

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL DECRETO POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADO, SUS COMPONENTES, SUS INSTANCIAS DE GOBERNANZA, SE DETERMINA LA OFERTA DE SERVICIOS DEL SISTEMA AL Y DEROGA LOS DECRETOS 2490 DE 2013 Y 1228 DE 2022

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Igualdad y Equidad</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>11 de abril de 2024</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cuidado, sus componentes, sus instancias de gobernanza, se determina la oferta de servicios del Sistema al y deroga los Decretos 2490 de 2013 y 1228 de 2022</i>

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

2.

El artículo 13 de la Constitución Política señala que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El artículo 43 de la Constitución Política establece la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y señala que las mujeres no pueden ser sometidas a ninguna clase de discriminación.

El artículo 113 de la Constitución Política establece que "(...) *Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*".

Aunado a ello, 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.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos de los Niños el 20 de noviembre de 1989, en Colombia fue aprobada por medio de la Ley 12 de 1991. En ella se insta a la adopción de todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que posibiliten dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención para la garantía del derecho a la vida de los niños. De igual manera, en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, se toman medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional

El artículo 6 de 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*" 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 1098 de 2006 *“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”* señala en su artículo 23 el derecho de los niños, las niñas y los adolescentes a que sus padres asuman su cuidado personal, el cual se extiende además a quienes convivan con ellos en los ámbitos familiar, social o institucional, o a sus representantes legales.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en Colombia a través de la Ley 1346 de 2009 establece que *“los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad”*.

El artículo 2 de la Ley 1413 de 2010 *“Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas”*, define la economía del cuidado como el *“(…) trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad”*.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS –, adoptados el 25 de septiembre de 2015, en particular el Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas y la meta 5.4, vinculada con las condiciones de trabajo, se establece la necesidad de *“reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social (...)”*. Para avanzar en el logro de este objetivo se deben implementar políticas públicas de cuidado que tengan en cuenta la perspectiva de las mujeres, así como de la población sujeta y proveedora de cuidado.

La Ley 2055 de 2020 *“Por medio de la cual se aprueba la «Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores», adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015”* establece como uno de sus principios generales *“El bienestar y cuidado”* así como *“La responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración activa, plena y productiva de la persona mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna.”* Aunado a ello, la Ley 2055 de 2020 establece en su artículo 6 *“Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez”* que *“Los Estados Parte tomarán medidas para que las instituciones públicas y privadas ofrezcan a la persona mayor un acceso no discriminatorio a cuidados integrales, incluidos los cuidados paliativos, eviten el aislamiento y manejen apropiadamente los problemas relacionados con el miedo a la muerte de los enfermos terminales, el dolor, y eviten el sufrimiento innecesario y las intervenciones fútiles e inútiles, de conformidad con el derecho de la persona mayor a expresar el consentimiento informado.”* Además, el artículo 12 se refiere a los *“Derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo”*.

Mediante el artículo 6 de la Ley 2281 de 2023 *“Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”* se creó el Sistema Nacional de Cuidado, disponiendo que a través de este se articularán servicios, regulaciones, políticas y acciones técnicas e institucionales, con el objeto de dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares de manera responsable entre la nación, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad para promover una nueva organización social de los cuidados del país y garantizar los derechos humanos de las personas cuidadoras.

Además, las bases del Plan Nacional de Desarrollo que hacen parte integral de la Ley 2294 de 2023 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”* incorpora como una de las cinco transformaciones que lo componen, la seguridad humana y justicia social; la cual a su



vez integra el catalizador de la expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida a través de la estrategia del Sistema Nacional de Cuidado para la vida y la paz, bajo la coordinación y orientación del Ministerio de Igualdad y Equidad que estará basado en el reconocimiento del cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas, y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de universalidad, corresponsabilidad social y de género, promoción de la autonomía, participación y solidaridad en el financiamiento.

Así mismo, la referida Ley establece en el artículo 84 el reconocimiento de la economía del cuidado no remunerado como actividad productiva en el sector rural y en el artículo 106 la creación, fortalecimiento e integración de una oferta de servicios para la formación, el bienestar, la generación de ingresos y el fortalecimiento de capacidades para personas cuidadoras.

Mediante el Decreto 1075 de 2023 por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad, se definió en el artículo 28 que el Viceministerio para las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza tiene dentro de sus funciones “Dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Cuidado, de acuerdo con los lineamientos técnicos y normativos vigentes.”

Que mediante este mismo Decreto se crea la Dirección de Cuidado, atribuyéndole nueve funciones asociadas al desarrollo de acciones de política pública que soporten la implementación de los componentes del Sistema Nacional de Cuidado.

Finalmente, de acuerdo con la Sentencia T-583 de 2023, la Corte Constitucional reconoce el cuidado como derecho fundamental a ser cuidado, y el derecho de las personas cuidadoras a hacerlo sin discriminación y reconoce que el cuidado atraviesa las relaciones interpersonales, familiares y comunitarias que sostienen el núcleo relacional que da lugar al Estado Social de Derecho.

En concordancia con lo anterior, se hace necesario reglamentar el Sistema Nacional de Cuidado previsto en el artículo 6 de la Ley 2281 de 2023 y crear la Comisión Intersectorial del Sistema Nacional de Cuidado, buscando la implementación de este.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones del proyecto de decreto son aplicables a todas las entidades estatales de la rama ejecutiva a todas las entidades del orden nacional y territorial que ejerzan funciones en el marco del Sistema Nacional de Cuidado. Igualmente le son aplicables a los particulares que desarrollen tareas en el marco de la implementación del Sistema.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La competencia para expedir el presente decreto se fundamenta en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y las Leyes 2281 de 2023 y 2294 de 2023.

Mediante el artículo 6 de la Ley 2281 de 2023 “*Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones*” se creó el Sistema Nacional de Cuidado, disponiendo que a través de este, se articularán servicios, regulaciones, políticas y acciones técnicas e institucionales existentes y nuevas, con el objeto de dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares de manera responsable entre la nación, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad para promover una nueva organización social de los cuidados del país y garantizar los derechos humanos de



las personas cuidadoras. La mencionada norma definió como objetivo del Sistema Nacional de Cuidado, reconocer, reducir, redistribuir, representar y recompensar el trabajo de cuidado, remunerado y no remunerado, a través de un modelo corresponsable entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad, para compartir equitativamente las responsabilidades respecto a dichas labores, dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares y las personas que necesitan cuidados, y garantizar los derechos de las personas cuidadoras.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo que hacen parte integral de la Ley 2294 de 2023, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA", incorpora como una de las cinco transformaciones que lo componen, la seguridad humana y justicia social; la cual a su vez integra el catalizador de la expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida a través de la estrategia del Sistema Nacional de Cuidado para la vida y la paz, bajo la coordinación y orientación del Ministerio de Igualdad y Equidad que estará basado en el reconocimiento del cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas, y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de universalidad, corresponsabilidad social y de género, promoción de la autonomía, participación y solidaridad en el financiamiento.

La Ley 2294 de 2023 establece en el artículo 84 el reconocimiento de la economía del cuidado no remunerado como actividad productiva en el sector rural y en el artículo 106 la creación, fortalecimiento e integración de una oferta de servicios para la formación, el bienestar, la generación de ingresos y el fortalecimiento de capacidades para personas cuidadoras.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 2281 de 2023 y la Ley 2294 de 2023 se encuentran vigentes.

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

Deroga los Decretos 2490 de 2013 y 1228 de 2022, disposiciones que regulan Comisiones Intersectoriales con funciones que serán asumidas por la Comisión Intersectorial del Sistema Nacional de Cuidado.

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)

Sobre el particular, es relevante mencionar, entre otras, la Sentencia T – 220 de 2016, en la cual la Corte Constitucional destacó las características de los cuidadores, señalando:

“Por otro lado, el cuidador de personas en situación de dependencia, es una figura distinta “que se entiende como aquel que realiza una actividad social, de ayuda y acompañamiento a quienes se hallan en total situación de dependencia”¹. La sentencia T-154 de 2014 sistematizó las características de los cuidadores de la siguiente manera:

- (i) Por lo general son sujetos no profesionales en el área de la salud, (ii) en la mayoría de los casos resultan ser familiares, amigos o personas cercanas de quien se encuentra en situación de dependencia, (iii) prestan de manera prioritaria, permanente y comprometida el apoyo físico necesario para satisfacer las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria de la persona dependiente, y aquellas otras necesidades derivadas de la condición de dependencia que*



permitan un desenvolvimiento cotidiano del afectado, y por último, (iv) brindan, con la misma constancia y compromiso, un apoyo emocional al sujeto por el que velan.”

En este contexto, la Alta Corporación ha precisado acerca de la incidencia especial del trabajo de cuidado en diferentes aspectos como el acceso a la seguridad social y al mercado laboral, tiempo para el aprendizaje, la especialización, el ocio, la participación social y política o el cuidado personal, puntualizando en la Sentencia T - 462 de 2021:

“El acceso nulo o intermitente al mercado laboral que tienen las mujeres que se dedican al trabajo de cuidado es una barrera para lograr acumular cualquier tipo de capital que haga frente a vivir sin trabajar remuneradamente. Eso las coloca en un ciclo de pobreza. Por demás, la informalidad que recae con mayor rigor sobre las mujeres y se materializa en la falta de acceso a la seguridad social, es decir, no pueden protegerse ante la vejez, o cuando se enferman o si se invalidan.

Esta Corporación es consciente de que la situación descrita es una radiografía de una discriminación estructural que recae sobre las mujeres. En este punto, la suspensión o incumplimiento de los arreglos derivados de la ruptura matrimonial, en los que tuvieron algo de agencia para ver reflejado el valor de su cuidado tanto a los hijos como a la pareja, son una muestra más de un escenario inconstitucional, que es inadmisibles.”

Así mismo en la Sentencia T-583 de 2023, la Corte Constitucional reconoce el cuidado como derecho fundamental a ser cuidado, y el derecho de las personas cuidadoras a hacerlo sin discriminación y reconoce que el cuidado atraviesa las relaciones interpersonales, familiares y comunitarias que sostienen el núcleo relacional que da lugar al Estado Social de Derecho.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Ninguna por destacar.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición del decreto no implica compromisos presupuestales, ni esfuerzos fiscales adicionales a los que actualmente tiene cada una de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional en el marco de la coordinación intersectorial y las competencias ordinarias de cada entidad.

El artículo 47 del Decreto será financiado con recursos del Ministerio de Igualdad y Equidad. Estos recursos equivalen a \$2.032.700.00 pesos para la vigencia 2024.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

A través de la Ley 2281 de 2023 se crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. Al referido Ministerio le fue asignada, en virtud de la señalada Ley la siguiente función:

“12. Dirigir, coordinar, orientar, hacer seguimiento y evaluar el Sistema Nacional de Cuidado. Así como formular, implementar y evaluar políticas relacionados con ayudas, generación de ingresos, capacitación y



formación, y demás acciones que permitan retribuir las labores de cuidado que desempeña la población cuidadora.”

En desarrollo de la función referida, el Decreto 1075 de 2023 “Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”, consagra la definición de funciones particulares en diferentes dependencias del Ministerio, asociadas a las políticas y estrategias para la prevención y atención de violencias basadas en género.

En dicho contexto, las erogaciones que se requieran para la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Cuidado, serán asumidas con cargo a las apropiaciones que se dispongan en la sección presupuestal del Ministerio de la Igualdad y Equidad, existiendo título de gasto suficiente según lo dispuesto por el artículo 346 de la Constitución Política y 38 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

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

Con la expedición del decreto, no se generan efectos sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural.

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

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>	<i>(Marque con una x)</i>
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>	<i>(Marque con una x)</i>
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>	<i>(Marque con una x)</i>
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>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Elaboró:
Revisó:
Aprobó:



Sergio A. Coronado

SERGIO ANDRÉS CORONADO DELGADO
Jefe Oficina Jurídica (E)
Ministerio de Igualdad y Equidad