) (Sigla utilizada por nombre en inglés High-Level Panel on Women's Economic Empowerment -HLPWEE). Dentro de los principios que orientan las acciones del Grupo de Alto Nivel se encuentra el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, por lo cual, en el segundo informe del HLPWEE se proponen lineamientos para garantizarles un trabajo decente a las personas trabajadoras domésticas y de cuidados no remunerados, y para el fomento de cambios en las normas sociales que permitan avanzar en la redistribución del cuidado entre mujeres y hombres de manera equitativa.

- De otra parte, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), en su sexagésimo primer período de sesiones (CSW61) llevado a cabo en 2017, insta a adoptar medidas relacionadas con el fortalecimiento de los marcos normativos para garantizar la igualdad y prohibir la discriminación contra las mujeres en su participación en los mercados de trabajo y su acceso a los mismos; la implementación de políticas económicas y sociales para alcanzar el empoderamiento económico de la mujer y la garantía de sus derechos durante toda su vida en el mundo del trabajo; y la adopción de medidas para hacer frente a la informalidad creciente del trabajo y a la movilidad de las trabajadoras; entre otras. La CSW61 promovió la adopción de dos tipos de medidas en relación con el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, en particular las medidas de las signaturas z) y aa):

“(…) z) Adoptar todas las medidas adecuadas para reconocer, reducir y redistribuir la parte desproporcionada que soportan las mujeres y las niñas en cuanto a la prestación de cuidados y el trabajo doméstico no remunerados promocionando políticas e iniciativas que apoyen la conciliación de la vida laboral y familiar y el reparto equitativo de las responsabilidades entre mujeres y hombres, mediante arreglos laborales flexibles que no reduzcan la protección laboral y social, proporcionando infraestructuras, tecnologías y servicios públicos, como los de agua y saneamiento, energía renovable, transporte y tecnología de la información y las comunicaciones, así como guarderías accesibles, asequibles y de calidad y servicios de cuidado de niños, cuestionando los estereotipos de género y las normas sociales negativas y promoviendo la participación y las responsabilidades de los hombres como padres y cuidadores;

aa) Establecer mecanismos para medir el valor de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados a fin de determinar su contribución a la economía nacional, por ejemplo, mediante encuestas periódicas sobre el empleo

⁵ Naciones Unidas. Cepal. (2013). XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Consenso de Santo Domingo. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40450/1/Consenso_Santo_Domingo_es.pdf.

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivo 5: Igualdad de Género. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html#targets>



del tiempo, e incluir esas mediciones en la formulación de políticas económicas y sociales con perspectiva de género”.⁷

- En el 2019 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas dio lugar a un conjunto de recomendaciones sobre formas y medios de lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a través de sistemas de protección social, el acceso a los servicios públicos y la infraestructura sostenible, siendo la dimensión del cuidado un tema clave para el bienestar de la sociedad y, en especial, para la igualdad de género.

En particular, la Comisión describe las políticas y las medidas que deben adoptar los Gobiernos y otros interesados encaminadas a: 1) Fortalecer los marcos normativos, jurídicos y de política; 2) Fortalecer el acceso de las mujeres y las niñas a la protección social y 3) Reforzar el acceso a los servicios públicos para las mujeres y las niñas.

- En cuanto a poblaciones específicas que demandan cuidado como son las niñas, niños y adolescentes, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) ratificada por Colombia en 1991, establece en su artículo 3 que: *“Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”*.
- En 2002 entró en vigencia el protocolo facultativo relativo a la participación de los niños en conflictos armados de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en el cual se recogen los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de los Niños, Niñas y Adolescentes – NNA, e insta a los Estados parte a mejorar las condiciones de esta población y las responsabilidades y obligaciones de los agentes encargados de su protección⁸.
- La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) promulgada en 1979 y que cuenta con mecanismo de seguimiento vigente, estableció en su parte considerativa y en el artículo 3 que el cuidado y la educación de niñas y niños exige la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, y la sociedad en su conjunto, reconociendo que es necesario modificar el papel tradicional del hombre y de la mujer en la familia:

“ (...)

Teniendo presentes el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto.

Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia”

(...)

Artículo 3. Los Estados deben promover el pleno desarrollo de las mujeres, asimismo tomarán parte en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el

⁷ Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. (2017). El empoderamiento económico de la mujer en el cambiante mundo del trabajo. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/61/csw-conclusions-61-sp-web.pdf?la=es&vs=5432>

⁸ Colombia se ha adherido a los protocolos facultativos de la Convención, relativos a la participación de los niños en conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.



*ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.*⁹

- En 1994, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”, en su artículo 6 estableció que:

“(…) El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”.

Adicionalmente, esta Convención tiene en cuenta los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, donde los procesos educativos, formales y no formales, son muy importantes para contrarrestar los prejuicios y costumbres que se basan en la inferioridad de lo femenino y la superioridad de lo masculino.

- En relación con la normativa sobre la protección de las personas adultas mayores, uno de los principales referentes es la Ley 319 de 1996¹⁰, la cual en su artículo 17, estableció:

“Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos”.

Sin embargo, desarrollos normativos¹¹ sobre la población adulta mayor han focalizado las acciones de política pública en la población en situación de pobreza extrema, mediante acciones más asistenciales que de desarrollo integral o protección de los derechos.

- En relación con las personas con discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU 2006), en el numeral 2 del artículo 16 “Protección contra la explotación, la violencia y el abuso”, insta a los estados partes a adoptar: *“(…) todas las medidas pertinentes para impedir cualquier forma de explotación, violencia y abuso asegurando, entre otras cosas, que existan formas adecuadas de asistencia y apoyo que tengan en cuenta el género y la edad para las personas con discapacidad y sus familiares y cuidadores, incluso proporcionando información y educación sobre la manera de prevenir, reconocer y denunciar los casos de explotación, violencia y abuso. Los Estados Partes asegurarán que los servicios de protección tengan en cuenta la edad, el género y la discapacidad.”*¹²

⁹ Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

¹⁰ Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

¹¹ Ley 48 de 1986, Ley 100 de 1993, Decreto 1135 de 1994, Ley 687 de 2001, Ley 1276 de 2009 y Ley 1850 de 2017 se describen en el acápite sobre normativa nacional.

¹² Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Recuperado de <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>.



A su vez, el literal c, numeral 2 del artículo 28 de la referida Convención, sobre el nivel de vida adecuado y protección social señala que: *“Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: c) “Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados”.*

Normas Nacionales

- El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones y que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.
- En línea con lo anterior, 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 competencias con el propósito de lograr los fines y cometidos estatales, razón por la cual deberán prestar su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones
- La Ley 1257 de 2008¹³, indica en su artículo 12 que *“El Ministerio de la Protección Social, además de las señaladas en otras leyes, tendrá las siguientes funciones: 1. Promoverá el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres e implementará mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial. 2. Desarrollará campañas para erradicar todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral. 3. Promoverá el ingreso de las mujeres a espacios productivos no tradicionales para las mujeres”.*
- La Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”*, señala en sus bases la creación de la Comisión Intersectorial del Sistema de Cuidados y prioriza la política pública de cuidado al incluir, en el capítulo XIV del Pacto por la Equidad para las Mujeres, el literal C, relacionado con *“El cuidado, una apuesta de articulación y corresponsabilidad”.*

Dentro de los objetivos planteados se encuentra: *“Desarrollar una política pública de cuidado que contemple la articulación y coordinación de sistemas e instancias interinstitucionales que atiendan poblaciones sujetas de cuidado y de las personas cuidadoras”.* Adicionalmente, propone como lineamiento de esta política pública, entre otros, la *“creación de la Comisión Intersectorial del Sistema de Cuidado, con el fin de articular y coordinar la oferta entre distintos actores responsables del cuidado en Colombia, con la inclusión del enfoque de género para las mujeres en todas las acciones que de allí se deriven”.*

- El artículo 2 de la Ley 1955 de 2019 dispone que *“El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite*

¹³ Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.



legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo.”

- El inciso final del artículo 222 de la Ley 1955 de 2019 estableció que el Sistema Nacional de las Mujeres *“realizará seguimiento a la política pública de cuidado que se construirá bajo la coordinación de la Comisión Intersectorial del Sistema de Cuidado, teniendo en cuenta los enfoques de género e interseccional para el reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico y de cuidado remunerado y no remunerado.”*
- En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, se reconoce que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados contribuye al desarrollo social; a su vez, se afirma que el hogar es tanto demandante como proveedor de servicios de cuidado. Dentro las acciones concretas, ordena la creación del Sistema Nacional de Cuidados:

“El Gobierno nacional, en cabeza del DNP, de manera coordinada con las entidades que integran la Comisión creada por el Decreto 2490 de 2013 y con el apoyo de las organizaciones sociales, la academia y el sector privado, creará las bases institucionales, técnicas y económicas, para desarrollar el Sistema Nacional de Cuidados a partir de lo establecido en la Ley 1413 de 2010 y definirá una Agenda Nacional sobre Economía del Cuidado”.

Como consecuencia de lo anterior, el país ha avanzado en la consolidación de las bases técnicas del Sistema de Cuidado, en las cuales se incluyen actividades de formación para las personas cuidadoras, provisión de servicios de cuidado, institucionalidad, financiamiento, entre otros.

- La política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa desarrollada en el punto 2.2.6 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, señala que el Gobierno nacional adoptará medidas para facilitar la participación efectiva de las mujeres en este escenario, incluidas aquellas que permitan superar los obstáculos relacionados con sus labores de cuidado y reproducción.

Mediante el Decreto 2027 de 2016, se crea el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), dentro del cual se conformó una Mesa Técnica de Género, cuyo objetivo es *“desarrollar insumos, mecanismos e instrumentos a través de los cuales se propenda por la inclusión efectiva del enfoque de género en las políticas, programas y planes de reincorporación, así como la transversalización del mismo”.*

Con respecto al cuidado de niños, niñas y adolescentes (NNA), la Ley 1098 de 2006 por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia en Colombia, establece en su artículo 17 el *“(…) derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente. (...) Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano”.*

Desde la Ley 1804 de 2016, que establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, se reitera este mismo derecho, al estar ésta cimentada en los principios consagrados en el Código de la Infancia y la Adolescencia. En la política se entiende el cuidado como parte de la Protección Integral de niños y niñas de la primera infancia que propende por su desarrollo integral.

Así mismo, en el Código de Infancia y Adolescencia presenta como elemento conceptual del cuidado el



“Derecho a los alimentos”, según el cual NNA tienen derecho a:

“(…) los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto”.

El “Derecho a los alimentos” definido por el Código comprende actividades de trabajo doméstico y de cuidado. Al respecto, el artículo 10 hace referencia a la corresponsabilidad entre familia, sociedad y Estado en el cuidado de NNA; y el artículo 14 menciona la responsabilidad entre padre y madre en la labor de cuidado que asegure la satisfacción plena de los derechos de NNA. En consecuencia, según el Código de Infancia y Adolescencia, el cuidado de NNA trasciende las fronteras de las familias y los hogares e incluye a la sociedad y al Estado.

En relación con las personas adultas mayores, el artículo 46 de la Constitución indica que *“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”*

En el mismo sentido, con relación al envejecimiento y la vejez, la Ley 1251 de 2008¹⁴ tiene como objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, Plan de Viena de 1982, los Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Colombia.

En materia de financiamiento, la Ley 48 de 1986, Ley 687 de 2001, Ley 1276 de 2009 y la Ley 1850 de 2017 han creado y modificado lo relacionado con la Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor ratificando el funcionamiento territorial de las acciones y los recursos para este grupo poblacional. En particular, la Ley 1850 de 2017 también ha reforzado las medidas sancionatorias y la infraestructura del Estado, mediante las cuales se busca brindar protección al adulto mayor y penalizar el maltrato intrafamiliar por abandono, descuido o negligencia.

La Ley Estatutaria 1618 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”*, en el numeral 3 del artículo 8 *“Acompañamiento a las familias”* establece: *“El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, o el ente que haga sus veces, deberá establecer programas de apoyo y formación a los cuidadores, relacionados con el cuidado de las personas con discapacidad, en alianza con el SENA y demás instancias que integran el sistema nacional de discapacidad”.*

En relación con el punto 2.2.6 del *“Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”* se estableció como uno de los mecanismos democráticos de participación ciudadana en cuanto a *“Fortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales como*

¹⁴ Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.



salud. Un desarrollo particular de este lineamiento es el contemplado en el artículo 9 del Decreto 902 de 2017¹⁵, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras: “*Artículo 9: Reconocimiento a la economía del cuidado. En todos los procesos de acceso y formalización de tierras se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales, a efectos de la configuración de los hechos positivos constitutivos de ocupación o posesión, y especialmente para la formulación de los proyectos productivos en los programas de acceso a tierras, las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado conforme a lo previsto por la Ley 1413 de 2010*”. Evidenciando una forma en que las políticas públicas incorporan los aportes de la economía del cuidado y la perspectiva de las mujeres en sus lineamientos y directrices.

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

El Decreto por el cual se crea la Comisión Intersectorial de la Política Pública de Cuidado adiciona el Capítulo 3 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

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)

No aplica.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La expedición del presente proyecto de Decreto en principio no tiene impacto económico. Así mismo, no tiene incidencia en el Presupuesto General de la Nación (PGN), ni genera impacto fiscal.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

Para el presente proyecto de Decreto no se requiere de disponibilidad presupuestal, toda vez que no tiene impacto en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y no genera impacto fiscal.

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

El proyecto de Decreto no genera de manera directa un impacto medioambiental o un impacto sobre el patrimonio cultural de la Nación.

¹⁵ Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.



7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

- DNP (2017) Avances Construcción Bases del Sistema Nacional de Cuidado.
- DNP (2018) Lineamientos de Política del Cuidado.
- DNP (2019) Propuesta de política de cuidado pública nacional y sectorial.
- DNP (2020) Política Pública Nacional de Cuidado.
- ONU Mujeres – DNP (2020) Causas y efectos en los cuidados.
- DNP-BID (2020) Diagnóstico de la oferta de servicios de cuidado en el país, incorporando los servicios de cuidado identificados en las experiencias internacionales.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A.
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A.
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

Aprobó:

[Versión preliminar]
JULIÁN AGUILAR ARIZA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Departamento Nacional de Planeación

[Versión preliminar]
LAURA PABÓN ALVARADO
Directora de Desarrollo Social
Departamento Nacional de Planeación