



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría  
Integración Social

## **SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

**POLÍTICA PÚBLICA PARA LAS FAMILIAS DE BOGOTÁ  
2011 – 2025**

SDIS - PPLE NO COPIAR



## TABLA DE CONTENIDO

Mensaje de la Política Pública para las Familias de Bogotá .....	4
Presentación de la Política Pública para las Familias de Bogotá .....	7
1. ANÁLISIS SITUACIONAL DE LAS FAMILIAS .....	10
1.1. Contexto socioeconómico de las familias en Bogotá .....	12
1.2. Consideraciones finales .....	28
2. MARCO ÉTICO POLÍTICO .....	30
2.1. Igualdad: .....	30
2.2. Diversidad: .....	31
2.3. Equidad:.....	31
3. MARCO CONCEPTUAL .....	33
4. MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO .....	36
4.1. Marco Internacional.....	36
4.2. Marco Nacional .....	37
4.3. Las familias en el Estado Social de Derecho y cumplimiento de los fines del Estado..	38
4.4. Línea jurisprudencial que soporta la amplitud del concepto de familia .....	39
4.5. Derechos de las Familias. ....	46
4.5.1. Derecho de las Familias a una vida libre de violencias .....	47
4.5.2. Derecho de las Familias a permanecer unidas .....	51
4.5.3. Derecho de las Familias a la intimidad.....	55
4.5.4. Derecho de las Familias a la vivienda digna .....	58
4.5.5. Derecho de las Familias a la seguridad económica .....	64
5. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LAS FAMILIAS .....	70
5.1. Objetivo General de la Política Pública.....	70
5.2. Objetivos Específicos, Ejes y Líneas de Acción de la Política Pública .....	70
5.2.1. Primer Eje: Reconocimiento de la diversidad de las familias .....	71
a) Transformación de patrones culturales.....	72
b) Agenda pública para las familias en Bogotá. ....	74
c) Observatorio Social para las Familias. ....	75



5.2.2. Segundo Eje: Promoción de la familia como ámbito de socialización democrática ..	77
a) Promoción de la autonomía .....	78
b) Convivencia y relaciones democráticas. ....	79
c) Ciudad Protectora .....	81
5.2.3. Tercer Eje: Seguridad económica y social para las familias .....	83
a) Generación de ingresos.....	84
b) Economía del cuidado .....	86
c) Protección económica y social de las familias .....	87
6. ORIENTACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA ..	89
6.1. Estrategia de Gestión Social Integral.....	90
6.2. Condiciones necesarias para la implementación de la Política .....	91
6.2.1. Institucionalización de la Política.....	92
6.2.2. Planeación de la Política Pública.....	93
6.2.2.1. Plan de Acción Transectorial.....	94
6.2.2.2. Modelo de Atención Integral para las Familias.....	96
6.2.2.3. Tiempos de implementación de la Política.....	97
6.2.2.3.1. Período I 2010 – 2011.....	98
6.2.2.3.2. Período II 2012 – 2016 .....	99
6.2.2.3.3. Período III 2016 – 2025.....	100
6.2.3. Coordinación para la implementación transectorial .....	100
6.2.4. Seguimiento y evaluación de la Política Pública.....	102
6.2.5. Financiación.....	104

## **Mensaje de la Política Pública para las Familias de Bogotá**

El documento de Política Pública que hoy se presenta, es el resultado de la decisión y determinación política de la Administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón, en la que se dio su formulación inicial y desde la Administración de la *Bogotá Positiva*, del Alcalde Samuel Moreno Rojas, donde se fortalecen los planteamientos a la luz del enfoque de derechos y se desarrollan las herramientas para su efectiva implementación.

La Administración Distrital ha reiterado la necesidad de contar con una Política Pública para las Familias, al entender que esta organización representa el espacio inicial de aprendizaje y construcción de la vida social de las personas; garantizar sus derechos es impactar en la vida misma de la ciudad y de sus habitantes, para contribuir a la consolidación de una sociedad justa y equitativa.

La Política Pública para las Familias se formuló en el marco del enfoque de derechos, al contemplar las obligaciones del Estado en el reconocimiento, garantía y restitución, no sólo de los derechos individuales, sino de las familias como organización y en orientación al reto de que éstas sean comprendidas e identificadas como sujetos colectivos de derechos.

En atención a la Constitución Política de 1991, la Política se centra en la garantía de los derechos de las familias y en la promoción de los mismos sobre el principio del respeto a la dignidad humana, como fundamento del Estado Social de Derecho y en las familias como escenario para su vivencia y trascendencia. En consecuencia, la dignidad no sólo es al sujeto sino de éste en relación con otros y otras, dados los vínculos y las relaciones que establecen entre sí los seres humanos.

En este sentido, le corresponde al Estado colombiano la obligación de garantizar los derechos de las familias, lo que supone reconocer sus cambios y transformaciones y asumir la protección de su dignidad cualesquiera sean sus manifestaciones, formas, arreglos y estructuras.

La Política Pública se inscribe en una concepción sobre las familias que tiene en cuenta que éstas son un escenario de relaciones de afecto, jerarquía, poder y vínculos en donde ocurre una inevitable convivencia intergeneracional –de protección o de vulneración de derechos– que supone la importancia de reconocer y atender no sólo las necesidades diferenciadas de los integrantes de la familia a lo largo de su ciclo vital, sino también la complejidad y multiplicidad



de estructuras y configuraciones familiares, habitualmente identificadas como aquellas de carácter emergente.

A partir del primer documento elaborado en el año 2006, resultado de un proceso participativo, amplio e incluyente y como parte del ejercicio de implementación, esta Administración avanzó en la incorporación de elementos estructurales y coherentes con el enfoque de derechos y de un concepto amplio de la familia, lo que implica un esfuerzo importante de la Política consistente en hablar y actuar para las familias y no para la familia, en tanto esta designación hace alusión a una única forma de constituirse y ser familia, idea contraria a la realidad que hoy viven las familias en Bogotá y en el país.

Al determinar un nuevo sujeto de análisis, la Política Pública ubica a las familias como sujetos colectivos titulares de derechos, es decir, las concibe como organizaciones autónomas capaces de modificarse a sí mismas y de transformar el entorno en el cual se hallan inmersas. Desde esa lógica sistémica, las Familias son atravesadas por la influencia del entorno que las rodea y asimismo son agentes productoras de transformaciones sociales.

Por lo anterior, la Política plantea derechos para las familias – materia que aún debe convocar el trabajo y la reflexión – definiéndolas como organizaciones sociales y se estructura en función de su desarrollo y garantía. Esto supone un avance frente a la concepción tradicional que concibe los derechos únicamente asociados a los sujetos o que entiende los derechos de las familias como la sumatoria de los derechos individuales de quienes la integran. Contemplar los derechos de las familias, supone identificar determinantes sociales que afectan sus dinámicas, que las colocan en situaciones de desprotección y a la postre entorpecen su función como sujetos de transformación social.

Asimismo, las familias pueden ser espacios para la construcción de la convivencia social, si en ellas coexiste el proyecto colectivo de familia y al mismo tiempo, se complementan las diferencias entre sus integrantes como potencia de ese proyecto. Este aprendizaje de la convivencia y del cuidado de sí mismo y del otro es necesaria para la consolidación de una cultura política democrática que modifique la forma de ser y hacer ciudadanos, de allí la responsabilidad de desarrollar acciones que potencien a las familias como ámbitos para la promoción de sujetos autónomos y participativos.

En ese sentido, la Política Pública plantea como parte de su estructura las líneas orientadoras propias de la implementación, en donde se ordena principalmente el trabajo articulado y transectorial del conjunto de la Administración Distrital y de otros sectores de la sociedad, a quienes también les asiste el llamado a contribuir con su reflexión y su quehacer en la movilización de las acciones que promueve



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría  
Integración Social

la Política Pública: el respeto a la dignidad, el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de las relaciones democráticas.

Finalmente, dada la complejidad de las transformaciones que están viviendo las familias como producto de su adaptación frente a las condiciones cambiantes que les impone el entorno económico, político, social y cultural, no queda sino invitar a todos los actores de la sociedad, a unirse al debate público para formular respuestas acordes con esa realidad dinámica de las familias y las promuevan como organizaciones sociales esenciales para la construcción de una sociedad más democrática, justa y equitativa.

Clara Eugenia López Obregón  
Alcaldesa Mayor de Bogotá Designada

SDIS - PPPF NO COPIAR

## Presentación de la Política Pública para las Familias de Bogotá

La Política Pública para las Familias de Bogotá, es el resultado de un largo proceso en el que la participación de los sectores público, académico, privado y comunitario, fueron determinantes para hacer una lectura de las realidades a las que se enfrentan las familias en Bogotá.

En el año 2006, la Administración de Luís Eduardo Garzón hizo entrega del documento "*Política Pública por la Garantía de los Derechos, el Reconocimiento de la Diversidad y la Democracia en las Familias*", estructurado en tres Ejes – Reconocimiento de la diversidad de las familias; Promoción de la familia como ámbito primordial de socialización humanística y democrática y Creación de condiciones y medios para la realización de proyectos de vida, con perspectiva de equidad – y ocho líneas de acción. Esta es la primera construcción documental con la que contó el Distrito para impulsar acciones de política en favor del reconocimiento, garantía y restablecimiento de los derechos de las familias bogotanas.

En el marco del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008 – 2012 del Alcalde Samuel Moreno Rojas, se retoma este documento como punto de partida para orientar las acciones para la garantía de los derechos de las familias; sin embargo, para el proceso de implementación fue necesario realizar algunos ajustes relacionados con:

- La actualización de las cifras contenidas en el contexto socioeconómico de las familias, teniendo en cuenta que las cifras registradas en el anterior documento corresponden a la Encuesta de Calidad de Vida de 2003.
- La inclusión del enfoque de derechos adoptado por el Distrito, exponiendo los elementos sustanciales que lo componen, además de proponer los derechos de las familias desde una perspectiva jurídica.
- La construcción de proyectos de vida familiar, como un elemento transversal a toda la Política.
- La visibilización de las familias rurales y campesinas del Distrito para la definición de acciones diferenciales en la implementación de la Política Pública.



- El desarrollo de tres Ejes con sus respectivas líneas de acción, a partir de un concepto de familia que recoge todas las estructuras, arreglos, formas, relaciones, roles y subjetividades y se puntualiza en acciones que alimentan el proceso de implementación de la Política. Especialmente, el tercer eje en el que se desarrollan las líneas de acción que se relacionan con el derecho a la seguridad económica y social de las familias: Generación de ingresos, Economía del cuidado y Protección económica y social de las familias.
- Por último, se brindan orientaciones para la implementación de la Política, en el marco de la estrategia de Gestión Social Integral, en donde se plantean sugerencias que ordenan la articulación transectorial de las entidades del Distrito para todo el ciclo de Política.

A partir de los ajustes realizados el presente documento de política pública se estructura de la siguiente manera:

En una primera parte, se presenta el análisis situacional de las familias, el cual pretende explicar cambios a partir de la identificación de tensiones y conflictos que caracterizan a las familias urbanas y rurales de Bogotá.

Una segunda parte, donde se define el marco ético político, se determinan los principios del enfoque de derechos, valores filosóficos y políticos que guían la acción de la Política Pública.

Una tercera parte, corresponde al marco conceptual, donde se define el concepto de familias sobre el que se fundamenta la Política.

Una cuarta parte, contiene el marco jurídico y normativo nacional e internacional así como la definición de cinco derechos para las familias.

Una quinta parte, corresponde a la estructura de la Política, donde se definen el objetivo general, tres ejes y nueve líneas de acción.

Por último, se proponen estrategias, instrumentos y metas para la implementación de la Política a nivel territorial, local y distrital, en el marco de la Gestión Social Integral.

Así, este documento de Política Pública para las Familias de Bogotá reafirma la importancia que representan estas organizaciones sociales, en la construcción de una ciudad que se edifica sobre las bases del Estado Social de Derecho. En este sentido, se compromete en colocar todo su empeño y orientar sus esfuerzos para alcanzar la garantía de los derechos de las familias, como mecanismo para avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos que hoy las integran y asegurar la formación de nuevas generaciones de ciudadanos que





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría  
Integración Social

constituyan una sociedad bogotana más democrática, solidaria y comprometida con el desarrollo de la ciudad.

La Política Pública para las Familias de Bogotá, es el fruto de la construcción colectiva de la sociedad y representa grandes retos para la Administración Distrital en los años por venir. Sin embargo, la Política no se construye sólo desde la institucionalidad, sino que se desarrolla en la cotidianidad de la ciudad, en las empresas, las escuelas, en las calles. Depende pues, del compromiso que tenemos todos y todas para modificar el tipo de relaciones que edificamos desde nuestras familias y que redundan en el tipo de ciudadanos que somos y el tipo de ciudad que habitamos.

De ahí la invitación que hoy hacemos a la ciudadanía y a todos los actores que componen la sociedad, para que participen activamente en el proceso de implementación y acompañamiento de la Política, para que ésta pueda cumplir con el horizonte de sentido que se ha propuesto y sus acciones redunden en unas familias bogotanas con una mejor calidad de vida.

Inés Elvira Roldán Pardo  
Secretaría Distrital de Integración Social

## 1. ANÁLISIS SITUACIONAL DE LAS FAMILIAS: CAMBIOS, TRANSFORMACIONES Y CONTEXTOS

Durante el siglo XX se registraron aceleradas revoluciones en los sistemas familiares que imprimieron una rápida dinámica de transformaciones en sus relaciones, estructuras y funciones. En los cambios recientes experimentados por las familias han influido los mayores niveles educativos, la urbanización, la secularización, la consolidación y globalización de las economías de mercado, con sus innovaciones tecnológicas, los procesos sociales, políticos, culturales y ambientales derivados de estos y particularmente, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Uno de los cambios históricos más relevantes en las sociedades contemporáneas con profunda incidencia en las dinámicas familiares, son las transformaciones en las relaciones de género y entre generaciones. Las mujeres lucharon por el reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y por la valoración social de su autonomía, consecuente con su contribución a la sociedad y a las familias, mediante el ingreso que obtienen por el acceso al trabajo asalariado -sin ser relevadas de las responsabilidades en el ámbito familiar- y a la educación formal, generando para ellas una relativa libertad de acción.

De otra parte, la secularización de la sociedad, las legislaciones más liberales y la emancipación de las mujeres se han asociado con el incremento de la tasa de divorcios. Estos últimos, como forma de terminar la relación conyugal y la mayor visibilización de las personas divorciadas entre la población, disminuyó el estigma de no tener pareja o de ser madre o padre soltero/a. Además, los nacimientos fuera del matrimonio se tornaron más aceptados social, cultural y jurídicamente. Al finalizar el siglo XX, la maternidad en solitario, la opción de la vida a solas, por las perspectivas de autonomía y libertad personal que abre, el libre desarrollo de la personalidad y elección plural de sexo; emergen como alternativas de vida, más o menos legítimas y generalizadas.

Todas las transformaciones y las realidades sociales derivadas de estas situaciones, dan lugar a lo que hoy hemos reconocido como la diversidad de las familias, un concepto que involucra un sinnúmero de prácticas sociales que hacen visibles otras estructuras, arreglos y formas de hacer y vivir las familias. Aun así, la transición de la normatividad en este sentido ha sido más lenta en comparación con el proceso social y no registra hasta el momento cambios significativos en el reconocimiento de diversos patrones para la conformación de las familias y la protección de sus derechos.



Estos cambios afectan las organizaciones familiares de manera compleja y hacen indispensable redefinir tanto los referentes conceptuales como los marcos analíticos, desde los que se intenta comprender la condición de las familias contemporáneas. Adicionalmente, se requiere entender la relación entre cambios, permanencias y la generación de procesos ambivalentes y conflictivos, tanto para las personas y organizaciones familiares como para el conjunto de la sociedad.

Los diferentes estudios que han investigado las organizaciones familiares en el mundo durante el último siglo<sup>1</sup>, ilustran parte de estos procesos y transformaciones que representan tendencias globales. En general, el aumento de la longevidad incrementó la durabilidad potencial de las familias y por tanto, las relaciones conyugales y paterno-filiales, así como el constante descenso de la tasa de natalidad dieron lugar a una familia media más reducida. Con la crisis del modelo de familia patriarcal y autoritaria, junto a los procesos conexos de la privatización, la liberación sexual y la mayor igualdad entre géneros y generaciones, la familia disminuyó su extensión y pasó a ser más reducida en su estructura y en sus relaciones, de la mano de la emergencia de los individualismos.

El surgimiento de estos procesos ha sido asociado con la transición del modelo de familia patriarcal al nuevo modelo de familia, en el que la democratización de las estructuras de poder, una mayor equidad en las relaciones de género, la liberación de la opresión patriarcal y el interés por la libertad, la autonomía racional y la igualdad, se erigen como valores que transforman el desempeño y el papel de los miembros de la familia<sup>2</sup>.

Estos cambios también se han expresado fuertemente en la secuencia de reformas legislativas en varios países del mundo en materia de matrimonio, maternidad, paternidad y ciudadanía; reformas que han estado dirigidas a extender la autonomía personal y los derechos individuales. La crisis del Estado de Bienestar, la sustitución de la hegemonía de la organización social por el mercado y las instituciones económicas, que promueven el individualismo y el interés personal, han favorecido estas tendencias.

Sin embargo, al tiempo que se registran importantes avances, se han agudizado también algunos factores de discriminación y exclusión, ya que en algunas familias -con mayor impacto en las más pobres- las mujeres siguen asumiendo

---

<sup>1</sup> En particular las investigaciones de Goode, William (1963) *World Revolution and Family Patterns*; Hart, Nicki (2005) *Acerca de la procreación y el poder*. En *New Left Review*, No 35, Madrid; y, Therborn, Göran (2004) *Between Sex and Power: Family in the World*, Londres.

<sup>2</sup> Universidad Especializada de las Américas UDELA. “*La familia como problema social contemporáneo*”. Boletín electrónico semanal # 10, del 21 de junio al 25 de junio de 2004



predominantemente la crianza, además de la provisión económica y los oficios del hogar. Por otro lado, se ha vuelto a incorporar a las personas mayores, reasumiendo los abuelos/as el rol de la crianza de los hijos e hijas, las tareas y dinámica familiar, los/as jóvenes postergan su independencia, las madres adolescentes y los nuevos arreglos de pareja entre jóvenes se ven obligados a convivir en los hogares de origen, producto de la precariedad del trabajo, de los bajos ingresos familiares y del difícil acceso a bienes y servicios.

Las tendencias de investigación y análisis en torno al tema de la familia, ha estado orientadas hacia el entendimiento de la conformación de la familia a partir de unas estructuras definidas históricamente y el efecto que las transformaciones de la sociedad han causado en ellas en sus relaciones biológicas, de género, en su seguridad económica, la calidad de vida y las oportunidades generadas por el medio.

El análisis situacional que integra esta Política, pretende explicar estos cambios a partir de la identificación de tensiones y conflictos que caracterizan a las familias de Bogotá y dan cuenta de situaciones de violencia y vulneración de derechos que pueden ser transformadas a través de la Política.

### **1.1. Contexto socioeconómico de las familias en Bogotá**

Realizar una caracterización sobre las condiciones de vida de las familias bogotanas implica varios retos frente a las fuentes de información disponibles, pues la totalidad de registros que hacen los sistemas de información se realizan más desde lo individual que desde lo familiar, de ahí que sea necesario recurrir a fuentes de información que describan las condiciones de vida desde la noción de hogar<sup>3</sup>.

Estas condiciones de vida están determinadas por factores económicos, sociales, políticos y culturales que configuran las relaciones de individuos y familias en sus territorios, de ahí la necesidad de identificarlos y analizarlos para entender cómo estas condiciones afectan las dinámicas humanas en la ciudad; sin desconocer que las familias también se ven atravesadas por prácticas culturales profundamente arraigadas como el patriarcalismo y por relaciones de poder desiguales.

A continuación se describen algunos de los factores que caracterizan la dinámica de las familias bogotanas teniendo en cuenta aspectos como: composición,

---

<sup>3</sup> “Hogar, persona o grupo de personas, parientes o no, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas”. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. Encuesta de Calidad de Vida 2007 para Bogotá ECVB – 2007. Pág. 27.



jefatura, funciones y situaciones problemáticas como violencia intrafamiliar, condiciones de pobreza, desplazamiento y ruralidad.

### 1.1.1. Transformaciones familiares

A mediados del siglo XX, Colombia se caracterizaba en el contexto de América Latina, por ser un país multipolar respecto a los asentamientos humanos y regiones de desarrollo económico. Las tendencias recientes registran una transformación en la cual el Distrito se ha convertido en el principal centro de concentración poblacional y de flujos económicos, igual que las ciudades capitales del resto de naciones latinoamericanas.

Bogotá en 1951, concentraba el 6,4% de la población del país, cifra que ha ido aumentando en promedio dos puntos porcentuales cada década: en 1964 se registró un 9,7%, en 1973 pasó al 12,5%, en 1985 al 14,4%, en 1998 a 14,9% y finalmente en el 2005 al 16.4%. Es decir, que en el período comprendido entre los censos de 1951 y 2005, se dio un incremento total de 9.5% de la población nacional que habitaba el territorio distrital.

En resumen, en el último medio siglo la participación relativa de la población en Bogotá se ha triplicado. Esto plantea un crecimiento sostenido en el volumen total de población, al pasar de 715.250 personas según el censo de 1951 a 6.776.009 personas en 2005. En ese sentido y de acuerdo con las proyecciones de crecimiento poblacional del DANE, se estima que en el 2011 la ciudad tendrá 7.467.804<sup>4</sup> personas (de las cuales 3.601.370 serán hombres y 3.866.434 mujeres) y para el 2015 se espera una población de 7.878.783<sup>5</sup>.

Los factores que inciden en dicho crecimiento se relacionan principalmente con los procesos migratorios causados por la búsqueda de oportunidades laborales producto de la urbanización y la oferta de bienes y servicios que ofrece la ciudad, así como al desplazamiento forzado interno resultado del conflicto político, social y armado que vive el país. Es así como, *“para el 2005 se encuentra que el 43% de la población en esta ciudad proviene de otras regiones y concentra aproximadamente el 20% del total de migrantes en el país”*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> DANE. Proyecciones municipales de población 2005-2011.

<sup>5</sup> DANE – SDP, Proyecciones de Población, 2006 – 2015.

<sup>6</sup> Silva, C. & González, P. (2009) Un análisis espacial de las migraciones internas en Colombia (2000-2005). En: Revista de la Facultad de Ciencias Económica. revfac.cienc.econ, XVII (1). 123-144. Pág. 130. <http://www.umng.edu.co/www/resources/Analisis%20espacial.pdf>.



Esta confluencia de familias provenientes de otras regiones del país, por decisión propia u obligados, como en el caso del desplazamiento forzado, ha implicado la coexistencia de distintas culturas, con visiones, proyectos y prácticas de vida diferentes, en espacios de convivencia pequeños y conflictivos, lo que ha llevado a que Bogotá se haya transformado en una ciudad multicultural y pluriétnica, síntesis de la diversidad cultural y regional de Colombia.

En términos etnográficos, según el censo de 2005, el 1,49% (97.885 personas) de la población residente en Bogotá se autoreconoce como raizal, palenquero, negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente, el 0,23% (15.032 personas) como indígena y el 0,01% (523 personas) como Romm o Gitano. Por otro lado, frente a la distribución porcentual de estos grupos étnicos en el territorio nacional, Bogotá concentraba en 2005, el 2.27% de la población afrocolombiana, 1,08% de la población indígena y el 10,77% de la población Romm del país.

Los cambios demográficos que se observan en la estructura poblacional por edades indica que se presentó un aumento de la población mayor de 65 años, en el 2005 representaba el 5.5% de la población total, para el 2009 constituía el 6.1%, y se espera que para el 2015 sea del 7.5%, de acuerdo con las proyecciones demográficas del DANE. Mientras que para la población ubicada en el rango de 15 a 64 años, el crecimiento en los mismos años fue de 67.4% para el 2005, 68.7 % para el 2009 y 69.5 para el 2015.

En cuanto a la población menor de 15 años, se observa una disminución en la proyección, ya que en el 2005 constituía un 27.1% del total de la población, en 2009 representaba el 25.2% y en 2015 se espera que sea del 22.9%.

Estos cambios en la pirámide poblacional se vinculan con factores como: la disminución de la tasa de fecundidad<sup>7</sup>, la disminución de la tasa de natalidad<sup>8</sup> y el aumento de la esperanza de vida. En relación con la primera, se ha venido presentando una disminución en el número de hijos por mujer, así: para el quinquenio de 1985 – 1990 la tasa de fecundidad fue de 2.77 hijos por mujer, para el quinquenio 2005 – 2010 se proyectó de 1.93 y se espera que para el quinquenio 2010 -2015 sea de 1.90 hijos por mujer. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS 2010<sup>9</sup> corrobora esas proyecciones, para ese año en cuestión, se encontró que la menor tasa de fecundidad del país por regiones, la comparten Bogotá y la Región Central con 1.9 hijos. Sin embargo, a nivel de las ciudades,

<sup>7</sup> Entendida como el número promedio de hijos que puede tener una mujer en edad fértil, es decir, de los 15 hasta los 49 años de edad.

<sup>8</sup> Entendida como el número de nacimientos que ocurren en una población por cada mil habitantes durante un periodo dado.

<sup>9</sup> Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS 2010. Profamilia, Ministerio de Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, USAID. Pág. 112.

Medellín A.M. (1.4 hijos) y Cali A.M. (1.5 hijos), tienen una tasa de fecundidad más reducida que la del Distrito Capital.

Otro aspecto que hace referencia al cambio en la pirámide poblacional es la tasa de natalidad que para la ciudad viene disminuyendo, en la medida en que para el quinquenio de 2005 – 2010 existen 16,83 niños por cada 1000 habitantes, mientras que para el quinquenio 2010 – 2015 se espera que disminuya a 15,91 niños por cada 1000 habitantes. Esta tendencia implica que a medida que pasa el tiempo la proporción de nacimientos por cada habitante es cada vez menor.

La tendencia a la baja, tanto de la tasa de fecundidad como de natalidad puede estar relacionada con la inserción de la mujer en el mercado laboral y en el sistema educativo, al uso con mayor frecuencia de métodos anticonceptivos y la tendencia en posponer la maternidad. Para el quinquenio 2005 – 2010, la edad media de fecundidad es de 28.51 años.

En cuanto a la edad mediana al primer nacimiento entre las mujeres de 25-49 años, según la ENDS 2010, Bogotá se encuentra en tercera posición, con una mediana de 22.7 años, siguiendo a Barranquilla con la más alta, 22.9 años y Medellín 22.8.

En razón al aumento de la esperanza de vida de la ciudad, se encuentra que cada vez es más alta, para el período 2010 – 2015 los hombres tendrán en promedio una esperanza de vida de 75.94 años, mientras que para las mujeres será de 80.19 años. Las diferencias entre unos y otras se relaciona con la mayor exposición del hombre a episodios de violencia que le pueden ocasionar la muerte o la pérdida de años de vida saludable, tales episodios se relacionan con muertes violentas por robo y resistencia al mismo, por riñas, un margen menor al conflicto armado y a otros factores sociales.

Las cifras presentadas señalan cambios en la conformación y desarrollo de la vida social y económica de las familias, en la medida en que cada grupo de edad, género y cultura cuenta con demandas particulares para garantizar su calidad de vida.

En este sentido, la conformación de hogares en Bogotá muestra una tendencia a contraer matrimonio a edad más tardía y al aumento de la población soltera o de personas que viven solas; como lo señala la Encuesta de Calidad de Vida de Bogotá ECVB – 2007, en la que del total de la población en edad de establecer una relación afectiva (5.828.578), el 21.8% vive en unión libre, el 24.8% se encuentra casado, el 6.9% está separado o divorciado y el 42.6% está soltero.

Sin embargo, con estas tendencias de cambio, en Bogotá dos de cada tres familias siguen organizándose de manera nuclear, modalidad predominante

conformada por padre, madre e hijos/as. De acuerdo con el Censo Nacional de Población de 2005, el número de personas promedio por hogar se ha venido reduciendo de manera continua en la Capital, de 5,2 en 1973 bajó a 3,8 en 1985 y a 3,4 en 2005, el cual se mantiene en la ECV – 2007 con un promedio de 3.54 personas por hogar.

En Bogotá para el 2009 se identificaron 2.153.365 hogares, con un promedio de personas por hogar de 3.36 y se espera que para el 2015 cuente con 2.425.576. Las localidades que presentan un mayor número de Hogares para el 2009 son: Suba con 310.464 hogares con un promedio de personas por hogar de 3.28; Kennedy con 282.943 con un promedio de personas por hogar de 3.53; Engativá con 246.422 con un promedio de personas por hogar de 3.36; Ciudad Bolívar con 169.403 con un promedio de personas por hogar de 3.64; Usaquén con 153.192 con un promedio de personas por hogar de 3.03, Bosa con 151.991 con un promedio de personas por hogar de 3.65<sup>10</sup>.

### 1.1.2. Organización familiar

La organización familiar hace referencia a la forma como las familias se estructuran de acuerdo con quien ejerce la jefatura del hogar<sup>11</sup>. En las familias bogotanas, de acuerdo con los resultados de la ECVB – 2007, se encuentra que el 66,6%<sup>12</sup> del total de los hogares tienen jefatura masculina, con una conformación mayor de familias biparentales y el restante 33,4% es de jefatura femenina con una mayor presencia de familias monoparentales; en razón al número de integrantes no hay una diferencia significativa, los hogares con jefatura femenina tienen en promedio 3,21 personas, y los de jefatura masculina 3,71 personas.

En cuanto al por qué de las jefaturas, se observa que en los hogares con jefatura femenina el 29,50% se encuentran divorciadas o separadas, el 19% viudas, el 29,78% solteras. En los hogares con jefatura masculina el 32,80% vive en unión libre de más de dos años y el 47,86% están casados. Lo anterior refleja que en los hogares en los que se encuentra conformada la pareja (hombre y mujer) sea a través de la unión marital de hecho o de derecho se les asigna el rol de jefe de hogar a los hombres, esto puede deberse a la existencia de patrones culturales que históricamente han asignado dicho rol al género masculino.

---

<sup>10</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. Conociendo Bogotá y sus localidades: Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos, 2009.

<sup>11</sup> Definido en la ECVB – 2007 como: Jefe del Hogar: es la persona que siendo residente habitual es reconocido como jefe por los demás miembros del hogar; ya sea por la edad, por una mayor responsabilidad en las decisiones, por prestigio, relación familiar o de parentesco, o por razones económicas o tradiciones culturales. El jefe de hogar puede ser hombre o mujer

<sup>12</sup> Información tomada de los Boletines de la Encuesta de Calidad de Vida de Bogotá, 2007.



Por otro lado, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS 2010, encontró que se está dando un proceso de feminización de la jefatura de hogar en el país<sup>13</sup> (30.3% en 2005 a 34.0% en 2010) a nivel urbano (33.1% en 2005 a 36.7 en 2010) y rural (21.7% en 2005 a 25.4% en 2010). En Bogotá, se ha dado esa misma tendencia pasando de un 31.3% reportado en la ENDS 2005 a 36.9% en 2010.

Otra perspectiva para el análisis del fenómeno anterior, lo hace la ENDS 2010 a través del análisis de la condición de residencia de la población menor de 15 años<sup>14</sup>. La encuesta encuentra que en Bogotá el 56.4% de los menores de 15 años vive con ambos padres, el 34.1% vive con su madre aunque su padre está vivo, sólo 1.9% vive con ella por la muerte del padre. En el caso contrario, en el cual viven sólo con el padre, 2.7% lo hace con su madre viva y 0.3 por muerte de la misma. En el caso en el que el niño no vive con los padres, tenemos que 2.3% tiene ambos padres vivos, 0.2% sólo el padre vivo, 0.4% sólo la madre viva y 0.1% ambos padres muertos. Por último, el 2.9% de los niños son huérfanos y el 3.0% son niños de crianza.

Aunque se reconoce la existencia de hogares conformados por personas del mismo sexo, no existe un registro que permita identificar cuál es la proporción de hogares en relación con la población bogotana, así como se desconoce el número de personas que los integran. Este es un aspecto que deberá atender el Observatorio Social para las Familias, además de ser uno de los componentes del reconocimiento de la diversidad en la conformación de las familias.

Otro aspecto que incide en la organización de las familias tiene que ver con la relación de dependencia<sup>15</sup>, la cual muestra la carga que asume la población económicamente activa, generalmente la población joven y adulta en relación con personas que por su edad o problemas físicos y cognitivos presentan una condición de dependencia; para el 2005 Bogotá presentaba una tasa de 48.39 personas dependientes por cada 100 personas, se espera que esta disminuya para el 2015 a 43.78 por cada 100 personas.

Dicha relación de dependencia también incide en la asistencia a instituciones educativas, en la medida en que es necesario hacer una reasignación de roles frente al cuidado de niños, niñas y de personas mayores. En el caso de los hombres el 1,03% no asiste porque debe encargarse de las labores domésticas y del cuidado de niños y niñas frente al 13,79% de las mujeres; por otra parte, el

---

<sup>13</sup> ENDS 2010. Pág. 37.

<sup>14</sup> ENDS 2010. Pág. 40.

<sup>15</sup> Hace referencia a la relación que existe entre la población potencialmente activa y las personas económicamente dependientes.

2,79% de los hombres no asiste porque debe encargarse del cuidado de algún miembro del hogar (ancianos, discapacitados) frente al 3,97% de las mujeres<sup>16</sup>.

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS 2010, introdujo una nueva categoría de análisis para visibilizar los diferentes tipos de familias que se presentan en el país. La base para desarrollar la clasificación es el parentesco entre las personas que componen el hogar con el jefe del hogar y está definida de la siguiente manera<sup>17</sup>:

- Familia Unipersonal: hogares en que vive solo una persona.
- Familia Nuclear:
  - Familia completa: ambos padres con sus hijos solteros menores de 18 años o mayores de esta edad pero sin dependientes en el hogar;
  - Familia incompleta: un solo padre o madre con sus hijos solteros menores de 18 años o mayores de esta edad pero sin dependientes en el hogar;
  - Pareja sin hijos.
- Familia extensa:
  - Familia completa: nuclear completa y otros parientes diferentes a cónyuge e hijos solteros.
  - Familia incompleta: nuclear incompleta y otros parientes diferentes a cónyuge e hijos solteros.
  - Pareja sin hijos: con otros parientes diferentes a cónyuge e hijos solteros.
  - Jefe solo: con otros parientes diferentes a cónyuge e hijos solteros.
- Familia compuesta: otros parientes pero siempre hay no parientes.

La ENDS 2010, encontró que en la ciudad de Bogotá, la familia nuclear completa, sigue siendo preponderante con un 38.3% -además es la más alta entre las regiones del país- seguida por las familias nucleares incompletas, 14.4%, en las que el jefe de hogar es una madre o un padre solos. Los hogares unipersonales son el 9.3%, el conjunto de los diversos tipos de familias nucleares representan el 60% de los hogares, las familias extensas el 27.2% y las familias compuestas el 3.5%.

Otros datos interesantes encontrados por la ENDS 2010, se refieren a las relaciones que se tejen en las familias con respecto a la toma de decisiones y el cuidado de los niños.

En cuanto a la decisión sobre los ingresos y contribución sobre los gastos del hogar<sup>18</sup>, teniendo presente sólo a las mujeres que reciben remuneración por su trabajo, el 73.1% de ellas deciden solas cómo se destinarán los ingresos, mientras que el 25.2% lo deciden con su pareja o con otra persona, sólo el 1.7% permite

<sup>16</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. Op. Cit. Pág. 68

<sup>17</sup> ENDS 2010. Pág. 41.

<sup>18</sup> ENDS 2010. Pág. 97.



que alguien más lo decida por ellas (el cónyuge o alguien más). En cuanto a la contribución en los gastos del hogar, sólo el 5.3% de las mujeres asume el total de los gastos, el 55.7% paga la mitad o más de los mismos, el 25.8% menos de la mitad y el 13.2% contribuye con casi nada o nada.

Frente a la participación de la mujer en la toma de decisiones en el hogar<sup>19</sup>, la ENDS 2010 encontró que en Bogotá, las mujeres toman decisiones solas o con otra persona en las siguientes categorías así: frente a su propia salud, 86.8%; ante las grandes compras del hogar, 68.0%; en las compras diarias del hogar, 70.4%; en la decisión de visitar familiares, el 81.1%; y sobre qué alimentos cocinar cada día, el 72.8%. Igualmente, el 56.1% tiene la última palabra en las cinco categorías decisionales; y el 7.7% de las mujeres no tiene la última palabra en ninguna de ellas.

En lo que tiene que ver con el cuidado de los niños menores de cinco años que viven con la madre<sup>20</sup> y el apoyo de otros miembros de la familia o personas para esa labor, se tiene para Bogotá lo siguiente: sólo el 5.6% de las mujeres reciben el apoyo de sus cónyuges para cuidar de los niños o niñas en su ausencia, el 3.8% son apoyadas por la hija niña mayor, el 0.6% por el hijo mayor, en un 35.1% las ayudan los abuelos, en un 7.4% de los casos otros parientes, en un 5.2% los vecinos, en un 1.0% amigos, el ICBF en un 3.8%, otras instituciones 3.4% y en el 30.9% de los casos les toca llevar a los niños o la niñas con ellas.

Por otro lado, la asistencia de menores de 6 años a los programas de atención dirigidos a niños y niñas<sup>21</sup>, y que sirven de apoyo a las familias en las actividades relacionadas con la economía del cuidado, tenemos lo siguiente para Bogotá: el 41.4% de los niños asisten a los programas, de estos 21.8% a Hogares Comunitarios de Bienestar – HCB; 0.8% a Hogares FAMI del ICBF; 16.7% a Hogares Infantiles del ICBF; 19.5% a Jardines infantiles y Preescolares oficiales; 39.9% a Jardines infantiles y Preescolares privados; y el 1.4% a otros programas no especificados.

En cuanto a los costos de los servicios anteriores que deben asumir las familias, es decir la cuota mensual de asistencia pagada en esos programas, la ENDS 2010 reporta lo siguiente: 20.6% no paga ningún monto por el servicio; el 0.4% menos de \$6.000; el 1.2 % entre \$6.001 y \$10.000; el 4.9% entre \$10.001 y \$20.000; el 32.9% entre \$20.001 y \$40.000 mensuales; finalmente el 37.5% de las familias pagan más de \$50.000 por este tipo de servicios.

---

<sup>19</sup> ENDS 2010. Pág. 100.

<sup>20</sup> ENDS 2010. Pág. 93.

<sup>21</sup> ENDS 2010. Pág. 63.

### 1.1.3. Violencia intrafamiliar

En el caso colombiano, uno de los problemas que más afecta a las familias en sus relaciones es, sin lugar a dudas, la violencia intrafamiliar y por ello este es un tema crucial para el desarrollo de la Política. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF –, en el año 2009 se reportaron 93.859 casos de violencia Intrafamiliar en el país, 4.056 más que en 2008<sup>22</sup>. Situación que viene en aumento desde el 2004, periodo en el cual se reportaron 59.770 casos, independiente de las razones que puedan explicar este incremento en el registro<sup>23</sup>, los datos resultan significativos por los efectos que este tipo de situación tiene sobre cada uno de los integrantes de las familias y sobre el tejido social.

Para el 2009, la violencia intrafamiliar representó la segunda causa de las lesiones no fatales registradas en el territorio nacional, alcanzando un 31%, después de las lesiones personales que representaron el 45.57%. Este es un hecho que tiene efectos sobre la salud mental, física y emocional de quienes la vivencian, además del deterioro que genera en la construcción de redes sociales.

Al revisar el comportamiento de la violencia intrafamiliar – VIF –, se encuentra que la relación más afectada por esta situación es la de pareja, en la cual la mujer fue la víctima en el 88.6% de los casos. Adicionalmente, el análisis de los registros que ha realizado el INMLCF, ha mostrado que, en algunos casos, las mujeres adicionalmente son víctimas también de violencia sexual por parte de su pareja. Durante el 2008, en el 99% de los casos en los cuales se reportó violencia sexual en el marco de la VIF ésta fue ejercida por el compañero.

En Bogotá, la situación no se aleja de la tendencia marcada a nivel nacional. Durante el 2009 Medicina Legal conoció 25.226 casos, 1.064 más que en el 2008, constituyéndose en la tercera parte del incremento registrado en todo el país.

En las Comisarías de Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social, durante el período 2008 – 2010<sup>24</sup>, se recibieron 179.078 demandas por concepto

---

<sup>22</sup> Carreño Samaniego, Pedro A. “Violencia Intrafamiliar. Colombia, 2009. Niños, niñas, adolescentes y mujeres, las víctimas de la violencia intrafamiliar”. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2009.

<sup>23</sup> El incremento en los registros de casos de violencia intrafamiliar pueden ser explicados por dos situaciones: 1) Como efecto de una mayor visibilización en las políticas públicas, el interés de los administradores por dar cumplimiento a lo dispuesto en las normas que tratan del asunto, particularmente con la expedición de la Ley 1098 que ordena a los mandatarios locales la creación de Comisarías de Familia. Bogotá pasó de tener 5 Comisarías en 1990, a contar en el 2008 con 31 Comisarías (dos de ellas móviles) y en el 2010, treinta y tres Comisarías. 2) El crecimiento efectivo del fenómeno, que expresa como la incapacidad de manejar el conflicto por las vías de la argumentación. Subdirección para la Familia. Secretaría Distrital de Integración Social. 2011.

<sup>24</sup> Secretaría Distrital de Integración Social. Dirección de Análisis y Diseño Estratégico DADE. Seguimiento enero-Diciembre 2009. Comisarías de Familia. Proyecto 495 Familias Positivas: Por el derecho a una vida libre de violencias y a una ciudad protectora.



de violencia intrafamiliar y maltrato infantil, lo que representa un incremento de 19.5% en el número de demandas realizadas por la ciudadanía durante esos años.

Así para 2008, fueron atendidas 56.321 demandas por violencia intrafamiliar desagregadas así: 9.114 órdenes por acción de violencia intrafamiliar, 2.791 órdenes por atención a maltrato infantil y 44.416 órdenes por atención al conflicto familiar. Asimismo, fueron atendidas 537 denuncias por presunto abuso sexual.

En 2009, se atendieron 52.780 demandas por violencia intrafamiliar, compuestas de la siguiente manera: 10.090 órdenes por acción de violencia intrafamiliar, 2.402 órdenes por atención a maltrato infantil y 40.288 órdenes por atención al conflicto familiar. Además, fueron atendidas 552 denuncias por presunto abuso sexual.

Por último en 2010, se recibieron 69.977 demandas por violencia intrafamiliar desagregadas de la siguiente manera: 11.716 órdenes por acción de violencia intrafamiliar, 3.249 órdenes por atención a maltrato infantil, 44.216 órdenes por atención al conflicto familiar, 1.640 trámites por incumplimiento a medida de protección y 9.156 órdenes por conciliación asociada a hechos de violencia intrafamiliar. Además, fueron atendidas 886 denuncias por presunto abuso sexual.

En cuanto a la violencia de pareja se evidencia que las mujeres continúan siendo las más afectadas. Según medicina Legal durante el 2008, se atendieron 625 mujeres que fueron violentadas, entre dos y cuatro ocasiones por su pareja, y de ellas, 11 reportaron haber sido víctimas de violencia sexual por parte de sus compañeros.

Frente al maltrato infantil y la violencia sexual que se ejerce contra los niños y niñas el INMLCF, tuvo conocimiento de 6.490 casos durante el 2008 en el país, de los cuales el 85% correspondió a niñas y el 15% a niños. Los padres y los padrastros fueron los principales agresores de las niñas y adolescentes en un 29% y 23% respectivamente.

En Bogotá, se tuvo conocimiento de 40 casos en los que se recibieron a los niños en dos oportunidades por maltrato infantil, situación que resulta altamente preocupante, toda vez que a esta instancia llegan las situaciones en los que la vida de los niños corre riesgo; sin embargo, quedan por fuera de las estadísticas y registro los hechos de maltrato en los que no quedan evidencias físicas. Las cifras muestran que los niños y niñas con rangos de edad más tempranos son los más afectados.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> En el análisis de Forensis 2009 se señala que los niños entre dos y tres años de edad fueron los más violentados (44%) seguidos del rango de seis a nueve años (33%).

Los datos del 2009 frente al maltrato infantil, señalaron que en 14.094 casos, es decir, en el 58.7%, el posible agresor fue el padre o la madre y los episodios de maltrato se presentaron dentro del hogar.

Tanto la violencia entre otros familiares y la violencia contra los adultos mayores muestran incrementos entre el 2008 y 2009. Los casos de agresión contra los adultos mayores presentaron un incremento de 306 casos en 2009, y entre otros familiares el incremento se presentó en 3.154 casos. Los principales agresores de los adultos mayores fueron los hijos y las más afectadas las mujeres viudas.

Es imperativo reconocer que desde los diferentes sectores y administraciones locales se refuerzan las acciones de prevención de la VIF y dentro de ésta, las acciones orientadas a eliminar todas las formas de violencia, ya que ésta es una de las situaciones problema que debe ser modificada desde la gestión política y la acción institucional.

La ENDS 2010 introduce una serie de análisis sobre situaciones de control por parte del esposo/compañero<sup>26</sup>, que no son otra cosa que formas sutiles de violencia. Así en Bogotá, el 50.7% de las mujeres afirman que su cónyuge se ha puesto celoso; al 35.0% se las acusa de infidelidad; al 28.9% le impiden hablar con amigos o amigas; al 19.7% le limitan los contactos con la familia; al 39.2% se les exige informar en dónde están; al 22.4% se les controla cómo gastan el dinero; al 34.7% se las ignora; el 23.9% no son tenidas en cuenta para reuniones; al 22.4% no se les consulta para la toma de decisiones y sobre el 66.9% de las mujeres se ejerce algún tipo de control.

#### **1.1.4. Condiciones económicas**

Aunado a lo anterior, es necesario tomar en cuenta el nivel de ingresos de las personas, para determinar cómo las fluctuaciones en este campo afectan las dinámicas y las relaciones familiares.

Aunque la pobreza no debe entenderse sólo desde el nivel de ingresos y el acceso a bienes y servicios, sino a la garantía de oportunidades para llevar una vida digna, la medición del ingreso y la satisfacción de las necesidades de las personas es una forma de acercarse al acceso de dichas oportunidades.

Para el caso de Bogotá, el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) señala que el 7,0% de su población está en condiciones de pobreza y el 0,9% en condiciones de miseria. Desde una mirada a las localidades de la ciudad, las que presentaron los mayores indicadores de pobreza son Sumapaz (27,7%), Ciudad

---

<sup>26</sup> ENDS 2010. Pág. 363.



Bolívar (17,4%) y Santa Fe (15,3%), mientras que los menores porcentajes se evidencian en Teusaquillo, Chapinero y Puente Aranda con 0,6%, 3,1% y 3,2%, respectivamente.

Por otro lado, el índice de Gini, que se utiliza para medir la concentración del ingreso, indica que Bogotá es una ciudad con alta inequidad en la distribución del ingreso. En contraste con los resultados de la Encuesta de Calidad de vida 2007 muestran que un 63,7% de la población de la ciudad no se considera pobre, pero para el 24% (474.021 hogares) considera que sus ingresos no son suficientes para cubrir los gastos mínimos, el 56,5% (1.118.395 hogares) dicen que sus ingresos sólo alcanzan a cubrir los gastos mínimos y el 19,5% (385.916 hogares) reportan que sus ingresos cubren más que los gastos mínimos.

Los hogares con jefatura femenina reciben un equivalente al 70,45% del total que reciben los hogares con jefatura masculina, de acuerdo con los datos registrados en la ECV – 2007, entre mayor sea el nivel de ingreso promedio de los hogares de jefatura femenina, la brecha es mucho mayor con respecto a los hogares de jefatura masculina, como es el caso de las siguientes localidades: en Chapinero los hogares de jefatura femenina reciben el 58,74% de lo que reciben los hogares con jefatura masculina; en Usaquén el 54,11% y en Teusaquillo el 67,84%. Mientras que en las localidades donde se presenta una brecha un poco más cerrada con respecto a los hogares de jefatura masculina son: Ciudad Bolívar, allí los hogares de jefatura femenina reciben el 86,09% de lo que reciben los hogares de jefatura masculina; en Usme 82,41%.

Otro factor a tener en cuenta frente a los ingresos es el siguiente, de los 661.163 hogares con jefatura femenina el 82% no tienen cónyuge, mientras que de los 1.316.003 hogares con jefatura masculina el 15,62% se encuentran en esta misma situación. Los hogares de jefatura femenina sin cónyuge reciben el 73,23% de lo que reciben los hogares de jefatura masculina sin cónyuge. De acuerdo con la composición del ingreso de los hogares con jefatura femenina sin cónyuge se encuentra que el 46,85% corresponde al ingreso salarial, el 16,36% a ingreso independiente, el 19,77% a otros ingresos y el 17,02% al ingreso pensional. En el caso de los hogares con jefatura masculina sin cónyuge el 47,61% corresponde al ingreso salarial, el 26,66% a ingreso independiente, el 13,71% a otros ingresos y 12,02% al ingreso pensional.

Frente a la protección social, la ENDS 2010 encontró lo siguiente frente a la población total de los hogares, por tipo de afiliación al Sistema de General de Seguridad Social en Salud<sup>27</sup> – SGSSS: el 66,8% se encuentra afiliada a EPS en el régimen contributivo; el 21,1% en EPS del régimen subsidiado; 2,8 en el régimen especial (Fuerzas Armadas, Ecopetrol, etc.); y el 8,9% de la población no está

<sup>27</sup> ENDS 2010. Pág. 403.

afiliada. En cuanto a la afiliación a Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP, el 23.1% de la población se encuentra afiliada.

Uno de los derechos primordiales para mantener este propósito, se relaciona con la vivienda, de acuerdo a la ECV – 2007, en el Distrito hay 1.977.166 millones de hogares, de los cuales 1.663.825 habitan en viviendas sin déficit habitacional es decir el 84,15% y 313.341 habitan en vivienda con déficit habitacional, es decir, el 15,85%. En el caso de los hogares con vivienda sin déficit el 28,55% corresponde a hogares con jefatura femenina y el 55,60% masculina y en el caso de los hogares con déficit el 4,89% son de jefatura femenina y el 10,96% masculina.

Bogotá cuenta con 1.033.050 hogares propietarios de vivienda, los cuales corresponden al 52,25% del total de los hogares de la Capital. Cuando se mira por jefatura se encuentra que el 33,91% de los hogares propietarios son de jefatura femenina y el restante 66,08% son de jefatura masculina. Igualmente cuenta con 818.705 hogares que viven en arriendo o subarriendo que corresponde al 41,41% del total de los hogares de la capital; de los cuales el 32,37% son de jefatura femenina y el restante 67,62% de jefatura masculina.

Los avances en el sector educativo de Bogotá muestra adelantos en la inclusión, lo que puede significar avances en las posibilidades de las familias de acceder a mejores condiciones y oportunidades de vida, así como al desarrollo de capacidades culturales y sociales que hagan posible los proyectos de vida de las familias y de sus miembros.

Según la ENDS 2010, la mediana de años de educación más alta del país se encuentra en Bogotá tanto para hombres 9.4 como para mujeres 9.2. En cuanto al nivel de educación más alto alcanzado tenemos los siguientes datos: sin educación, 3.9% (la más baja del país); primaria incompleta, 13.7% ( la más baja del país); primaria completa, 11.8%; secundaria incompleta 22.6%; secundaria completa, 21.2% (la tercera del país después de Cali A.M., 22.9% y Barranquilla A.M. 22.2%; y en educación superior, 25.9% (la más alta del país).

### 1.1.5. Migración

En relación con la migración<sup>28</sup>, América España Solidaridad y Cooperación – AESCO<sup>29</sup>, realizó un estudio en el 2006 que señalaba: “la migración de cualquier

---

<sup>28</sup> Entendida como todo movimiento territorial que permite un cambio de la residencia habitual de la persona y que tiene como resultado una permanencia continua en el lugar de destino en donde instala su nueva residencia habitual.

<sup>29</sup> Soto Hurtado, Alberto Hugo, Adwan Anderson Ariza Echeverry, y AESCO. 2006. “*Caracterización de la población potencial migrante años 2005 – 2006*”. Enlace 3(19):4-13. (Consultado 21 de junio de 2010, Disponible:





integrante de la familia, pero especialmente el padre o la madre genera en la familia efectos como la ruptura familiar, el divorcio, daños en los vínculos entre padres e hijos, la sobrecarga de trabajo para los abuelos, quienes se quedan a cargo de los nietos y el desarrollo de familias dobles en el origen y el destino. En los niños que se quedan, además de los efectos sobre el vínculo, se han descrito sentimientos de extrañamiento hacia el padre o la madre emigrante, mayor identificación del niño con su cuidador, sufrimiento, menor desempeño académico, baja autoestima y problemas de conducta".

De acuerdo con el Censo 2005, se observa que el 2.8% de los hogares colombianos tienen al menos una persona integrante de la familia residente en el exterior, con una mayor participación del Valle del Cauca con el 23.1% y Bogotá con el 17.6% de los hogares. Con una mayor participación femenina en edades entre los 20 y 45 años, cuyos países de destino son: Estados Unidos, Francia, España, Ecuador, Venezuela, Costa Rica y Panamá.

De acuerdo con los datos reportados por AESCO, se presenta un aumento progresivo en los últimos años frente a la migración masculina y femenina, para el período 2002-2003 el 53% de migrantes potenciales fueron mujeres y para el período 2004-2005 aumentó a 58.1%. En el caso de las mujeres migrantes, el 35.6% dejarían sus hijos al cuidado de las abuelas, el 34% con los padres de los hijos, el 7.2% con tías, 3.8% con hermanas y el 7.8% con otras personas.

Por otro lado, la Organización Mundial de Migraciones – OIM, reporta que para 2008 había 4.167.388<sup>30</sup> colombianos en el exterior, es decir, aproximadamente un 9% del total de la población del país había dejado el país. Igualmente, corrobora el aumento en los flujos migratorios por parte de las familias colombianas. Así, en el período comprendido entre 1985 y 2008, se muestra un incremento constante en la migración de nacionales, pasando de 1.500.000 personas en 1985, a 1.704.000 en 1990, 1.852.000 en 1995, 2.187.234 en 2000 y 2.964.967 en 2005, con un gran salto en 2008, año en el que se alcanza la cifra de 4.167.388 colombianos. Es decir, que en sólo tres años, entre 2005 y 2008, hubo un incremento del 28.8%. En otro sentido, el anuario estadístico informa que la ciudad de origen de mayor migración es Bogotá con un 61.5%, seguida por el departamento de Antioquia con 9.1%, Valle del Cauca con 8.0%.

Por otro lado, el anuario estadístico (2008) ofrece una idea de las características generales de la población colombiana migrante: las edades fluctúan entre los 30 y 34 años de edad, es decir son población económicamente activa, el 41% tiene

---

[http://javeriana.academia.edu/documents/0060/2657/Voces\\_y\\_experiencias\\_de\\_ni%C3%B1as\\_y\\_ni%C3%B1os\\_y\\_jovenes\\_viviendo\\_migracion\\_parental\\_y\\_de\\_sus\\_madres\\_migrantes.pdf](http://javeriana.academia.edu/documents/0060/2657/Voces_y_experiencias_de_ni%C3%B1as_y_ni%C3%B1os_y_jovenes_viviendo_migracion_parental_y_de_sus_madres_migrantes.pdf)

<sup>30</sup> Anuario Estadístico 2008. Organización Mundial de Migraciones – OIM. <http://www.oim.org.co/Sobremigración/Migracióncolombiana/Datosycifras/tabid/160/language/es-CO/Default.aspx>



estudios secundarios y la mayoría son mujeres, 51.4%. Envían a sus familias en Colombia un promedio de entre U\$240 y U\$300 mensuales, que son utilizados, según el anuario en gastos del hogar.

La importancia de las remesas que las personas en el exterior envían a sus familias en Colombia, no son nada desdeñables y tienen una gran importancia para la economía del país. Según datos del Banco de la República<sup>31</sup>, las remesas enviadas por colombianos migrantes han ido en aumento. En el año 2000 el monto fue de U\$1.578,0 millones de dólares, para 2005 había aumentado a U\$3.313,7 millones de dólares, siguiendo esa tendencia de crecimiento hasta llegar a un pico en 2008 de U\$4.842,4 millones de dólares y se ha mantenido en el nivel de los U\$4.000 millones hasta 2010, cuando se registró un ingreso de remesas por U\$4.023,5 millones de dólares.

#### **1.1.6. Desplazamiento**

Una situación que afecta la configuración y el tejido familiar la constituye el desplazamiento forzado, puesto que este proceso no sólo fragmenta las familias, sino que también acelera las separaciones de los y las jóvenes de su unidad familiar. En efecto, sobre estos recae la responsabilidad de trabajar para contribuir al mantenimiento de la familia, generalmente en lugares apartados del sitio de origen familiar.

La mayor parte de las familias que llegan a Bogotá cuentan con familiares o conocidos que les permiten vivir con ellos por algún tiempo. En algunos casos, los integrantes de las dos familias construyen relaciones funcionales y nuevos lazos afectivos. Esto lleva a que con el tiempo se sientan parte de una sola familia que dispone de una dinámica propia. Sin embargo, el surgimiento de esta nueva composición familiar es un proceso complejo, en la medida en que las relaciones entre los integrantes de las familias no siempre son fáciles, máxime cuando tienen condiciones de vida precarias. En estos casos, la unión de las dos familias se presenta por un periodo corto, tras el cual los integrantes de la familia en situación de desplazamiento ven la necesidad de independizarse.

En cuanto a las estadísticas sobre población desplazada en Colombia, siempre ha habido desacuerdo en las cifras de las diversas fuentes, debido principalmente a las diferencias metodológicas.

---

<sup>31</sup> “Ingresos de remesas de trabajadores en Colombia (Información mensual disponible desde enero de 2000)”. Series Estadísticas. Banco de la República de Colombia. [http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see\\_s\\_externo.htm](http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_s_externo.htm)



Así, según el procesamiento del Registro Único de Población desplazada – RUPD realizado por el Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado<sup>32</sup>, con corte a diciembre de 2010, en el país habían sido desplazadas 3.609.582 personas, que representaban 826.783 hogares. Por otro lado, los departamentos que reportan mayores cifras de recepción de población desplazada son Antioquia (17,3%), Bogotá D.C. 299.272 personas (8,1%), Valle del Cauca (6%).

En contraste, según el Boletín N° 77 de CODHES<sup>33</sup>, entre 1985 y 2010 “por los menos 5.195.620 personas (1.039.024 hogares) han sido desplazadas en Colombia por razones de violencia. Esto significa que, en promedio, cada año del último cuarto de siglo unas 208.000 personas padecieron desplazamiento forzado. Es decir, el 11,42% de la población colombiana”. De ese total, según la misma fuente, han llegado a Bogotá un total de 467.820 personas, es decir un 9,0% de la población desplazada del país, seguida por Antioquia con 454.532 personas y Valle del Cauca con 232.811 personas.

En cuanto a la desagregación de la población desplazada en Bogotá, el Sistema de Información de Población Desplazada – SIPOD<sup>34</sup>, ofrece los siguientes datos:

En cuanto a género, Bogotá ha recibido 153.633 mujeres y 145.639 hombres para un total de 299.272, jefes de hogar de un total de 77.660 hogares donde 38.576 son mujeres jefes de hogar y 39.084 son hombres.

En términos de desagregación étnica, de las 299.272 personas registradas en SIPOD, se tiene que 18.336 personas son afrocolombianos, 8.250 gitanos o Romm, 7.376 indígenas y 284 raizales. El resto, 197.756 no saben o no responden y 67.270 ninguna.

### 1.1.7. Ruralidad

Según el Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible – PGDR (2009), “la importancia estratégica de la ruralidad de Bogotá depende en gran parte de su extensión ya que 163.661 Ha equivalen al 76,5% del total de Distrito, en comparación con el área urbana que cuenta con 38.305 Ha que equivalen al 23,4% del territorio del Distrito Capital. Adicionalmente el 97,62% de las áreas

---

<sup>32</sup> “Desplazamiento Forzado en Colombia”. Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado. Subdirección de Atención a Población Desplazada. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. RUPD. Corte 31 de Diciembre 2010. <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1934&pagID=9761>

<sup>33</sup> “¿Consolidación de qué?”. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, N° 77. Pág. 8. Bogotá, febrero de 2011. [www.codhes.org](http://www.codhes.org).

<sup>34</sup> Reportes Registro Único de Población Desplazada. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/>



protegidas se ubican en el área rural y corresponden al 63,10% del total del suelo rural, demostrando así el potencial geográfico, natural, cultural y productivo del territorio.”<sup>35</sup>

En términos demográficos, en cuanto a la distribución de la población en el Distrito, el censo de 2005 del DANE, arrojó que la zona rural o resto<sup>36</sup> estaba habitada por un total de 15.366<sup>37</sup> personas (0,23% del total del Distrito), y calculaba una proyección para 2010 de 15.987 (0,22% del total del Distrito). En cuanto al promedio de personas por hogar era superior al de la zona urbana o cabecera cuyos valores eran 3,9 y 3,5, respectivamente.

Con respecto a indicadores sociales y económicos, en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas el porcentaje de familias con insuficiencias es tres veces superior en la zona rural, siendo para ésta del 27,84%, y para la zona urbana 9,16. El índice de analfabetismo (comparando rural – urbano), es en las personas mayores de 5 años 8,2 – 3,4 y entre las personas mayores de 15 años 7,9 – 2,4. En cuanto a limitaciones permanentes<sup>38</sup> se tiene que el porcentaje de hombres es de 5,8 – 5,1 y en las mujeres 5,9 – 5,0.

Es importante anotar que hay mucha debilidad en cuanto a la información que se produce sobre la ruralidad del Distrito. Desde esa perspectiva la Política Pública para las Familias, en el marco del Observatorio Social, debe definir las categorías, variables e indicadores para el análisis económico, social, político y cultural de las familias rurales de Bogotá.

## 1.2. Consideraciones finales

Uno de los aspectos en los que ha de ocuparse la Política Pública es el desarrollo de estrategias que fomenten el espíritu democrático en las familias, el cual pasa por romper esquemas patriarcales, que persisten fuertemente arraigados en

<sup>35</sup> Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación. “Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible – PGDR”. Bogotá D.C. 2009.

<sup>36</sup> “Tradicionalmente, se ha aceptado la diferenciación de cabecera para lo urbano y resto para lo rural dada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que como entidad rectora en la producción de información estadística en el país ofrece esta distinción para describir las características propias de la ciudad y del campo”. Jorge Iván González, Hernando Vanegas, Mariana Ríos y Édgar Baldión, “Una Nueva Mirada a lo Rural”. Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano - PNUD. Pág. 18. [www.revistadesarrollohumano.org](http://www.revistadesarrollohumano.org). Boletín N° 70 – Febrero 2011.

<sup>37</sup> Departamento Nacional de Estadística – DANE. “Boletín Censo General 2005 Perfil Bogotá. Septiembre de 2010.

<sup>38</sup> “Personas con limitaciones: son aquellas que como consecuencia de problemas en su cuerpo o sus funciones corporales, presentan dificultades en el momento de realizar sus actividades cotidianas en el hogar, la escuela, el trabajo, al practicar un deporte, etc.” Ibidem, DANE. 13 septiembre 2010.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría  
Integración Social

nuestra cultura, en entender y desaprender concepciones sobre las formas tradicionales de manejo del poder y la transmisión de valores como el respeto, la tolerancia y la aceptación de la diversidad pues todos estos aspectos se constituyen en una vía para contrarrestar la violencia y la vulneración de los derechos de cada uno de los miembros de la familia.

En consecuencia, las familias sienten una mezcla entre dependencia y esperanza frente al Estado y sus instituciones, para apoyarlas, contribuir a mejorar sus capacidades y mitigar los impactos negativos de los cambios externos macro y con ello, las fuerzas disgregadoras que las afectan. Desde el Distrito se ha venido haciendo un gran esfuerzo por construir políticas públicas sociales que, desde el enfoque de derechos propuesto por la Administración y sus tres principios de igualdad, diversidad y equidad, contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Esta Política Pública para las Familias de Bogotá reconoce la diversidad, el derecho a la igualdad y a la equidad; es una política para todos y todas, que, a pesar de enfocarse en restablecer los derechos de aquellos con quienes el Estado mantiene una deuda y quienes se encuentran vulnerados y frágiles socialmente, responde a las necesidades y a las aspiraciones de todos los habitantes de la ciudad.

SDIS - PPPF N...

## 2. MARCO ÉTICO POLÍTICO

El marco ético político incluye aquellos valores éticos, políticos y conceptuales ordenadores de la Política social, a partir de los cuales se construye un referente de futuro deseado, de situaciones problemáticas que buscan ser transformadas por medio de iniciativas y acciones institucionales, en concordancia con un proyecto político e ideológico de sociedad<sup>39</sup>. El proyecto que sustenta esta Política, se enmarca en:

- Los principios y normas constitucionales, que establecen la primacía de los Derechos Humanos y el respeto por la dignidad como valor fundante del Estado Social de Derecho.
- La apuesta del Distrito por la garantía de derechos para la construcción de una ciudad con justicia social.
- El enfoque de derechos –con tres principios– que define, ordena y concierta el cuerpo valorativo, teórico, político y de acción de la política, esto significa que el Estado debe garantizar que la acción pública se oriente a la promoción, reconocimiento, restitución y ejercicio pleno de los derechos colectivos de las familias y de los derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos de sus integrantes sin distinción alguna.

Los tres principios del enfoque de derechos se definen así:

### 2.1. Igualdad:

Principio que significa una relación entre pares sobre la base de que todos los hombres y mujeres son iguales ante la Ley, sin que existan privilegios ni prerrogativas, lo que implica que todos los seres humanos tenemos los mismos derechos. La igualdad busca garantizar un trato sin discriminación de ningún tipo, como soporte básico de aquello que se considera justo para todos y todas. En este sentido, la igualdad se construye en referencia de algo que es valorado por la sociedad y frente a lo que se reclama un trato de iguales: libertad, propiedad, ingresos y riqueza, derechos, poder, oportunidades, bienestar, entre muchos otros.

---

<sup>39</sup> MOLINA, Nancy y DE NEGRI, Armando “Elementos filosóficos, programáticos y de la gestión”. El sector de Integración Social y la Política Social del Distrito, Bogotá, 2009. p. 45



## **2.2. Diversidad:**

Es el principio que reconoce la multiplicidad y pluralidad de condiciones, identidades y expresiones humanas que enriquecen y recrean la vida; reconoce las variadas configuraciones humanas como potencialidades a saber: condición, identidad y expresión de género, edad, origen étnico, orientación sexual, apariencia, diversidad funcional, creencia, gustos y preferencias, entre muchos otros; diversidades que han sido históricamente discriminadas y marginadas, por lo que se hace necesario que el Estado garantice las condiciones para que se reconozca y respete la diversidad como requisito para construir justicia social.

## **2.3. Equidad:**

Es el principio que da cuenta de las desigualdades entre los seres humanos, las cuales no son naturales ni circunstanciales sino que se establecen como resultado de la estructura de relaciones asimétricas de poder, que condicionan la posición de unos y otros en la escala económica y social; la equidad como principio y como conjugación de igualdad y diversidad es una meta social, que requiere que el Estado reduzca los factores generadores de desigualdades que impiden o dificultan el acceso al disfrute de las oportunidades.

Estos tres principios soportan la construcción de los proyectos de vida de las familias donde, los roles que se desarrollan a partir del papel que desempeñan los individuos en la familia, dan lugar a la realización de los proyectos de vida individuales y colectivos; proyectos que involucran la promoción de aspectos como las oportunidades educativas, el acceso a servicios, la independencia y autonomía en aspectos económicos, sociales, culturales y todos aquellos valores que puedan generar mayor bienestar y mejorar la calidad de vida.

Mejorar la calidad de vida implica, dentro de las opciones de cada persona o de la familia, tener las oportunidades necesarias para ampliar libertades y para poder desarrollarse libre y razonablemente, no sólo desde el punto de vista de obtener un mínimo de condiciones de vida -que eviten las enfermedades, la desnutrición, el analfabetismo, la pobreza, la inseguridad-, sino garantizando además, derechos como la educación, el empleo formal, la vivienda digna y otros tantos que permitan dentro de las esferas de protección de la dignidad humana, vivir bien, vivir como se quiere y vivir sin humillaciones.

La construcción de los proyectos de vida no depende únicamente de los ingresos, de las capacidades materiales y del crecimiento económico reportado a través de cifras. Las opciones de vida como máxima representación de las



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría  
Integración Social

libertades políticas, sociales y culturales de los individuos y de las familias, se constituyen también como aspectos determinantes para garantizar la construcción de autonomías, a partir del reconocimiento y la aceptación del otro sin dar lugar a discriminaciones por diferencias de religión, cultura, sexo, raza, género o condición social.

Dentro de los proyectos de vida, entender la dignidad del ser humano como un fin en sí mismo es lo que le posibilita de manera individual o colectiva exigir de los demás y del entorno el respeto por sus derechos, avanzando hacia el reconocimiento de la diversidad y la diferencia.

SDIS - PPPF NO COPIAR



### 3. MARCO CONCEPTUAL

Las familias, entendidas como las organizaciones sociales fundamentales de la sociedad, responden a un devenir histórico y cultural que marca sus dinámicas y transformaciones. Estas últimas se evidencian en las distintas realidades de los territorios urbanos y rurales de la ciudad, lo que las constituye en uno de los sujetos primordiales de la acción pública, dado su protagonismo en la construcción de los mismos.

Esta relación, que entiende a las familias como constructoras de lo público, conlleva la necesidad del reconocimiento de su diversidad, lo que implica hacer una lectura heterogénea sobre estructura y composición. La relevancia de este reconocimiento, radica en la función social otorgada a las familias, como formadoras de sujetos autónomos que posibilitan el fortalecimiento de relaciones democráticas en la sociedad.

Quintero (2004)<sup>40</sup> señala, que para alcanzar un conocimiento integral y coherente de las familias, es necesario considerar tres aspectos generales:

- Estructural: hace referencia al número de personas que la integran, las relaciones que se tejen entre ellas, el parentesco y la evolución histórica del grupo familiar.
- Interaccional o funcional: relacionado con las formas de comunicación, asignación de roles, las normas y las reglas, las expresiones de afecto, la cohesión y la adaptabilidad.
- Evolutiva: referido al ciclo vital de los individuos como de la familia.

Desde este punto de vista, es necesario para el desarrollo de acciones de gobierno que recaigan sobre las mismas, no actuar sobre una variedad de concepciones idealizadas e ideologizadas, que responden a un único tipo o forma familiar, que sustenta ciertos roles y vínculos tradicionales y hegemónicos en función de un orden patriarcal establecido.

En este marco, es necesario para la Ciudad y su Administración, evidenciar los cambios y transformaciones que permitan visibilizar la heterogeneidad de las familias y la riqueza de su complejidad. Por esta razón, las familias son entendidas como:

---

<sup>40</sup> Quintero Velásquez, Ángela María. “*Trabajo Social y Procesos Familiares*”. Ed. Lumen/Hvmanitas. Buenos Aires, Argentina. 2004.



**Organizaciones sociales, construidas históricamente, constituidas por personas que se reconocen y son reconocidas en la diversidad de sus estructuras, arreglos, formas, relaciones, roles y subjetividades; las cuales están conformadas por grupos de dos o más personas de diferente o del mismo sexo, con hijos o sin ellos, unidas por una relación de parentesco por consanguinidad, afinidad, adopción o por afecto, en las que se establecen vínculos de apoyo emocional, económico, de cuidado o de afecto, que comparten domicilio, residencia o lugar de habitación de manera habitual y son sujetos colectivos de derecho<sup>41</sup>.**

Desde esta concepción, se busca visibilizar y reconocer la diversidad de los múltiples tipos de familias y sus vínculos, tanto aquellos que responden a una visión tradicional de las mismas, como de las que dan cuenta de la reconfiguración de las relaciones entre los sujetos y por ende, de nuevos arreglos familiares.

El reconocimiento de las formas y expresiones de familias, problematiza la definición tradicional que las equipara al matrimonio entre parejas de diferente sexo. Esto plantea la legitimación de diferentes opciones de vínculos sin que sea necesaria la existencia de una relación matrimonial o de pareja hombre y mujer, en donde la función reproductora no se constituye en el fin último para la conformación de las familias.

Por otro lado, en el marco del reconocimiento de la diversidad de las familias, la Política Pública para las Familias de Bogotá, resalta el hecho de que existe una diferencia compleja entre las realidades que viven las familias urbanas y las familias rurales del Distrito.

Esta diferenciación se da principalmente porque los factores estructurales de ambos contextos sociales, determinan la forma como se configuran las familias, el tipo de relaciones que se tejen entre sus miembros, las funciones que le son asignadas a los mismos y en general, la forma como las unidades familiares enfrentan los retos y desafíos que el entorno social, económico, político y cultural les exige.

Es así como, las familias del sector rural tienen una visión muy diferente de la realidad, respecto de las familias urbanas. Por ejemplo, la concepción y el ritmo de la cotidianidad en relación con la labor productiva humana en la ciudad, están determinados por la velocidad que les marca la dinámica del mercado a los ciudadanos, mientras que esos mismos elementos temporales, en el campo, están

---

<sup>41</sup> Este concepto es la definición oficial sobre las familias adoptada por la Secretaría Distrital de Integración Social. Toda la revisión de esta política se hizo a la luz de éste y del enfoque de derechos.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría  
Integración Social

sujetos a los tiempos que la naturaleza le impone a la producción agrícola y a la vida campesina.

En ese sentido, la Política Pública para las Familias, en el marco del reconocimiento a la diversidad de las Familias, hace explícita la importancia que tiene el factor territorial en las diferencias estructurales que se dan entre los contextos urbano y rural del Distrito y su influencia sobre la forma cómo se estructuran las familias de cada sector, con el propósito de que la implementación de la Política se ajuste a la realidad territorial.

Dicha contextualización se da en el marco de la Gestión Social Integral, de manera que las respuestas integrales que se den en torno a la Política, se construyan con la participación decisoria de las familias que habitan los territorios, se fortalezca el desarrollo de sus capacidades para construir ciudadanía activa en el sector rural, promover relaciones democráticas en el entorno familiar y asegurar la inclusión de la economía rural familiar al mercado distrital, nacional e internacional.

SDIS - PPPF NO COPIAR

## 4. MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO

### 4.1. Marco Internacional

El reconocimiento jurídico de la familia en el marco referencial de los derechos humanos es una realidad que puede constatarse a partir de la revisión de los distintos instrumentos jurídicos internacionales que han abordado el tema. En efecto, el derecho internacional ha reiterado que la familia es: “*el elemento natural y fundamental de la sociedad*”, y le atribuye a los Estados y a la sociedad el compromiso de protegerla y asistirarla. Así lo consignan la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 16°), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y políticos (art. 23°), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10°), la Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica- (art. 17°), y la Convención sobre los derechos del niño (Preámbulo).

De igual manera, consciente de la necesidad de proclamar principios universales que relacionen el tema de la familia en el contexto internacional, la Organización de las Naciones Unidas ha expedido una serie de declaraciones que dan cuenta de la importancia de proteger y garantizar los derechos de la Familia en todos los planos posibles. Es así como se han proferido la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, en la cual se establecen parámetros importantes para la familia sustituta y la adopción; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que, con relación a las personas refugiadas, determina las bases y principios establecidos y auspiciados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y señala normas relativas a los derechos de los refugiados y sus familias; y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer cuyo articulado se refiere a acciones dirigidas a luchar por eliminar la discriminación y el trato desigual frente a su posición en la familia.

Estos instrumentos internacionales legitiman a la familia como sujeto titular de derechos cuyos atributos descansan sobre el reconocimiento de la dignidad humana y los principios de libertad e igualdad, contenidos como postulados fundamentales en la Carta Política y que obran como base estructural dentro de un Estado Social de Derecho, en el cual la familia actúa como una unidad promotora de valores humanistas y democráticos<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Ver “*Del dicho al Derecho Políticas Públicas Distritales*”. Primera Edición. Secretaría Distrital de Integración Social, 2007, pág. 63

## 4.2. Marco Nacional

El ordenamiento jurídico colombiano y principalmente la Constitución Política de 1991, en sus artículos 5º y 42º concibe la Familia como institución y núcleo fundamental de la sociedad, reconociendo en ella una serie de principios y derechos propios del colectivo familiar y atribuyéndole, a través de diversos postulados de la misma jerarquía, la facultad de ser un grupo titular de derechos.

Este reconocimiento como grupo sujeto de derechos se encuentra consignado en derechos de las familias, contenidos entre otros, en el artículo 15 de la Carta Política, que estipula que todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar, postulado del cual se puede inferir que existe una distinción entre los derechos individuales y aquellos que sólo pueden predicarse del grupo familiar; asimismo en el artículo 28 de la Constitución, que consagra que nadie puede ser molestado en su persona o familia, sumado ello a otros derechos como el de libertad y no discriminación en razón al origen familiar (art. 13) y el derecho a la no incriminación familiar, puesto que "nadie puede ser obligado a declarar ante un juez contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero(a) permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Al igual que los instrumentos jurídicos de orden internacional, el Constituyente de 1991 consagró que la protección integral de la familia es competencia del Estado y de la sociedad, atribución que compromete el trabajo mancomunado de múltiples actores sociales – políticos y estatales - privados, para materializar, no sólo dicha protección, sino también la igualdad de derechos y deberes de la pareja y el respeto recíproco entre los integrantes de la familia, la sanción contra la violencia, la igualdad de derechos de los hijos e hijas y progenitura responsable, el derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos e hijas que la pareja desea procrear, la protección especial de los hijos e hijas menores o impedidos, el derecho al apoyo especial a la mujer cabeza de familia por parte del Estado, el derecho fundamental de los niños y las niñas a tener una familia y no ser separado de ella, el derecho a la protección y a la formación integral de los adolescentes en el ámbito familiar, todos ellos contenidos en el marco constitucional de la familia<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Artículos 42 a 45 de la Constitución Política de 1991.

### **4.3. Las familias en el Estado Social de Derecho y su relación con el cumplimiento de los fines del Estado**

El deber de protección integral de la familia que se predica del Estado y de la sociedad conlleva una serie de implicaciones relacionadas directamente con el contenido y alcance del Estado Social de Derecho establecido en el preámbulo y en el artículo 1° de la Constitución como piedra angular que fundamenta la organización política y jurídica colombiana.

Esta forma de organización estatal implica que los poderes públicos y, en especial, la administración pública deben procurar la materialización de los principios y valores que el mismo texto constitucional consagra. Es por ello, que la Corte Constitucional en sentencia C-579 de 1999 indicó que el Estado Social de Derecho conlleva a que el Estado deba velar por el bienestar de los asociados; es decir, que en lugar de asumir una actitud pasiva en torno a lo que sucede en la sociedad, debe actuar para contrarrestar las desigualdades sociales existentes, para ofrecerle a todos y todas las oportunidades de desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.

En ese contexto constitucional y jurisprudencial, le corresponde a las autoridades nacionales, departamentales, distritales, municipales y locales, dirigir la gestión pública hacia la materialización de los principios y derechos establecidos en la Carta Política y la garantía de los estándares de bienestar social para las familias a través del diseño e implementación de acciones, estrategias, programas y políticas favorables al grupo familiar.

El Estado Social de Derecho apareja, entonces, una serie de obligaciones para el Estado y la sociedad, en relación con la protección, garantía y materialización de los derechos que le son propios al grupo familiar, dentro de los lineamientos jurídicos que han sido trazados por vía jurisprudencial. Es propio de este tipo de estados que la administración distrital emprenda procesos de reconocimiento y fortalecimiento de las estructuras familiares independientemente del tipo de conformación de éstas, mediante la puesta en marcha de políticas públicas que hagan posible la más amplia protección y asistencia posibles a la familia, debido a que este tipo de organización social resulta ser un ámbito fundamental de humanización y socialización capaz de transformarse y transformar su entorno y la sociedad de la que hace parte<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Colombia. Distrito Capital - Secretaría Distrital de Integración Social. *“Del dicho al Derecho Políticas Públicas Distritales.”* Primera Edición, 2007, P. 55.



El concepto de familia debe irradiar, en igual medida, las implicaciones derivadas del modelo de organización política y jurídica colombiana, y las transformaciones que trajo consigo la Carta Política de 1991 en cuanto a la forma como se concibe y protege a la familia en el marco de la consagración de un catálogo amplio de derechos fundamentales, que demandan el reconocimiento y protección de otras formas de conformarla, distintas al modelo clásico patriarcal, heterosexual y monógamo cuyo fin primordial es la procreación.

De acuerdo con lo anterior, el concepto de familia también debe dar cuenta del cumplimiento de los fines del Estado, orientados a: *“servir a la comunidad (...), garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes (que aparecen en la Carta), facilitar la participación de todos y todas en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (...), asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*<sup>45</sup> y debe, igualmente, permitir el desarrollo del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población<sup>46</sup>.

En ese orden de ideas, la administración distrital considera indispensable contemplar dentro del presente marco normativo, una serie de pronunciamientos jurisprudenciales que, de una parte, amplían de manera significativa la definición literal de familia contenida en el artículo 42 de la Constitución, en procura de hacer efectivos los fines sociales del Estado, que anteriormente fueron citados, y de otro lado, reconocen las diversas maneras en las cuales se constituye una familia. Lo anterior evidencia que tal definición Constitucional debe ser interpretada en concordancia y armonía con los derechos a la igualdad, a no ser discriminado, al libre desarrollo de la personalidad, a la dignidad humana y al principio del pluralismo; dado que, si bien su expresa definición constitucional se erige como un punto de partida, no debe considerarse como un concepto agotado, que impida, a la luz de la constante transformación y evolución social, la amplificación de sus alcances y la convalidación de nuevas formas de entenderle.

#### **4.4. Línea jurisprudencial que soporta la amplitud del concepto de familia y sus diversas formas de constitución como resultado de una interpretación integral de los principios y derechos consagrados a la luz de la Carta Política**

A partir de la concepción de los artículos 1º y 2º de la Constitución del 91, el pluralismo reviste el carácter de principio sobre el cual se cimenta el Estado

---

<sup>45</sup> Artículo 2º de la Constitución Política de 1991.

<sup>46</sup> Artículo 366 de la Constitución Política de 1991.

Colombiano, precepto que se constituye como presupuesto indispensable para la existencia de un Estado Social de Derecho.

El principio de pluralismo ha sido sintetizado en la Sentencia T-388-09, providencia en la cual se determina que su materialización tiene que ver con al menos, tres dimensiones:

ser el reflejo de una sociedad que (i) admite y promueve de manera expresa el hecho de la diversidad (artículo 7° Superior); (ii) aprecia de modo positivo las distintas aspiraciones y valoraciones existentes hasta el punto de proteger de modo especial la libertad religiosa, de conciencia y pensamiento así como la libertad de expresión y; (iii) establece los cauces jurídicos, políticos y sociales que servirán para dirimir los posibles conflictos que se presenten en virtud de la diferencias vigentes en un momento determinado.

Como principio constitucional, el pluralismo debe hacerse efectivo en todas y cada una de las relaciones existentes entre el Estado, la sociedad, la familia, y la forma como los ciudadanos conciben la diversidad, de conformidad con la primera dimensión en que debe comprenderse este principio, según las consideraciones antes enunciadas.

Esta interpretación tiene su fundamento en las apreciaciones que el órgano de cierre de la justicia constitucional precisa acerca de la relación entre el pluralismo y el concepto de familia al afirmar: **“el concepto de familia no puede ser entendido de manera aislada, sino en concordancia con el principio del pluralismo”**<sup>47</sup>. (Negrilla fuera de texto)

La interpretación jurisprudencial respecto de las dimensiones en las que el principio del pluralismo se desarrolla y su concordancia con el concepto de familia resulta coherente con los pronunciamientos proferidos por los máximos tribunales judiciales frente a las diversas maneras de constituirla, algunos de los cuales se refieren a continuación:

1. En la sentencia T-523 de 1992, la Corte Constitucional afirmó que un Estado que reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, no reconoce ningún privilegio a un tipo específico de familia, sino que admite la diversidad de orígenes o vínculos que pueden originarla, sean naturales o jurídicos, es decir, tanto reconocimiento jurídico merece la familia que se forma por los lazos

---

<sup>47</sup> Sentencia T-572-09.



matrimoniales, como la que se constituye por las relaciones naturales, con lo cual se evidencia una aplicación concreta del principio de igualdad que cubre a las diferentes clases de familia que puedan conformarse.

2. En concordancia con lo anterior, el máximo tribunal constitucional en sentencia C-289 de 2000 consideró que el reconocimiento de la familia en la Constitución como fundamento básico de la sociedad, implica que:

ella sea objeto de una protección integral en la cual se encuentra comprometida la propia sociedad y el Estado, sin tomar en cuenta el origen o la forma que aquélla adopte, atendidos los diferentes intereses personales e instituciones sociales y jurídicas, a través de los cuales se manifiestan, desenvuelven y regulan las relaciones afectivas; por lo tanto, la Constitución aun cuando distingue no discrimina entre las diferentes clases de familia; todas ellas son objeto de idéntica protección jurídica sin que interese, por consiguiente, que la familia se encuentre constituida por vínculos jurídicos, esto es, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio, o por vínculos naturales, es decir, por la voluntad responsable de conformarla." De esta forma, constitucionalmente queda consagrada la plena igualdad entre dos figuras jurídicas a las cuales se les prodigó en el ordenamiento un tratamiento jurídico distinto: el matrimonio y la unión marital de hecho como formas de constituir familia.

3. En cuanto a los elementos constitutivos y estructurales de la familia, se cita la sentencia T-163 de 2003, en la cual la Corte precisó: *"la familia no se estructura en torno a tales relaciones de consanguinidad, afinidad y existencia de obligaciones, como los alimentos. La familia se organiza en torno a la solidaridad".* Asumir lo contrario, implica según la Corte, *"entender que la familia, en el sentido constitucional, se agota y se define a partir de su regulación legal. Así, resulta imposible ejercer un control constitucional y queda en entre dicho la supremacía de la Constitución."* (Subrayado fuera de texto)

La solidaridad, entonces, adquiere el carácter de principio, en torno al cual se origina la familia y del cual emergen sentimientos de unidad basados en metas o intereses comunes para los integrantes del grupo familiar.

4. En el mismo sentido, en la Sentencia T-510 de 2003 se indica que en razón a la protección especial consagrada constitucionalmente al pluralismo y a la familia,:

la Corte está obligada a reconocer, promover y proteger todas las formas de organización familiar que existen en el país. Lo que es más, el especial amparo que otorga la Carta a la maternidad y



a las mujeres cabeza de familia (art. 43, C.P.) hace imposible desestimar la aptitud e idoneidad de las formas familiares que no responden al modelo occidental de la familia nuclear compuesta por padre, madre e hijos. Una constatación siquiera superficial de la realidad sociocultural colombiana demuestra que existen múltiples formas de familia en nuestro país, dependiendo de la ubicación geográfica, socioeconómica y cultural de cada grupo humano en cuestión, y de sus necesidades concretas. Por lo mismo, considera la Corte que mal haría el juez constitucional al imponer una visión de familia que no corresponde a la realidad de la organización social colombiana. (Subrayado fuera de texto)

5. Posteriormente, el Consejo de Estado en Sentencia de 2 de Septiembre de 2009<sup>48</sup> lleva a su más amplia expresión el reconocimiento de los vínculos a través de los cuales se constituye la familia. En palabras de la misma Corte:

“La familia no sólo se constituye por vínculos jurídicos o de consanguinidad, sino que puede tener un sustrato natural o social, a partir de la constatación de una serie de relaciones de afecto, de convivencia, de amor, de apoyo y solidaridad, que son configurativas de un núcleo en el que rigen los principios de igualdad de derechos y deberes para una pareja, y el respeto recíproco de los derechos y libertades de todos los integrantes. En esta perspectiva, es posible hacer una referencia a las acepciones de “padres (papá o mamá) de crianza, “hijos de crianza”, e inclusive de “abuelos de crianza”, toda vez que, en muchos eventos, las relaciones de solidaridad, afecto y apoyo son más fuertes con quien no se tiene vínculo de consanguinidad, sin que esto suponga la inexistencia de los lazos familiares, como quiera que la familia no se configura sólo a partir de un nombre y un apellido, y menos de la constatación de un parámetro o código genético, sino que el concepto se fundamenta, se itera, en ese conjunto de relaciones e interacciones humanas que se desarrollan con el día a día, y que se refieren a ese lugar metafísico que tiene como ingredientes principales el amor, el afecto, la solidaridad y la protección de sus miembros entre sí, e indudablemente también a factores sociológicos y culturales”. (Subrayado fuera de texto)

---

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 2 de septiembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, Actor: Elvia Rosa Arango y otros contra Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional.



6. Finalmente, en la Sentencia C- 029 de 2009 la Corte Constitucional reafirmó que *"la pareja, como proyecto de vida en común, que tiene vocación de permanencia e implica asistencia recíproca y solidaridad entre sus integrantes, goza de protección constitucional, independientemente de si se trata de parejas heterosexuales o parejas homosexuales"*. De ese modo, el reconocimiento de la pareja sea cual sea la orientación sexual de sus integrantes, como un vínculo para constituir familia, no es sino una consecuencia ineludible que se colige de los mismos pronunciamientos de los altos tribunales judiciales.

En ese contexto, según la Corte Constitucional la diferencia de trato para parejas que se encuentren en situaciones asimilables puede dar lugar a problemas de igualdad. Asimismo, la ausencia de previsión legal para las parejas del mismo sexo, en relación con ventajas o beneficios que le son aplicables a las parejas heterosexuales, puede dar lugar a una falta de protección contraria a la Constitución, en la medida en que desconoce un imperativo superior conforme al cual, en determinadas circunstancias, el ordenamiento jurídico debe contemplar un mínimo de protección para ciertos sujetos, mínimo sin el cual pueden verse comprometidos principios y derechos superiores como la dignidad de la persona, el libre desarrollo de la personalidad o la solidaridad.

Ahora bien, todos estos pronunciamientos son fruto de una interpretación armoniosa, concordante y sistemática que las altas cortes han efectuado entre los diferentes postulados y derechos consagrados en la Carta Magna que, a partir de 1991, proporcionaron las herramientas jurídicas para reconocer una transformación con respecto a la diversidad de estructuras familiares ya existentes para la época, que en la actualidad siguen el curso propio de la evolución social permanente

En ese orden de ideas, los mismos razonamientos jurídicos contenidos en las providencias citadas, que dieron lugar al reconocimiento y extensión de derechos y prerrogativas aparentemente exclusivas de parejas heterosexuales o familias conformadas por padre, madre e hijos a otras estructuras familiares, como aquellas en las que la jefatura del hogar la ejerce la mujer, o en las que se admite la existencia de una familia en virtud de las relaciones de amor, solidaridad y protección entre sus integrantes, sin importar si hay o no vínculos jurídicos o de consanguinidad, deben ahora esgrimirse y ser aplicados para interpretar, correctamente y sin discriminación alguna, el contenido y alcance del artículo 42 de la Constitución Política.

En efecto, el artículo 42 Constitucional determina que la familia es la constituida por un hombre y una mujer; sin embargo, esta estipulación no es absoluta ni restrictiva de otras formas de constitución de una familia a la luz del análisis amplio, garantista y generoso que demanda la filosofía y la organización política



del Estado Colombiano, en la que está proscrita cualquier interpretación de la ley, que haga nugatorio los derechos fundamentales de las personas

En ese sentido, la interpretación armoniosa de la integralidad de los postulados contenidos en la Carta Política, implica unir el principio del pluralismo y la dignidad humana, así como los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, a la no discriminación y a la igualdad, a la comprensión del contenido y alcance real del artículo 42 de la Constitución Política, lo que permite materializar, en igual medida, postulados del mismo rango constitucional que claramente han sido protegidos por la jurisprudencia.

La evolución inminente en las estructuras familiares fue reconocida por la Corte Constitucional a través de la sentencia C 577 de 2011, fallo histórico en el que el máximo tribunal constitucional consideró que la interpretación tradicional del artículo 42 superior, ya no responde a la realidad actual por lo que, en palabras del Magistrado Juan Carlos Henao, Presidente de dicha Corporación y quien leyó el comunicado de prensa No. 30 de 26 de julio de 2011 a los medios de comunicación, hoy en Colombia se puede afirmar que *“las uniones de personas del mismo sexo, sí pueden constituir familia”*.

Conforme al texto del comunicado de prensa No. 30 de 26 de julio del presente año, para la Corte Constitucional, *“no existen razones jurídicamente atendibles que permitan sostener que entre los miembros de la pareja del mismo sexo no cabe predicar el afecto, el respeto y la solidaridad que inspiran su proyecto de vida en común, con vocación de permanencia, o que esas condiciones personales solo merecen protección cuando se profesan entre personas heterosexuales, mas no cuando se trata de parejas del mismo sexo”*. Del mismo modo, a juicio de la Corte Constitucional, la protección a las parejas homosexuales no puede circunscribirse a los aspectos patrimoniales de su unión permanente, dado que, es evidente la presencia de lazos afectivos y emocionales que estimulan su convivencia y que se traduce en *“solidaridad, manifestaciones de afecto, socorro y ayuda mutua, componente personal que se encuentra en las uniones heterosexuales o en cualquier otra unión que, pese a no estar caracterizada por la heterosexualidad de quienes la conforman, **constituye familia**”*. (Subrayado fuera de texto)

Así las cosas, en el marco de la interpretación integral de los postulados y derechos inmersos en la Carta Magna y las consideraciones y decisiones de índole jurisprudencial antes referidas, la Secretaría Distrital de Integración Social, actúa como ente rector de la política social en el Distrito Capital, y en virtud del objeto que le ha sido atribuido a través del artículo 89 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 y el Decreto 607 de 2007, tiene la obligación de responder a la necesidad evidente que demanda la dinámica social, frente a la conceptualización de la



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría  
Integración Social

familia, en el contexto de una ciudad de derechos que permita la satisfacción de los mismos por parte de todos y todas, de acuerdo con los preceptos establecidos en el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para el D.C. 2008-2012, "Bogotá Positiva para vivir mejor".

Este plan, señala como objetivo general la búsqueda de una ciudad en la que todos y todas vivamos mejor, una ciudad en la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozca, garantice y restablezca los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades justo y equitativo en la que cada vez más personas disfruten de los beneficios del desarrollo.

En virtud de las anteriores consideraciones, la administración distrital ha concluido, que en el concepto de familia debe involucrarse también, aspectos que den cuenta del respeto y reconocimiento frente a la diversidad y la libertad de opción sexual que el individuo puede determinar dentro de su plan de vida, con ocasión del ejercicio pleno de los derechos constitucionales que proclaman la diversidad, prohíben la discriminación en razón de la orientación sexual y la garantía propia del respeto por la dignidad humana como eje fundamental de un verdadero Estado Social de Derecho.

Las familias se conciben entonces, como organizaciones sociales, construidas históricamente, constituidas por personas que se reconocen y son reconocidas en la diversidad de sus estructuras, arreglos, formas, relaciones, roles y subjetividades; las cuales están conformadas por grupos de dos o más personas de diferente o del mismo sexo, con hijos o sin ellos, unidas por una relación de parentesco por consanguinidad, afinidad, adopción o por afecto, en las que se establecen vínculos de apoyo emocional, económico, de cuidado o de afecto, que comparten domicilio, residencia o lugar de habitación de manera habitual, y son sujetos colectivos de derecho.

Esta concepción de la familia indica un desafío a continuas reconstrucciones de viejas formas de pensar, sentir y actuar en lo público y en lo privado, por lo tanto, reta a cruzar las puertas de lo institucional, lo actitudinal y lo relacional. El reconocimiento de la diversidad de las familias aparea para el Estado y la sociedad un compromiso real, que debe ser asumido con todas las implicaciones que ello trae consigo, pues, no sólo se trata de un tema de tolerancia frente a las tendencias sexuales de las personas, porque, la diversidad de la familia conlleva otro tipo de situaciones que igualmente deben ser atendidas y valoradas dentro de una ciudad de derechos, que busca mayor calidad de vida para las personas.

Así, por ejemplo, los ciclos vitales de las familias pueden eventualmente conducir a la convivencia de personas mayores con niños, niñas o adolescentes, y es



necesario crear las condiciones para que esa familia no esté desprotegida ni sea discriminada en razón a la diversidad que caracteriza su núcleo, en cumplimiento de las deberes del Estado, contenidos en los instrumentos internacionales reconocidos y ratificados por Colombia, la Constitución Política, las leyes nacionales, en especial la ley 1361 de 2009 y la jurisprudencia de las Altas Cortes.

Las reconstrucciones son fundamentales en la consolidación de la seguridad humana como derecho, dado que garantizan un ejercicio continuo de reevaluación, análisis y comparación de las realidades sociales con el ordenamiento jurídico para que uno y otro no vayan por caminos distintos. El Estado debe acompañar este proceso constructivo garantizando el ejercicio pleno a la opción sexual, legitimando la diversidad como expresión de pluralismo y reconociendo las libertades que esto comporta para la familia, como sujeto colectivo de derechos.

#### **4.5. Derechos de las Familias.**

En relación con los derechos que se pueden atribuir a las familias, el legislador a través de la Ley 1361 de 2009 “Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia”, fija unos límites que no responden a la realidad social respecto de la conformación de la familia únicamente por parte de un hombre y una mujer. No obstante lo anterior, esta misma ley determina en el artículo 4 de forma acertada, que el Estado y la sociedad deben garantizar a la familia el ejercicio pleno de los siguientes derechos: 1. a una vida libre de violencia; 2. a la participación y representación de sus miembros; 3. a un trabajo digno e ingresos justos; 4. a la salud plena y a la seguridad social; 5. a la educación con igualdad de oportunidades, garantizando los derechos a la asequibilidad, adaptabilidad, accesibilidad y aceptabilidad, en condiciones de universalidad, equidad, calidad y gratuidad; 6. a la recreación, cultura y deporte; 7. a la honra, dignidad e intimidad; 8. A la igualdad; 9. a la armonía y unidad; 10. a recibir protección y asistencia social cuando sus derechos sean vulnerados o amenazados; 11. a vivir en entornos seguros y dignos; 12. a decidir libre y responsablemente el número de hijos; 13. a la orientación y asesoría en el afianzamiento de la relación de pareja; 14. al Respeto y libertad en la formación de los hijos de acuerdo a sus principios y valores; 15. al respeto recíproco entre los miembros de la familia; 16. a la protección del patrimonio familiar; 17. a una alimentación que supla sus necesidades básicas; 18. al bienestar físico, mental y emocional; 19. a recibir apoyo del Estado y la Sociedad para el cuidado y atención de personas adultas mayores.

Asimismo, la Corte Constitucional, en su labor interpretativa, ha reconocido como derechos del colectivo familiar los siguientes: A la integridad familiar (T-015-95), a la protección económica (T-435-06), a la protección integral de la familia



(Sentencias T-302-94, T-004-94, T-199-96), a la tranquilidad, Integridad e Intimidad de la familia (Sentencias SU-476-97, T-082-98, T-195-02), a la Unidad Familiar (sentencias T-447-94, T-608-95), a constituir un patrimonio inalienable (Sentencias C-192-98, C-664-98, C-722-04), a tener una vivienda digna (Sentencias C-560-02, T-079-08, T-1027-03) y a la atención, prevención y protección de la familia (Sentencias T-327-01, T-426-/07), entre muchos otros.

En esos términos, podemos concluir que la familia es sujeto de un sinnúmero de derechos necesarios para su desarrollo integral y formación dentro de una sociedad en constante evolución, algunos de los cuales, son considerados por el gobierno distrital como las bases estructurales de una política que permita, a partir de su reconocimiento, restablecimiento, protección y garantía, vivir una ciudad en donde la familia sea protagonista de su propio desarrollo, lo cual no niega ni conculca los derechos individuales de las personas que conforman el núcleo familiar cuya garantía perdura en el marco de la familia.

En virtud de lo anterior, se han determinado los siguientes cinco derechos de las familias frente a la sociedad que serán abordados a continuación, no sin antes hacer la salvedad de que si bien este marco normativo contempla estos derechos, esto no obsta para que más adelante, dentro del proceso continuo de mejoramiento de las políticas públicas distritales, puedan desarrollarse otros derechos cuya titularidad radique también en las familias como sujeto colectivo de derechos.

#### **4.5.1. Derecho de las Familias a una vida libre de violencias**

Como se determinó en la parte introductoria, este marco jurídico responde a una política pública que observa e involucra las relaciones existentes entre el grupo de la familia, el resto de la sociedad y el Estado dentro del contexto propio de un Estado Social de Derecho.

En desarrollo de esa relación triangular, se originan diversos tipos de violencias que afectan al grupo familiar. Es por ello que el derecho de la familia a una vida libre de violencias no sólo debe limitarse al contexto de violencia intrafamiliar<sup>49</sup> entendida como: *“todo daño o maltrato físico, psíquico o sexual, trato cruel, intimidatorio o degradante, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de*

<sup>49</sup> En Sentencia 029 de 2009, la Corte Constitucional determinó que la interpretación correcta del artículo 229 del Código Penal, implica que la protección allí establecida también debe predicarse de las parejas conformadas por personas del mismo sexo, puesto que existe un déficit respecto de la protección legal a ellas brindada. De esta manera, lo que se pretende prevenir al dársele una nueva interpretación al citado artículo: *“es la violencia que de manera especial puede producirse entre quienes, de manera permanente, comparten el lugar de residencia, o entre quienes, de manera paradójica, se encuentran más expuestos a manifestaciones de violencia en razón de la relación de confianza que mantienen con otra persona, relación que, tratándose de parejas, surge del hecho de compartir un proyecto de vida en común”*.



*agresión, producida entre miembros de una familia, llámese cónyuge o compañero permanente, padre o madre, aunque no convivan bajo el mismo techo, ascendientes o descendientes de éstos incluyendo hijos adoptivos, y en general todas las personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica.<sup>50</sup>*, debido a que este tipo de violencia afecta al grupo familiar en su interior.

En efecto, aunque la violencia intrafamiliar hace parte de las conductas que afectan a la familia, no agota su contenido, y por ello debe asumirse el concepto de violencia como: *"aquella que se engendra en las formas veladas de poder, en las injusticias sociales o en las presiones antijurídicas sobre sus miembros"*<sup>51</sup>, conductas que conllevan a que sólo se legitimen unas formas de familia y no todas aquellas que la realidad nos enseña, ignorando así los derechos de los demás grupos familiares que no se encuadran en estos modelos preestablecidos o convencionales.

El derecho de las familias a una vida libre de violencias debe concebirse como una garantía, encaminada a proteger a la familia de los factores que afectan su armonía que incidan en su libertad, en su integridad, en su salud mental y física. Así, pues, esta violencia circunscribe todas las formas de comportamiento que en la sociedad existen e impliquen un detrimento en la dignidad de las personas de diferentes edades y condiciones que la conforman<sup>52</sup>.

Tales comportamientos destructivos incluyen aquellas violencias causadas sin intencionalidad, como los accidentes derivados de la negligencia o la indiferencia en los hogares, instituciones educativas o de cuidado y espacios públicos, así como las violencias intencionales expresadas en el suicidio y las autolesiones.

Asimismo, la propia vulneración de los derechos sociales y económicos que amenazan la seguridad social y económica tales como el trabajo digno, la alimentación, la vivienda, la educación y la salud, debe considerarse como un tipo de violencia que atenta contra la familia.<sup>53</sup>

El logro de una familia protegida de las violencias, se funda en la búsqueda de la equidad, puesto que la génesis de la violencia está en la asimetría que

---

<sup>50</sup> Sentencia C-059-05, reiterado entre otras en la Sentencia C-674 -05 Corte Constitucional.

<sup>51</sup> Sentencia T-237-04 Corte Constitucional.

<sup>52</sup> Sentencia T-237-04. Corte Constitucional.

<sup>53</sup> Molina Achury, Nancy Jeanet y De Negri Filho, Armando. Informe de Asesoría. Ciudades Protectoras de la vida. Secretaría Distrital de Integración Social. Dirección de Análisis y Diseño Estratégico. Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización. Bogotá. Noviembre de 2008.



caracteriza las relaciones sociales entre clases, generaciones, géneros, racismo y opciones sexuales<sup>54</sup>,

Este derecho no tolera cualquier clase de conducta (acciones u omisiones), que dañe, maltrate o discrimine a la familia por razones de etnia, condición social o apariencia de sus miembros o de su forma de vida. Asimismo no tolera que se amenace la armonía, libertad, integridad y salud mental y física de las familias a través de estigmatizaciones sociales que amedranten la expresión espontánea de las familias, o la deslegitimación de las relaciones de afecto, convivencia, apoyo y solidaridad que pueden ser también generadores de un grupo familiar.

En cabeza del Estado, a través de sus diferentes ramas del poder, se radica entonces el deber de adoptar todas las medidas (políticas, planes, acciones, programas) necesarias para proteger a la familia de los tipos y formas de violencia a las cuales se ve expuesta.

La existencia del derecho, objeto de estudio, demanda la orientación de las políticas a la consecución de la seguridad para la familia que debe ser abordada desde el territorio, escenario en donde se reconoce la magnitud y complejidad del impacto extendido de las violencias que afectan al conjunto de la población, identificando en ella a los grupos con mayor exposición<sup>55</sup>.

Un ejemplo de materialización de las obligaciones estatales frente a la garantía y protección al derecho de la familia a una vida libre de violencias, está contenida en la ley 1361 de 2009 "*Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia*", allí se establece que el Estado y la sociedad deben garantizar a la familia el ejercicio pleno del derecho a una vida libre de violencia.

En igual sentido, puede rescatarse la expedición de la ley 575 de 2000, con la cual se reformó el artículo 5º de la Ley 294 de 1996, para ahora permitir al Comisario de Familia o al Juez de Conocimiento, en los eventos en que un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia o maltrato, emitir mediante providencia motivada, una medida definitiva de protección, en la cual se ordena al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar.

Asimismo, merece especial consideración el trabajo adelantado en las Comisarias de Familia<sup>56</sup>, creadas por el Concejo de Bogotá (para el caso de Bogotá) y puestas en funcionamiento por la Secretaría Distrital de Integración Social, para

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> *Ibíd.*

<sup>56</sup> Entidades preceptuadas en la Ley 1098 de 2006 artículo 84, reglamentado por el Decreto 4840 de 2007.



que los integrantes de las familias accedan a la justicia en busca de la garantía y el restablecimiento de sus derechos y de mecanismos de protección, que les permita combatir y eliminar la amenaza o violación de sus derechos.

Estos organismos de protección de los derechos familiares frente a la violencia sexual, intrafamiliar o conflictos de diferente índole que afecten al grupo familiar, son el mayor ejemplo del compromiso de la ciudad en cuanto a la consecución real y efectiva de una ciudad de derechos, construida bajo el principio orientador del respeto a la dignidad humana.

A través de la intervención del Estado en estas problemáticas que involucran la estabilidad emocional, mental y física del grupo familiar, se da cumplimiento a las obligaciones derivadas del marco constitucional de protección a la familia, tales como:

- Promover la convivencia pacífica en el orden familiar a través del facilitamiento de mecanismos e instancias que permitan dirimir conflictos violentos sin importar su origen.
- Respetar la diversidad en la conformación de la familia mediante la implementación de campañas que den fe de tal legitimación.
- Facilitar la construcción de espacios de sensibilización y concientización destinados a erradicar la homofobia, la proliferación de limpieza social y en general cualquier conducta social de repudio que pueda afectar a la familia.
- Estimular en todos los estamentos de la sociedad, el respeto a la integridad física, psíquica e intelectual, y el ejercicio de los derechos de la familia sea cual sea su conformación.
- Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.
- Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas que involucran a la familia en todos los órdenes, para asegurar la prevalencia de sus derechos.
- Atender a los miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos a través de la acción articulada de los sectores de la Administración distrital que resulten involucrados en razón de sus funciones y objetivos.

#### 4.5.2. Derecho de las Familias a permanecer unidas

Este derecho derivado de las disposiciones de diversos tratados internacionales<sup>57</sup> y de la Constitución Política, hace parte fundamental de la conformación de las familias, por lo tanto, se aplica a todas ellas sin importar su condición.

En este sentido, el derecho de la familia a permanecer unida, además de ser un derecho que goza de especial prelación, constituye una garantía esencial para asegurar la realización de otros derechos fundamentales de la misma magnitud, consagrados en el artículo 44 de la Carta. Por esta razón, es posible afirmar que el hecho de vulnerar la unidad de la familia, aparea una degradación tal del ser humano que resulta incompatible con el principio de dignidad<sup>58</sup>.

La noción de unidad familiar no es un concepto plenamente determinado y esto implica que sea difícil establecer o predecir qué tipo de situaciones cobija o puede cobijar. Sin embargo, la Corte Constitucional considera que, en principio, este derecho busca proteger la presencia constante, el contacto directo o la cercanía física, como situaciones que tienen o han tenido vocación de permanencia y que se predicen como una realidad vital de los miembros que integran la familia<sup>59</sup>.

Con fundamento de la interpretación que la jurisprudencia destaca sobre el concepto de unión familiar, se considera que el derecho de la familia a permanecer unida se debe asumir como la garantía de poder llevar a cabo un plan de vida en forma libre, en condiciones de afecto, respeto y solidaridad; búsqueda que implica un nivel de interdependencia tal, que el interés general recae sobre dicha comunidad, al punto de que no puede ser disuelta por factores externos, sin que medien razones públicas suficientes para hacerlo. La unidad de vida en común, que comporta la familia, tiende entonces a la permanencia con fundamento en el amor que se tienen unos con otros, y su disolución sólo es admisible en virtud del principio de la autonomía de la

---

<sup>57</sup> Entre otros, artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el artículo 8 de la Convención Europea Anexo VIII I para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950), el artículo 16 de la Carta Social Europea (1961), los artículos 17 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el artículo 10 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), el artículo 74 del Protocolo Adicional I de 1977 a la Cuarta Convención de Ginebra relativa a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, el artículo 18 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), los artículos 9, 10 y 22 de la Convención de los Derechos del Niño (1989) y los artículos XXIII y XXV de la Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño (1990). Tomado de <www.acnur.org>

<sup>58</sup> Sentencia T-587-98 Corte Constitucional.

<sup>59</sup> Sentencia T-237-04 Corte Constitucional.



voluntad<sup>60</sup> , por tanto: *“la familia no puede ser desvertebrada en su unidad ni por la sociedad ni por el Estado, sin justa causa (fundada en graves motivos de orden público y en atención al bien común) y sin el consentimiento de las personas que la integran, caso en el cual dicho consenso debe ser conforme al derecho”*<sup>61</sup>.

En todo caso, la vida en comunidad, los lazos de amor entre los integrantes y la simple relación social entre los miembros del grupo familiar, generan tensiones y controversias que, no por ello, pueden constituirse en todos los casos como fundamento suficiente para conculcar la unidad familiar.

En la materialización de este especial derecho, surge una tensión que demanda un interés especial, precisamente por las implicaciones y repercusiones que la misma puede engendrar en la efectividad del derecho de no ser entendida y manejada correctamente en el marco del derrotero fijado por la propia Corte Constitucional. Esta tensión se origina entre derecho a la unidad de la familia y el tema del mantenimiento del orden público.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado del orden público como límite de los derechos, y ha resaltado la vaguedad y la ambigüedad del concepto, advirtiendo que se trata de una condición que puede generar un uso indebido del mismo, por parte de los operadores jurídicos en detrimento de la protección y del goce efectivo de los derechos de las personas. Por esta razón, antes que tratar de establecer una definición comprensiva que dé cuenta de cada uno de los casos en los que el concepto es empleado como parámetro normativo, la Corte ha preferido fijar criterios que permitan comprender y aplicar la noción de orden público, como una categoría propia del Estado social de derecho. Al respecto, la Corte indicó en la sentencia C-179 de 1994 lo siguiente:

*“(...) régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades”.*

Formular una definición satisfactoria para todos los ámbitos en los que el concepto es aplicado, resulta ser una tarea de nunca acabar, pues el ingrediente evaluativo que va implícito, impide determinar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en

---

<sup>60</sup> Sentencia T-447-94 y Sentencia C-271-03 Corte Constitucional.

<sup>61</sup> T-447 de 1994 Corte Constitucional.



ocasiones resulta inevitable hacerlo, se permite que el funcionario a criterio propio establezca su contenido y alcance según la circunstancia presentada. El único control de su evaluación, según la propia Corte Constitucional, estará constituido por los “telos del Estado de derecho” y este concepto, es también susceptible de más de una valoración<sup>62</sup>.

No se trata entonces tan sólo de una manera de referirse al conjunto de reglas requeridas para preservar un orden social pacífico que permita vivir en comunidad a los ciudadanos, sino que más allá de esto, el orden público en el marco de un Estado social de derecho, supone también las condiciones necesarias e imperiosas para garantizar el goce material y efectivo de los derechos de todos<sup>63</sup>.

No obstante la indeterminación del concepto, la misma Corte Constitucional en Sentencia C-024/94 reiterado en la Sentencia C-110-00, sostuvo que: ...“el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”, y por tanto, “en un Estado social de derecho, el uso del poder de policía -tanto administrativa como judicial-, se encuentra limitado por los principios contenidos en la Constitución Política y por aquellos que derivan de la finalidad específica de la policía de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas”.

Esgrimir el orden público como razón para separar la familia sólo es viable cuando la separación se adelanta en procura de proteger a la familia misma y los derechos fundamentales de sus integrantes. En esta medida, se plantea que este derecho no tolera que el Estado irrumpa en el grupo familiar para desintegrar su unidad en cualquier sentido, excepto cuando medien razones de orden público, pero siempre en pro del mejoramiento de la calidad de vida y de la garantía plena de la dignidad de sus integrantes, dentro del marco del Estado Social de Derecho, como se señaló en líneas anteriores. Este derecho tampoco tolera la inoperancia del Estado ante la ocurrencia del desplazamiento forzado en Colombia, como consecuencia del conflicto político y armado, que en gran medida causa la disgregación de las familias, ni las limitaciones por parte de autoridades públicas o particulares al permanente contacto que los miembros del grupo familiar deseen mantener entre unos y otros.

---

<sup>62</sup> Sentencia C-179-94

<sup>63</sup> Sentencia C-1058-03 Corte Constitucional.

En cuanto al contenido y alcance del derecho de las familias a permanecer unida, es pertinente resaltar que el derecho relaciona dos dimensiones de protección a saber: la unidad física de las familias y el contacto con la familia.

Desde una óptica más restringida, pero que sirve para entender la primera de las dimensiones del derecho, se tiene que el artículo 44 de la Constitución, establece como uno de los derechos de los niños y niñas el de tener una familia y no ser separados de ella. En este caso se hace obvia la unidad física, como objeto de protección, de tal forma, que ante las situaciones que rompan la unidad, que impliquen o amenacen con una separación física o con una ruptura, será posible invocar este derecho del grupo familia, como dispositivo protector de una situación (o interés) jurídicamente amparada por la Constitución: la unidad familiar<sup>64</sup>.

La dimensión de protección del derecho que se refiere al contacto con la familia, fortalece la protección de la unidad familiar, al regular las situaciones relacionadas con el valor jurídico de la vigencia de los lazos de solidaridad, pero que se distinguen porque, ya sea por el tipo de situación de que se trate, por la naturaleza de las relaciones implicadas, o por la forma como se presentan los hechos, no son el resultado del contacto físico frecuente y cercano. Para entender mejor el postulado, se cita como ejemplo el caso estudiado en la Sentencia T-1190 de 2003, en la cual se narra cómo un ciudadano recluido en la cárcel de Valledupar no contaba con medios económicos para poder comunicarse con sus familiares domiciliados en el municipio de Gigante (Huila), sumado ello, le habían negado una solicitud de trabajo, oportunidad en la que la Corte consideró que tal situación vulneraba el derecho del recluso a mantener la unidad de su familia, y en consecuencia ,ordenó al Director del penal revisar la solicitud de trabajo. Así las cosas, el contacto con la familia, es garantía del derecho a la unidad familiar de todas aquellas personas en estado de separación física, como en el caso de una persona a quien hacen efectiva una orden de detención o de quien se encuentra condenado a pena privativa de la libertad<sup>65</sup>. Igual medida de valor se le debe dar a las relaciones virtuales de las familias, para de allí deducir derechos y deberes.

Como aplicación legislativa del derecho, se cita en el ámbito nacional, la Ley 100 de 1993, que en el Artículo 163, consagra la cobertura familiar del plan de salud obligatorio, y dice que éste tendrá cobertura familiar, como una aplicación del derecho a la unidad como derecho fundamental de la familia<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Sentencia T-237-04 Corte Constitucional.

<sup>65</sup> *Ibíd.*

<sup>66</sup> Igualmente, la Ley 387 de 1997 reconoce el derecho fundamental a la unidad familiar cuando en su Artículo 2º, numeral 4 dice, que la familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

En lo que atañe a las obligaciones del Estado, las mismas están referidas a:

- Respetar la unidad familiar y evitar cualquier tipo de intervención estatal en ella, a menos que se actúe en favor de los intereses de la propia familia, o se trate de una situación constatada que afecta el orden público.
- Respetar el deseo de la familia de mantener unidad física o contacto con los miembros que la integran, con fundamento en el reconocimiento de la dignidad humana.
- Contrarrestar el desplazamiento interno de las familias, debido a que este fenómeno social, que en su mayoría de veces encuentra su razón de ser en el conflicto armado, atenta contra la unidad familiar en forma directa y altamente dañosa, dado que la desintegración de la familia se hace inminente bajo condiciones de vulnerabilidad extremas como las que vive esta población.

#### **4.5.3. Derecho de las Familias a la intimidad**

La necesidad de cada persona de construir un espacio de ejercicio de libertad sustraído del conocimiento y difusión por parte de terceros<sup>67</sup>, un círculo propio de relaciones que no ha de ser perturbado por la injerencia de los demás, se erige como presupuesto indispensable de una vida social digna dentro del modelo de un Estado Social de Derecho.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Artículo 12 establece el derecho a no ser sujeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación, obligación que implica la consecuente garantía de que toda persona pueda exigir la protección del Estado contra tales injerencias o ataques, en virtud del bloque de constitucionalidad preceptuado en el artículo 93 de la Carta Política.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, indica que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida familiar, estipulación normativa internacional, que también hace parte de nuestro ordenamiento legal con fundamento en el mismo artículo 93 de la Constitución.

El derecho a la intimidad familiar se vincula directamente con la libertad del grupo familiar de autodeterminarse en todos los aspectos y escenarios de la vida

---

<sup>67</sup> Correa Henao Néstor Raúl. La libertad de Informar y sus derechos conexos. Artículo elaborado para la AIDIC.



y esto se refleja en su conceptualización, que ha sido definida por la Corte Constitucional como el espacio intangible, inmune a intromisiones externas sin el consentimiento de su titular, del que se deduce un derecho a no ser visto o escuchado cuando no se desea<sup>68</sup>.

Se tiene, entonces, vía interpretación jurisprudencial, que el núcleo esencial del derecho a la intimidad, es la determinación y goce efectivo de una órbita reservada en cada grupo familiar, exento del poder de intervención del Estado o de las intromisiones arbitrarias de la sociedad, que le permita el pleno desarrollo de su vida espiritual y cultural en un marco de libertad<sup>69</sup>.

El derecho a la intimidad familiar comprende también la garantía de que la vida pacífica interna del grupo, no sea de conocimiento público si no lo desean sus integrantes. Es decir, que el derecho a la intimidad de la familia es la garantía de goce de escenarios donde sus integrantes comparten entre sí sus vivencias y donde están exentos del poder de intervención del Estado o de las intromisiones arbitrarias de la sociedad, si tales vivencias implican crecimiento de la personalidad libre.

Este derecho no tolera el conocimiento o la difusión pública por parte de terceros, de asuntos que la familia no quiere ventilar por su propia voluntad, a excepción de aquellos que comprometan el orden público como la comisión de delitos. En igual forma, es intolerable para el derecho la intervención por parte del Estado en la intimidad familiar, que no esté soportada en razones justificadas por el orden público o la vulneración de derechos de los miembros de la familia o cualquier tipo de injerencia que limite su poder de autodeterminación en los diferentes aspectos y escenarios de la vida .

De las anteriores afirmaciones, se concluye que este derecho, genera tensión respecto de los límites o parámetros de su ejercicio, frente al poder que detenta el Estado y la propia comunidad civil para penetrar la intimidad de la familia en situaciones de extrema angustia, de orden público y de alteración grave de los derechos mutuos de la familia. Violar la intimidad de la familia sólo es dable si el objetivo de la intromisión es proteger a la familia misma, a través de la restauración del equilibrio quebrantado.<sup>70</sup>

De esta forma, únicamente cuando la convivencia de la familia no es pacífica, se vulneran los derechos personales o familiares de alguno de los miembros o se

---

<sup>68</sup> Sentencia T-530-92, reiterado por la Sentencia No. T-066-95 entre otras.

<sup>69</sup> Sentencia T-787-04 Corte Constitucional.

<sup>70</sup> Sentencia T-382-94 Corte Constitucional.



presentan situaciones de orden público que así lo demanden, el Estado, a través de las autoridades competentes, podrá intervenir la intimidad familiar.

De la misma manera, el artículo 15 de la Constitución Política contempla la protección y garantía de la intimidad familiar, derecho que también se ve materializado a través del Acuerdo 79 de 2003, por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C., el cual indica en su artículo 12, que se debe respetar el derecho a la intimidad personal y familiar para favorecer las relaciones de vecindad. En el mismo sentido de protección se destaca la Ley 599 de 2000, la cual indica en el artículo 190, que el servidor público que abusando de sus funciones se introduzca en habitación ajena, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público<sup>71</sup>.

En cuanto a las obligaciones que se pueden predicar del Estado, la Corte ha señalado que, en virtud de los artículos 5 y 42 de la Constitución *"la institución de la familia merece los mayores esfuerzos del Estado para garantizar su bienestar y por lo tanto, corresponde a las autoridades intervenir en la relaciones familiares, no con el fin de fijar criterios de comportamiento, lo cual pertenece a la órbita del derecho a la intimidad, sino para propiciar la armonía y la paz familiar, impidiendo cualquier amenaza o violación a los derechos fundamentales de sus integrantes."*<sup>72</sup>.

Las obligaciones del Estado frente al derecho son:

- El respeto por la decisión de la familia de no difundir o compartir públicamente asuntos que considera íntimos a menos que esa reserva se relacione con comisión de conductas delictivas.
- Garantizar que la intervención por parte del Estado en la intimidad familiar, sólo tendrá lugar cuando concurren razones justificadas por el orden público o la vulneración de derechos de los miembros de la familia.
- Garantizar la libertad de la familia para autodeterminarse en los diferentes aspectos y escenarios de la vida.
- Garantizar que la intimidad familiar sea objeto de protección y atención prioritaria, pues de la apropiada y armoniosa organización y funcionalidad de la familia, en un ambiente sano, depende fundamentalmente la ausencia de alteraciones (físicas, morales, mentales, emocionales, etc.) en el desarrollo

---

<sup>71</sup> Ver acerca del derecho fundamental de la familia a la intimidad la Ley 258 de 1996, la Ley 294 de 1996, artículo 3, literal i, la Ley 311 de 1996, la Ley 319 de 1996, artículo 15, la Ley 336 de 1996, artículo 32, la Ley 495 de 1999 y la Ley 575 de 2000.

<sup>72</sup> Sentencia C-652 de 1997 Corte Constitucional.

integral de la personalidad de los adultos y de los niños y niñas que de ella forman parte.

#### **4.5.4. Derecho de las Familias a la vivienda digna**

El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el Artículo 51 de la Constitución Política, el cual dispone que: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*, norma en la que no se hace alusión taxativa a la familia como destinataria de este beneficio, pero de la que se entiende que al ser propio de “todos los colombianos”, también se hace extensivo a sus familias.

De igual forma, el Estado Colombiano al suscribir el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoció que toda persona debe disfrutar de *“un nivel de vida adecuado para sí y su familia incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”*<sup>73</sup>, disposición que ratifica que el derecho a vivienda digna es propio de la familia y hace parte de nuestro ordenamiento jurídico en virtud del bloque de constitucionalidad estipulado en el artículo 93 de la Carta Política (Resalta la SDIS).

El derecho de la familia a la vivienda digna se caracteriza por su naturaleza prestacional, en la medida en que requiere un desarrollo legal previo y su prestación deber ser directamente proporcionada por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios, razón por la cual no es exigible su satisfacción de forma directa o inmediata<sup>74</sup>.

Sin embargo, es importante mencionar que en Colombia por desarrollo jurisprudencial se le ha otorgado un carácter excepcional de derecho fundamental<sup>75</sup>, cuando se trata del derecho a la vivienda digna de la población desplazada y por ende de sus familias. Señala la Corte Constitucional que el derecho visto como fundamental conlleva a contar con un lugar, propio o ajeno,

---

<sup>73</sup> Artículo 11, numeral 1º, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>74</sup> Sentencia T-363-04 Corte Constitucional.

<sup>75</sup> Ver sentencias T-585-06 y T-966-07, entre otras.



donde la persona tenga la posibilidad de desarrollarse en el marco de unas condiciones de dignidad mínimas y satisfacer su proyecto de vida<sup>76</sup>.

En esa misma perspectiva, la Corte Constitucional señaló en Sentencia c 192 de 1998 que la vivienda destinada a la familia goza de una protección especial en virtud de que es *“el mínimo espacio físico, adecuado para su preservación y desarrollo como institución básica de la sociedad. Por tanto, es absolutamente indispensable que la garantía de la vivienda familiar no sea solamente un propósito deseable de los individuos sino un objetivo del más alto y urgente interés social, particularmente en lo que toca con las personas de menores ingresos”*.

Tras considerar la jurisprudencia antes referida, puede definirse el derecho a la vivienda familiar digna como el espacio físico, dotado de unas condiciones mínimas, en el que se hace posible la satisfacción de las necesidades esenciales de las cuales depende la calidad de vida, sin importar el origen, formación o condición de la familia, por lo que se constituye en un deber del Estado la implementación de los mecanismos necesarios para su amparo y garantía.

En cuanto a los intolerables de este derecho, debe destacarse que el mismo no admite que las familias carezcan de un lugar adecuado para vivir; el impedimento legal para parejas del mismo sexo de hacer uso de mecanismos de protección a la vivienda familiar, el desalojo sin una reubicación, la discriminación y/o el desconocimiento del derecho a la vivienda digna de las familias cuyo origen es diferente al vínculo jurídico o sanguíneo; no tolera tampoco la existencia de viviendas alejadas de la ciudad en las que se dificulte el transporte, viviendas que no cuentan con la prestación efectiva de servicios públicos básicos; construidas con materiales inadecuados; el hacinamiento; la ubicación en zonas de alto riesgo, o en cualquier otra situación que atente contra la intimidad y seguridad física y social de la familia que la ocupa.

Para avalar la existencia de un derecho a la vivienda digna en cabeza del núcleo familiar se trae a colación el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia T-894 de 2005, en la que se ordenó a la Alcaldía de Neiva, reubicar la vivienda de la accionante y de su grupo familiar situada en una zona de alto riesgo, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales que se consideran conculcados. La Corte Constitucional estimó que en ese caso se estaban vulnerando derechos fundamentales de los miembros de una familia que en su mayoría eran menores de edad, quienes conforme a la Carta Política y a los tratados internacionales, son sujeto de una especial y reforzada protección constitucional, así como también se estaba transgrediendo el derecho a tener una vivienda en donde puedan desarrollarse en mínimas condiciones de

---

<sup>76</sup> Ver sentencias T-079-08, T-894-05, T-791-04 y T-958-01, entre otras.



dignidad, lo cual indudablemente constituye un referente jurisprudencial que reafirma la existencia del derecho a una vivienda digna en cabeza de la familia.

Es así, como en virtud de los mandatos contenidos en la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia, se deriva para el Estado la necesidad de crear mecanismos idóneos, tales como los subsidios y sistemas de financiación<sup>77</sup> para quienes no puedan sufragar el costo de una vivienda o su adecuación, que permitan a las familias acceder a ésta sin comprometer su vida en condiciones dignas. Lo anterior significa, que el Estado debe garantizar la seguridad jurídica de la relación entre la vivienda y la familia que la habita, lo que implica *“que las distintas formas de tenencia estén protegidas principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal”*<sup>78</sup>.

Como una de las formas de dar cumplimiento a las obligaciones que le competen al Estado, en el sentido de proveer herramientas dirigidas a que la familia conserve su vivienda digna, debe resaltarse la existencia de la figura jurídica de la constitución del patrimonio de familia, abordada por nuestro sistema normativo desde la expedición de la ley 70 de 1931, que autorizó la constitución del patrimonio de familia, a favor ésta,, conformada por un hombre y una mujer unidos por el vínculo del matrimonio, con la calidad de no embargable, estipulación que claramente no cobijaba a otro tipo de familias, originadas en la uniones de hecho y a los demás integrantes de la familia.

Esta ley fue modificada por la ley 495 de 1999, que en el artículo 4º extendió este amparo a la familia compuesta por compañero o compañera permanente y los hijos de estos, con todas las características que tenía la figura, es decir; la calidad de inembargable aún en caso de insolvencia económica jurídicamente declarada del beneficiario; la no aceptación de gravámenes tales como: la

---

<sup>77</sup> Ver ley 546 de 1999 “Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.”

<sup>78</sup> Sentencia T-585-06. En esta se menciona que la vivienda debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes. Además el Estado debe rodearla de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia y (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda.



hipoteca, el censo<sup>79</sup>, la anticresis<sup>80</sup>; la venta con pacto de retroventa; la facultad para enajenar el patrimonio de familia o cancelar la inscripción previo el consentimiento del cónyuge y el de los hijos menores si los hubiere, su transmisión por herencia etc.

Vale la pena advertir, que aun cuando la ley estipuló en el artículo 24 la expropiación por causa de utilidad pública, el juez encargado de llevarla a cabo, tiene el deber de dictar medidas para asegurar que el producto de la expropiación se invierta en la constitución de otro patrimonio de familia. En todo caso, si bien la ley contiene estipulaciones bastante garantistas, es evidente que no extiende sus beneficios a aquellas otras familias de diferentes orígenes y conformaciones.

Otra figura de origen legal que privilegia los derechos de la familia a la vivienda digna y proporciona herramientas jurídicas de protección para la misma, es la ley 258 de 1996 sobre la afectación familiar, modificada por la ley 854 de 2003, que en el artículo 1° define la afectación a vivienda familiar en los siguientes términos: *“Entiéndase afectado a vivienda familiar el bien inmueble adquirido en su totalidad por uno o ambos cónyuges, antes o después de la celebración del matrimonio destinado a la habitación de la familia.”*

Las disposiciones enunciadas, regulan en parte un antiguo recurso jurídico que se ha instituido para beneficiar a la familia en su aspecto material, salvaguardando así los bienes esenciales para su desarrollo y estabilidad económica como soporte de su seguridad emocional, como lo es su vivienda.

Sobre la constitución del patrimonio de familia y la afectación a la vivienda familiar, herramientas que se erigen como mecanismos de protección de la vivienda familiar, existe copiosa jurisprudencia que indica en qué radica su diferencia. A modo de ejemplo, en la Sentencia C-560 de 2002, la Corte Constitucional indicó que: *“la afectación a vivienda familiar es una institución que también desarrolla la protección que el constituyente concibió para la familia y que se concentra sobre el bien inmueble que utiliza como morada. No obstante, a diferencia del patrimonio de familia, que se orienta a proteger la casa de habitación para ponerla a salvo de las pretensiones económicas de terceros, la afectación a vivienda familiar tiene por finalidad proteger al cónyuge no propietario y a sus hijos de los actos de disposición del cónyuge propietario. El máximo tribunal constitucional indicó en dicha providencia, que el legislador tuvo*

---

<sup>79</sup> **“CENSO.** Contrato en virtud del cual una persona vende a otra, que compra, el derecho a percibir una pensión anual. También la pensión que se paga anualmente”.

<sup>80</sup> **“ANTICRESIS.** Contrato en virtud del cual el acreedor tiene derecho a percibir los frutos de una cosa, generalmente inmueble, del deudor, con la obligación de aplicarlos al pago de los intereses y a la amortización del capital. Derecho real que se crea en virtud de este contrato”



en cuenta que la venta o constitución de gravámenes sobre el bien inmueble destinado a la habitación familiar por parte del cónyuge o compañero propietario, con frecuencia resignaba al cónyuge no propietario y a sus hijos al desamparo, ya que por discrepancias familiares, era posible que el primero se olvidara de su deber de procurar para éstos últimos un lugar de habitación.

En ese mismo sentido, la Sentencia T-076 de 2005 determinó que la afectación a vivienda familiar limita la libre disposición y disfrute de los bienes, dado que, de no levantarse su constitución, el cónyuge o compañero permanente propietario del bien inmueble no puede vender, donar o reservarse para sí el uso del bien, porque el mismo se encuentra destinado a procurar la habitación de la familia. Concluye la Corte Constitucional que los tributos de la propiedad se extienden a favor del núcleo familiar y por tal razón, los miembros de la familia no pueden considerarse meros tenedores o poseedores de los inmuebles en que habitan.

Ahora bien, como parte de la constante evolución jurisprudencial, la Corte Constitucional ha proferido providencias progresistas sobre el patrimonio de familia, en pro del amparo integral de las familias no convencionales, de los cuales destacamos tres hitos.

En primer lugar, es conveniente reseñar la Sentencia C-722 de 2004 en la cual el máximo tribunal constitucional se pronunció acerca de la constitucionalidad de la expresión "mujer" contenida en la ley 861 de 2003 *"Por la cual se dictan disposiciones relativas al único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer cabeza de familia"*, relacionada directamente con la constitución de patrimonio de familia, determinando que la expresión demandada es exequible en el entendido de que los beneficios allí establecidos a favor de los hijos menores de la mujer cabeza de familia, son extensivos también a los hijos menores dependientes del hombre, que, de hecho, se encuentre en la misma situación que una mujer cabeza de familia, en los términos del artículo de la Ley 82 de 1993.

Expresó la Corte Constitucional en dicha oportunidad que: *"la medida prevista en la Ley 861 de 2003 busca proteger el patrimonio mínimo del grupo familiar, representado en el inmueble que destinan para vivienda, como medida de protección, no solo de la mujer cabeza de familia, sino, primordialmente, de los menores que dependen de manera exclusiva de ella. En atención a esa específica finalidad de la norma, no existe razón que justifique limitar ese amparo especial a los menores que dependan de su madre, y no aplicarlo a aquellos que, en las mismas circunstancias, dependan exclusivamente del padre"*.

La providencia antes referida da cuenta de lo importante que ha sido para el legislador y los operadores jurídicos el tema de la vivienda familiar y su protección reforzada, como también de la visión ampliada que del derecho debe tenerse,



con el fin de no vulnerar los derechos de las familias cuya conformación no es propiamente la que la norma señala taxativamente y no por ello, quedan desprotegidas o desamparadas por el ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, es importante destacar la Sentencia C-075 de 2007 en la cual el órgano de cierre de la justicia constitucional afirmó que toda pareja homosexual que cumpla con las condiciones previstas en la ley, para las uniones maritales de hecho (comunidad de vida permanente y singular, mantenida por un periodo de al menos dos años), tiene derecho a acceder al régimen de protección allí dispuesto, por lo que queda amparada por la presunción de sociedad patrimonial y sus integrantes pueden, en forma individual o conjunta, acudir a los medios previstos en la ley para establecerla cuando así lo consideren adecuado, todo ello en consonancia con la dinámica social y el reconocimiento continuo de los derechos fundamentales de las personas con orientaciones sexuales diversas a las que convencionalmente la ley protege.

El pronunciamiento jurisprudencial antes referido tiene efectos trascendentales frente a la constitución de patrimonio de familia y la afectación a vivienda familiar dado que, ambas figuras jurídicas son reconocidas para los compañeros permanentes lo cual implica, que las parejas del mismo sexo que se hayan acogido al régimen patrimonial de la unión marital de hecho, en los términos de la Ley 54 de 1990 modificada por la ley 979 de 2005, tienen derecho a estas previsiones legales que buscan proteger un patrimonio o la vivienda de quienes han decidido vivir como pareja.

La anterior conclusión es ratificada con lo dispuesto en la Sentencia C-029 de 2009, a través de la cual se declaró exequible el artículo 12 de la ley 258 de 1996, bajo el entendido de que la afectación de vivienda familiar se extiende en igualdad de condiciones, a las parejas del mismo sexo, que se hayan acogido al régimen de la Ley 54 de 1990 y demás normas que lo modifiquen.

La Corte Constitucional consideró en dicho fallo que: *“el legislador ha señalado que las previsiones sobre patrimonio de familia inembargable o afectación a vivienda familiar se aplican a los compañeros permanentes, cabe señalar que las mismas tienen, también, un fundamento en el valor social que tienen los vínculos de solidaridad y afecto creados por las parejas.”*. De igual forma expresó: *“en ese contexto las previsiones legales atienden a la necesidad de proteger un patrimonio o la vivienda de quienes han decidido realizar un proyecto de vida en común en calidad de pareja, sin que la Corte aprecie que exista una razón para justificar, en este aspecto, una diferencia de trato entre las parejas heterosexuales y las parejas del mismo sexo que se hayan acogido al régimen patrimonial de la unión marital de hecho, en los términos de la Ley 54 de 1990.”*.



Se colige de la jurisprudencia destacada, que el marco jurídico de protección a la vivienda digna para la familia ha venido siendo objeto de una metamorfosis en favor de núcleos familiares distintos al que en principio se consideró como único sujeto de protección, con lo que, poco a poco, se ha construido un pensamiento progresista e incluyente que rompe la barrera de la discriminación en cuanto no exista fundamento constitucional alguno para hacerlo.

De otra parte, se concluye que el derecho de la familia a una vivienda digna se encuentra limitado al poder adquisitivo de las familias, pues su ejercicio se cristaliza sólo en el momento en que se accede a un programa de financiación. Por esta razón, se consideran como obligaciones del Estado para la garantía del derecho a la vivienda digna para las familias, sin importar su origen o conformación, las siguientes:

- La implementación de estrategias y programas que permitan a todas las familias el acceso ha dicho derecho en condiciones favorables.
- Extender la cobertura de los subsidios que existen en la actualidad, para que se beneficie a más familias considerando el poder adquisitivo de las mismas.
- La regulación de los espacios que se dispongan para la construcción de viviendas, que permita a las familias su goce y uso en condiciones de dignidad.
- La formulación e implementación de un sistema de financiación que responda a las necesidades habitacionales de las familias.
- Garantizar la prestación de los servicios públicos necesarios para el goce y disfrute de la vivienda que se adquiera.

#### **4.5.5. Derecho de las Familias a la seguridad económica**

En el marco internacional de los derechos humanos, es posible plantear el reconocimiento del derecho a la seguridad económica personal y familiar con fundamento en lo consignado en la Declaración Universal, que afirma en el artículo 25: "*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*".





A partir de este enunciado normativo, la Secretaría Distrital de Integración Social señala una noción ampliada del derecho a la seguridad económica en términos de: *“contar con la certeza de mantener de forma regular la capacidad económica frente a eventos y circunstancias en el ciclo vital social, sin comprometer su acceso a los bienes materiales y su inserción social necesarios para la reproducción social, para satisfacer sus necesidades básicas de bienes permanentes y de consumo, indispensable para alcanzar condiciones dignas de existencia, entendida ésta como “vivir como quiera”, “vivir bien” y “vivir sin humillaciones”*.<sup>81</sup>

La seguridad económica, como derecho en cabeza de las familias, hace énfasis en la posibilidad que detentan éstas, de desarrollar la autonomía familiar necesaria que les permita acceder a los bienes sociales, tangibles e intangibles, en el marco de su proyecto de vida familiar o buen vivir, para disfrutarlos en condiciones de equidad y poder insertarse con éxito en el medio social.

Este derecho no admite la incapacidad de respuesta económica de la familia como grupo, frente a eventos y circunstancias en el ciclo vital, que comprometan el acceso a la canasta básica de bienes permanentes y de consumo indispensables para la vida y la dignidad humana, como alimentación y nutrición, vivienda, salud, educación, recreación, vestido, servicios domiciliarios y transporte<sup>82</sup>.

El derecho a la seguridad económica, implica la garantía de protecciones sociales que le permitan a todas las familias acceder a las prestaciones en salud, pensiones y a los servicios sociales, que se constituyen en un amparo frente a circunstancias como la enfermedad, maternidad, los accidentes laborales, la dependencia económica originada por multiplicidad de causas, la discapacidad, el desplazamiento, la catástrofe natural, la muerte de la cabeza de familia, la vejez o la pérdida de empleo.

Este derecho se materializa mediante la prestación de un servicio público de carácter obligatorio.<sup>83</sup> De esta forma, la protección social entraña la relación entre el individuo, las familias y la sociedad para la atención de ciertas necesidades que les son propias, las cuales son definidas colectivamente, en la articulación de aspiraciones y posibilidades de respuesta social a las mismas.

---

<sup>81</sup> Secretaría Distrital de Integración Social. Documento de trabajo. La Seguridad Económica como Derecho.

<sup>82</sup> Enfoque de Derechos – Matriz de Derechos, 27 de julio de 2010. Secretaría Distrital de Integración Social.

<sup>83</sup> Sentencia C-408-94.



Ahora bien, en cuanto a los instrumentos jurídicos que contienen disposiciones relativas al derecho a la seguridad económica, de obligatorio cumplimiento en virtud del bloque de constitucionalidad, se encuentran: la Declaración Universal de los Derechos del Hombre al preceptuar que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado; la Declaración Americana de los Derechos del Hombre establece que la seguridad social como protección contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, es un derecho de toda persona. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al establecer entre las medidas que deberán adoptar los Estados, las necesarias para: a) la reducción de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) la prevención y tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y, de otra índole, y la lucha de ellas; d) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en casos de enfermedad.

En el plano constitucional, es de vital importancia advertir que el Preámbulo y el artículo 1° de la Carta Política instauran el Estado Social de Derecho como forma de organización política, cláusula que se desarrolla para efectos del derecho a la seguridad económica en el artículo 13 (ibídem) donde se indica 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 inciso segundo del mismo artículo que preceptúa que: *“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”*; y finalmente, el artículo 366 ibídem que precisa como finalidades sociales del Estado: *“desarrollar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.”*

En lo que atañe al marco legal, se reseña la ley 100 de 1993 al crear el Sistema de Seguridad Social Integral, como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos, dispuestos para que la persona y la comunidad gocen de calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de las estrategias que el Estado y la sociedad desarrollen con el fin de proporcionar la cobertura integral de las necesidades, especialmente, las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional.



Bajo el concepto de protección social se expidió la ley 789 de 2002 *“Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”*, norma que define en el artículo 1º al Sistema de Protección Social como un conjunto de políticas públicas dirigidas a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de quienes se encuentran en una condición de desprotección mayor, con el fin de obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo.

En esa perspectiva legal, el aseguramiento en salud, pensión y servicios sociales son componentes del sistema de protecciones sociales que en el amplio marco establecido por el legislador se consideran protecciones sociales que otorgan un ámbito de amparo a personas y familias contra las contingencias de la vida en sociedad.

Las normas citadas ponen de presente la manifestación concreta de las obligaciones del Estado frente al reconocimiento de la seguridad económica de las familias, puesto que: i) consagran protecciones sociales a favor de los integrantes de la familia; ii) reconocen la posición de desventaja de algunos sujetos y colectivos y actúan mediante la asignación de prestaciones económicas (subsidios parciales); iii) incluyen formas de aseguramiento basadas en la cobertura familiar aunque con base en una definición estrecha de familia que la jurisprudencia constitucional ha ampliado; iv) crean un sistema de protecciones sociales y v) eliminan el coste económico para el acceso a algunos bienes de mérito como la educación, liberando de esta forma una barrera de acceso a la misma y promoviendo el desarrollo de capacidades para los integrantes de la familia.

Por su parte, la jurisprudencia del máximo tribunal constitucional ha reconocido múltiples situaciones en la cuales deben salvaguardarse derechos, por considerar que es la forma de promover la protección económica a la familia garantizando la provisión de un ingreso mínimo que permita su sostenibilidad. Uno de estos casos es la Sentencia T-584 de 2009, en la cual la Corte determinó que el derecho a la sustitución pensional es un *“mecanismo de protección de los familiares del trabajador pensionado ante el posible desamparo en que pueden quedar por razón de su muerte, pues al ser beneficiarios del producto de su actividad laboral, traducida en ese momento en una mesada pensional, dependen económicamente de la misma para su subsistencia”*.

En esa misma providencia judicial la Corte Constitucional expresó que el derecho a la pensión de jubilación tiene como objeto no dejar a la familia en el desamparo cuando falta el apoyo material de quienes con su trabajo contribuían a proveer lo necesario para el sustento del hogar. El derecho a sustituir a la

persona pensionada, obedece a la misma finalidad de impedir que sobrevenga la muerte de éste, el otro miembro de la pareja no se vea obligado a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales, indicando la Corte Constitucional que el objeto de protección es la familia y que por ello, el amparo debe ser íntegro y ajeno a discriminación alguna.

Ahora bien, el derecho a la seguridad económica comporta para el Estado una serie de obligaciones frente a su garantía, que permita la legitimación de las distintas posiciones de las familias en la escala económica y social, para evidenciar las desigualdades injustas y evitables entre éstas y con base en tal reconocimiento, orientar el curso de acción pública y privada en el marco de políticas públicas.

Las acciones del Estado deben encausarse hacia la garantía consistente frente a circunstancias provocadas por eventos críticos de la vida, las familias cuenten con respuestas estatales vía políticas públicas que posibiliten, al menos transitoriamente, el uso independiente de una cierta cantidad de recursos económicos suficientes y regulares de libre destinación según lo que cada cual considere pertinente, con el fin de tener tranquilidad en el plano económico.<sup>84</sup>

De conformidad con lo expuesto, las obligaciones del Estado que la Secretaría Distrital de Integración Social ha postulado para las familias en relación con el derecho a la seguridad económica son<sup>85</sup>:

- Garantizar el acceso al volumen y regularidad del ingreso en aras de su suficiencia para la reproducción social.
- La protección efectiva contra los gastos obligados.
- La protección a través de garantías de complemento al ingreso derivadas de transferencias condicionadas o la adopción de un ingreso básico universal.
- La reducción del costo del dinero y eliminación de las barreras de acceso al crédito, la protección contra la discriminación por su situación económica determinada por el poder adquisitivo y por la posición económica.
- La transferencia de tecnología para agregar valor a los productos de una cadena de producción y distribución.

---

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Documento de Trabajo SDIS, La Seguridad Económica como Derecho.



- La redistribución estructural de la riqueza a través de una reforma tributaria progresiva y el apoyo a través de orientación de la economía doméstica y la economía del cuidado.

Frente a estas obligaciones el Estado debe asegurar la disposición de renta básica disponible en la familia, definida ésta como *“el resultado de los ingresos brutos proveniente de diversas fuentes de ingreso (trabajo, ahorros, jubilaciones o pensiones, dividendos, subvenciones, subsidios, alquileres, entre otros), menos, los impuestos nacionales y distritales (para que el Estado pueda realizar su función de distribución equitativa de la riqueza), más, los subsidios nacionales y distritales (son función de las políticas fiscal, monetaria y social).”*<sup>86</sup>, también debe crear un conjunto de condiciones que disminuya el riesgo de impacto negativo frente a los eventos críticos de la vida en las familias y una red de protecciones sociales que posibiliten una incidencia positiva frente al menoscabo de la vida digna familiar.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*

<sup>87</sup> *Ibíd.*

## 5. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LAS FAMILIAS

### 5.1. Objetivo General de la Política Pública

Garantizar los derechos de las familias, en el marco del Estado Social de Derecho, a través del reconocimiento de su diversidad, la transformación de patrones culturales hegemónicos y excluyentes, la promoción de relaciones democráticas y el diseño de estrategias que contribuyan a su seguridad económica y social, para la construcción de una sociedad justa y equitativa.

### 5.2. Objetivos Específicos, Ejes y Líneas de Acción de la Política Pública

La Política Pública para las Familias se estructura sobre tres Ejes: Reconocimiento de la diversidad de las familias, Promoción de la familia como ámbito de socialización democrática y Seguridad económica y social de las familias, que se desarrollan a través de nueve líneas de acción (ver tabla).

Cada uno de estos Ejes está relacionado con las dimensiones ética, social, cultural, política y ambiental en que transcurre la cotidianidad de la vida familiar.

Estructura de la Política Pública para las Familias		
Ejes	Objetivos Específicos	Líneas de Acción
Reconocimiento de la diversidad de las familias	Promover la transformación de patrones culturales hegemónicos y excluyentes a través del reconocimiento de la diversidad de estructuras, arreglos, formas, relaciones, roles y subjetividades familiares, para la garantía de los derechos de las familias del Distrito.	1. Transformación de patrones culturales. 2. Agenda pública para las familias en Bogotá. 3. El Observatorio Social para las Familias.
Promoción de la familia como ámbito de socialización democrática	Promover en las familias la socialización de valores democráticos fundamentados en la solidaridad, el respeto a la diversidad, la igualdad y la equidad, a través del fortalecimiento de las relaciones y la convivencia familiar que permitan la promoción de sujetos autónomos.	1. Promoción de la autonomía. 2. Convivencia y relaciones democráticas. 3. Ciudad Protectora.



Estructura de la Política Pública para las Familias		
Ejes	Objetivos Específicos	Líneas de Acción
Seguridad económica y social para las familias	Aunar recursos entre los sectores público y privado, la sociedad civil y la cooperación internacional, para contribuir en la ampliación de las oportunidades y el fortalecimiento de las capacidades de las familias para avanzar en su inclusión económica y social.	1. Generación de Ingresos. 2. Economía del Cuidado. 3. Protección económica y social de las familias.

### 5.2.1. Primer Eje: Reconocimiento de la diversidad de las familias

**Objetivo Específico:** Promover la transformación de patrones culturales hegemónicos y excluyentes a través del reconocimiento de la diversidad de estructuras, arreglos, formas, relaciones, roles y subjetividades familiares, para la garantía de los derechos de las familias del Distrito.

El reconocimiento de la diversidad familiar, exige cambios y transformaciones a nivel cultural, institucional y legal para garantizar los derechos de todas y todos dentro de la familia. Este reconocimiento implica a su vez, legitimar a las familias más allá de un contrato de unión familiar, en su doble dimensión de derechos y de vínculo, entendido este último, como el conjunto de relaciones entre personas con capacidad de modificarse en el tiempo histórico y en el ciclo de vida familiar para responder a diferentes necesidades humanas.<sup>88</sup>

Este reconocimiento se inicia con el ejercicio de la libertad de opción a la hora de su conformación. Si la familia se conforma sobre la base de opciones sexuales diversas, debe ser reconocida como tal por el Estado y por la sociedad. Si el ciclo vital de la familia conduce a la convivencia de personas mayores con niños, niñas o adolescentes, es necesario crear las condiciones para que esa familia no esté desprotegida, en razón de la normatividad.

Es importante comprender que dentro de la variedad de arreglos, formas, estructuras, comportamientos y construcción de subjetividades, todas las familias son diversas y por esto debe existir un reconocimiento a todas ellas en igualdad de condiciones, garantizándoles los mismos derechos y buscando siempre

<sup>88</sup> CEPAL “Debate sobre la situación de las familias” - SERIE Seminarios y Conferencias, No 42, 2005. pág. 408. Citado en Documento de Política Pública para las familias de Bogotá 2006. Pág. 36

disminuir aquellas acciones que acentúen las desigualdades e inequidades y promuevan la discriminación.

“Para el análisis de las situaciones de discriminación es preciso tener en cuenta que la discriminación resulta no sólo al tratar distinto lo que es igual, sino también, al tratar igual lo que es distinto. Y también, la igualdad no es uniformidad. La igualdad de todos exige el absoluto respeto a la diferencia. Es en el absoluto respeto a ser distinto, a pensar distinto y a expresarlo como podemos encontrar la identidad de seres humanos, hombres y mujeres”.<sup>89</sup>

En razón de lo anterior, este eje dará cuenta de lo siguiente:

- Desarrollar acciones que promuevan la atención diferencial para las diversas formas de familia, que permita la garantía de sus derechos con un uso eficiente y efectivo de los recursos.
- Implementar acciones que contribuyan a transformar las prácticas de funcionarias y funcionarios que atienden a la ciudadanía en razón del reconocimiento de la diversidad, para que en el marco de la garantía de derechos, puedan prestar atención diferencial a quienes lo requieran.
- Diseñar estrategias que contribuyan a transformar representaciones e imaginarios sociales excluyentes y discriminatorios frente a la diversidad de las familias.
- Generar acciones que contribuyan al cumplimiento de la responsabilidad que constitucionalmente tiene el Estado con la protección de todas las formas de familia.

El desarrollo de este eje cuenta con tres líneas de acción: Transformación de patrones culturales, Agenda pública para las familias en Bogotá y el Observatorio Social para las Familias.

#### **a) Transformación de patrones culturales.**

Como parte de la materialización de la Ciudad de Derechos en el Distrito Capital, no se puede desconocer la diversidad de las familias como producto de una realidad y como el resultado de importantes transformaciones en procesos políticos, económicos, sociales y culturales. La conformación de las familias es un

---

<sup>89</sup> Consejería Presidencial para la Política Social. “Reflexiones para la intervención en la problemática familiar”, 1995. p. 98





proceso que trasciende creencias, patrones e ideologías, en la medida en que se construyen relaciones sociales de seres humanos diversos y por tanto en la configuración de realidades distintas y complejas.

En el marco del reconocimiento de una sociedad diversa y democrática es necesario iniciar procesos de visibilización y encuentro de las diversas formas de familia en un entorno de igualdad, transformando los patrones culturales basados en supuestos moralistas, patriarcales y hegemónicos en los que tradicionalmente se ha enmarcado su reconocimiento y garantía de derechos.

Es así como, no se trata solamente de cambiar las prácticas cotidianas en el interior de las familias sino también de transformar las interacciones de sus integrantes con el entorno: el territorio, las instituciones públicas y privadas, la comunidad y las redes sociales con las cuales interactúan.

En el marco de la Política, se proponen acciones para la construcción de una sociedad democrática, en la que se protejan, reconozcan y respeten las diversidades tanto en lo público como en lo privado. Para lograrlo, es necesario el desarrollo de iniciativas implementadas desde la institucionalidad, encaminadas en primer lugar, al reconocimiento y la aceptación de la diversidad de las familias y en segundo lugar, hacia la formulación de planes, programas y proyectos que busquen transformar patrones culturales y conductas sociales excluyentes y discriminatorias.

Es necesario tener presente, que un cambio cultural no se produce simplemente por una "toma de conciencia", en la que las personas cambian sus representaciones o imaginarios excluyentes y discriminatorios por otros igualitarios y tolerantes; un cambio cultural implica, transformar las prácticas cotidianas que caracterizan la forma como conviven.

Dichas prácticas conforman patrones culturales, pues dan cuenta de cómo las personas ven las cosas y de cómo actúan en cada una de las diferentes situaciones a las que se enfrentan. En este sentido, se define cada patrón cultural como una serie de comportamientos que caracterizan la relación entre los sujetos.

En el marco de la transformación de patrones culturales, esta línea se orienta al desarrollo de acciones conjuntas por parte de la Administración Distrital, el sector privado y las comunidades, así:

- Administración Distrital: como referente de la institucionalidad pública y actor relevante en el cambio social, realizará acciones encaminadas al

reconocimiento de la diversidad de las familias a través de la atención diferencial y desarrollo de acciones afirmativas desde cada sector.

- Sector privado<sup>90</sup>: como parte activa de la sociedad en la generación y desarrollo de comportamientos y hábitos, incluirá en sus programas y proyectos, acciones que promuevan el reconocimiento de las diferentes formas de familias, tanto en la oferta de servicios como en los protocolos de atención y protección.
- Comunidades<sup>91</sup>: partiendo de las particularidades de cada territorio, se apoyarán e impulsarán acciones orientadas al reconocimiento de la diversidad de las familias y la transformación de prácticas excluyentes y discriminatorias generadas por relaciones asimétricas en el ejercicio del poder, diferencias de etnia, credo, posición social, identidad de género, orientación sexual, apariencia, entre otras.

#### **b) Agenda pública para las familias en Bogotá.**

El propósito de esta línea de acción, consiste en promover y desarrollar las iniciativas, estrategias y acciones normativas y de movilización social que contribuyan al reconocimiento de la diversidad de las familias para la garantía de sus derechos, a través de la participación activa de la Administración Distrital, el sector privado y las comunidades.

Para el desarrollo de la agenda pública se deben realizar las siguientes acciones:

- Impulsar iniciativas normativas para:
  - El reconocimiento abierto y público de la diversidad de las familias y el respeto por las distintas opciones de conformación de las mismas, de manera que aquellas formas de discriminación presentes hoy en la sociedad, puedan ir desapareciendo.
  - El reconocimiento y garantía de los derechos de las familias como sujeto colectivo.

---

<sup>90</sup> En el sector privado se recoge el sector empresarial, las instituciones religiosas, las instituciones académicas privadas, ONG.

<sup>91</sup> Entendida como la ciudadanía y organizaciones sociales y comunitarias.



- El reconocimiento social y económico de las actividades señaladas en la Ley de Economía del Cuidado dentro de las familias.
- La conformación de un Sistema de Protecciones Sociales para las Familias del Distrito.
- Impulsar iniciativas ciudadanas para :
  - La formulación de estrategias pedagógicas que conduzcan al desarrollo de capacidades en la ciudadanía y en los grupos de interés, para la inclusión de los temas de familias en la agenda pública local y distrital y su posicionamiento en la agenda pública nacional.
  - El desarrollo de foros de discusión a nivel local y distrital, que propicien el debate y la reflexión sobre la diversidad de estructuras, arreglos, formas, relaciones, roles, subjetividades familiares y otros temas que atañen a las familias urbanas y rurales.
  - La organización de seminarios de carácter nacional e internacional, donde se compartan y analicen experiencias que hayan tenido otras ciudades o países frente a las transformaciones que viven las familias y la garantía de sus derechos.
  - El posicionamiento en la agenda pública de las temáticas relevantes y emergentes que surjan de la lectura de realidades en los territorios sociales, urbanos y rurales del Distrito.

### **c) Observatorio Social para las Familias.**

Para orientar el conjunto de acciones relacionadas con el reconocimiento de la diversidad de las familias y el propósito de la transformación de patrones que restringen la garantía de sus derechos, es necesario evidenciar los cambios que éstas han tenido tanto en su conformación y estructura como en la configuración de los roles de quienes las constituyen.

Para el logro de este propósito se creará el Observatorio Social para las Familias, a través del cual se liderará la caracterización de las familias en los territorios urbanos y rurales que dé cuenta de las nuevas formas y arreglos; y se realizará el seguimiento continuo a las metas definidas para esta Política, convirtiéndose así en un mecanismo que oriente la toma de decisiones en el Distrito para la garantía de derechos de las mismas.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría  
Integración Social

En este sentido, es necesaria la consolidación de un sistema de información distrital y la transformación de los instrumentos a través de los cuales se recaban los datos de los diferentes sectores. Este sistema debe incorporar frente a la categoría de familias, variables de composición, condiciones de vida y desarrollo, e indicadores específicos que permitan evidenciar sus transformaciones tanto en el contexto urbano como rural.

El Observatorio Social para las Familias será liderado por la Secretaría Distrital de Planeación en el marco del cumplimiento de la ley 1361 de 2009 y contará con la asesoría técnica de la Secretaría Distrital de Integración Social.

SDIS - PPPF NO COPIAR

### 5.2.2. Segundo Eje: Promoción de la familia como ámbito de socialización democrática

**Objetivo específico:** Promover en las familias la socialización de valores democráticos fundamentados en la solidaridad, el respeto a la diversidad, la igualdad y la equidad, a través del fortalecimiento de las relaciones y la convivencia familiar que permitan la promoción de sujetos autónomos.

En las familias se tejen relaciones que son el resultado del afecto, el poder, el vínculo, la tradición, entre otros factores y determinan los roles que desempeñan sus integrantes.

En la sociedad en que vivimos el peso de la tradición es muy fuerte, ya que ésta ha determinado históricamente, a partir de la noción de ciclo vital y de la identidad de género, cuál es el papel y la función de cada uno de los miembros familiares. Sin embargo, las familias han demostrado que no son organizaciones estáticas ni aisladas del sistema social, económico, político y cultural, sino que, por el contrario, se mueven en una dinámica de transformación permanente, en la que reasignan los roles y las funciones de los sujetos que las componen, lo que conduce a importantes consecuencias en el resto del sistema social.

Esta dinámica se caracteriza por la presencia de tensiones, encuentros, desencuentros y variedad de intereses, que afectan la convivencia y suscitan el desarrollo de conflictos, los cuales, dependiendo de los mecanismos de resolución, pueden contribuir al fortalecimiento de la unidad familiar y a la promoción de sujetos autónomos, solidarios y libres; o por el contrario, a una crisis familiar que conlleve a la disolución de la familia o a la violencia intrafamiliar.

Pensar las familias en función de los roles que allí surgen y no solamente por el número de sus integrantes, apunta al reconocimiento de una diversidad estructural y obliga necesariamente a considerar la manera de garantizar los derechos de las familias, para que éstas puedan bajo los principios de igualdad y de equidad, cumplir con las funciones y responsabilidades que adquieren socialmente en la dignificación del ser humano.

La configuración de estos roles, su apropiación y ejercicio en la cotidianidad, no significa la pérdida de la individualidad, sino que cada sujeto configura un proyecto de vida, que puede y da sentido a lo colectivo, es decir, al proyecto de vida familiar, sin que lo particular desaparezca ni dicho colectivo signifique sumatoria.

Los proyectos de vida colectivos configuran un marco de desarrollo y definen las condiciones de calidad de vida de las familias, contribuyen a la construcción de la democracia y fortalecen la autonomía de sus integrantes.

Desde esta perspectiva, las familias se convierten en un medio para garantizar los derechos de sus integrantes, por lo tanto, las acciones se orientan a la construcción de relaciones igualitarias y democráticas, comprendiendo las diferencias de género, étnicas y generacionales. En razón de lo anterior, este eje dará cuenta de los siguientes aspectos:

- El papel de los sujetos en las familias, teniendo en cuenta que el aporte individual en este proceso es lo que da lugar a la construcción de las relaciones democráticas.
- Las capacidades y potencialidades de las familias en la promoción de sujetos autónomos.
- Los proyectos de vida familiar dentro de las dinámicas sociales y su relación con la asignación y el desempeño de los roles de sus miembros.
- Las libertades, autonomías y responsabilidades de las familias en el ejercicio de la convivencia y la transformación de conflictos.

#### **a) Promoción de la autonomía**

Las familias, como organizaciones que producen y reproducen prácticas y valores sociales, se constituyen en escenarios claves para la construcción de los roles y subjetividades de los sujetos que las conforman.

En este marco, las relaciones que se tejen dentro de las mismas no son ajenas a disputas de poder y correlación de fuerzas que son reflejo de construcciones sociales históricas y que bien pueden legitimar o cuestionar ciertos tipos de orden. Estas relaciones entonces, se constituyen en una de las variables que permiten la estructuración de comportamientos, roles, creencias y subjetividades, de quienes integran las familias.

Este proceso, permite pensar en la potencialización de formas democráticas de decisión cotidiana, que comiencen por el reconocimiento de las diferencias internas entre sus miembros relacionadas con el género y el ciclo vital, de tal manera que se construyan escenarios y reglas para la toma de decisiones, la transformación de las formas de relacionarse, asignación de roles y funciones de cuidado, protección y crianza.

Las relaciones democráticas en las familias, además de prevenir las violencias, el maltrato y la vulneración de derechos, ayudan en la construcción y transformación de la ciudadanía, de sujetos políticos, capaces de tomar decisiones autónomas y responsables. Contribuyen además en el fortalecimiento de la dignidad humana, preparando al sujeto para enfrentarse a un nuevo espacio de socialización más amplio, en el que la noción de lo humano está relacionada con aquellos valores que necesita para vivir en sociedad y participar activamente en el proyecto de ciudad.

### **b) Convivencia y relaciones democráticas.**

Las familias por ser organizaciones funcionales, responsables en el proceso de socialización de los individuos están expuestas a la presencia de conflictos<sup>92</sup> internos y externos que afectan su dinámica.

A nivel interno, sus integrantes al compartir un espacio común crean un escenario de intereses propios y colectivos sustentados en expectativas a corto, mediano y largo plazo determinadas por la edad, creencias y patrones culturales; la falta de ingresos; la falta de oportunidades educativas y laborales; entre otras situaciones. Estos factores pueden generar ambientes de tensión y conflicto e incluso de violencia, afectando no sólo los derechos individuales sino los familiares.

Esta línea busca generar estrategias que contribuyan al acceso a la justicia, considerando como un intolerable la presencia de violencia, sea ésta de índole emocional, verbal, física o económica, hacia cualquier integrante de la misma. Por tal razón, las acciones de política se orientarán hacia:

- El diseño de sistemas de información, por parte de las instituciones encargadas de prevenir y atender la violencia intrafamiliar, que les permitan identificar las diferentes formas, estructuras y arreglos que se dan al interior familiar de acuerdo con el cumplimiento de funciones como cuidado y protección.
- El desarrollo de rutas estratégicas que contribuyan al cumplimiento de las normas y leyes relacionadas con la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, especialmente aquellas relacionadas con la violencia de género e intergeneracional.

---

<sup>92</sup> “El conflicto es una constante en nuestra vida social en la que compartimos con otras personas necesidades y expectativas. Es falso que el conflicto aparece cuando la convivencia se deteriora, forma parte natural de la vida, por eso el objetivo de la educación debe estar basado en su tratamiento puesto que su solución puede proporcionar importantes elementos para el cambio social y personal”. Disponible en <http://fete.ugt.org/Estatal/PolíticasSociales/POLcuaderno5-convivirnelconflicto.pdf>

- El diseño de acciones, por parte de las instituciones encargadas de prevenir y atender la violencia intrafamiliar, que faciliten el acceso de las familias a los mecanismos de justicia..
- La realización de campañas, lideradas por la Administración Distrital en articulación con los demás sectores, que promuevan la igualdad entre sus integrantes, especialmente en el ejercicio de sus derechos.
- La creación de una red institucional en la que se articulen acciones desde las políticas formuladas y por formular con la política de familia, con el fin de garantizar los derechos colectivos de las mismas.

A nivel externo, los cambios y las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales, pueden también afectar a las familias en el desempeño de sus funciones y por ende, en la promoción de sujetos que contribuyan al desarrollo de la sociedad.

Así mismo, esta línea busca generar estrategias que favorezcan el desarrollo de capacidades y potencialidades de los individuos y especialmente de las familias para la construcción de sus proyectos de vida. En ese sentido se orienta en desarrollar:

- Un Modelo de atención dirigido a las familias, en el que se promueva el equilibrio entre la autonomía y la libertad individual con los roles y responsabilidades dentro de la misma en el que se reconozcan las capacidades y potencialidades de cada uno de sus integrantes.
- La creación de redes institucionales, lideradas por la Administración Distrital en articulación con los demás sectores, que permitan la conciliación entre las actividades laborales y el desarrollo del proyecto de vida familiar, sin establecer acciones discriminatorias o desiguales por condiciones de género, orientación sexual, edad, escolaridad, entre otras.
- Procesos de articulación entre las políticas de infancia y adolescencia, envejecimiento y vejez, juventud y discapacidad, con el fin de maximizar acciones y recursos dirigidos a la población que por su condición y edad, requiere de mayor atención y cuidado por parte de los integrantes de las familias.



### c) Ciudad Protectora

Proteger a las familias como organizaciones en donde se desarrollan las acciones de socialización primarias de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas, viejos y viejas, significa hacer una apuesta “concertada en torno a las múltiples causas que limitan la vida y el desarrollo de las personas al generar lesiones, traumatismos y muerte, particularmente referidas a las muchas formas de violencia”<sup>93</sup>; esto implica la acción simultánea y concertada del conjunto de la sociedad y del Estado para desarrollar acciones desde un abordaje integral en tres aspectos simultáneos:

1. Promoción de la seguridad contra las violencias no intencionales (accidentes): que ocurren en el espacio familiar (los accidentes domésticos son una de las primeras causas de lesión en niños y tercera edad), las instituciones (escuelas, hogares geriátricos, hospitales, lugares de trabajo) y el espacio público (parques, calles y vías públicas), los cuales con mucha frecuencia son el resultado de la negligencia o la indiferencia de las personas.
2. Promoción de la seguridad contra las violencias intencionales: violencias autoinflingidas como el suicidio o autolesiones y violencias interpersonales como la familiar y comunitaria.
3. Promoción de la seguridad y convivencia frente a la vulneración de los derechos sociales y económicos que amenazan la seguridad social y económica, el trabajo digno, la alimentación, la vivienda, la educación y la salud.

En el marco de lo anterior se proponen las siguientes acciones:

- Garantizar el derecho a una vida libre de violencias, por medio de una sólida articulación de la Administración Distrital con los demás sectores, en especial con el de justicia, teniendo como referencia el concepto de familias aquí expuesto.
- Garantizar el derecho a una vida libre de violencias, por medio de un abordaje territorial, que permita su materialización por medio de procesos de

---

<sup>93</sup> Molina Achury, Nancy Jeanet. De Negri Filho, Armando. “Ciudades protectoras de la vida, informe de asesoría”. Secretaría Distrital de Integración Social. Noviembre de 2008,



articulación entre las familias, las instituciones públicas y privadas, el sector empresarial y la comunidad, para favorecer tanto la comprensión como la transformación de la realidad en torno al derecho a la seguridad.

- Potenciar un abordaje integral de las múltiples violencias, rompiendo con la separación entre violencias intencionales y no intencionales en los diferentes territorios.
- Promover escenarios, mecanismos, habilidades y capacidades con el fin de organizar redes de protección, que articulen los esfuerzos de las entidades gubernamentales y privadas desde una perspectiva del interés público<sup>94</sup>, en el marco de la propuesta de Ciudad Protectora, que define la participación y la acción comunitaria como fundamental en la construcción de territorios protectores de la vida.

---

<sup>94</sup> *Ibíd.*

### 5.2.3. Tercer Eje: Seguridad económica y social para las familias

**Objetivo específico:** Aunar recursos entre los sectores público y privado, la sociedad civil y la cooperación internacional, para contribuir en la ampliación de las oportunidades y el fortalecimiento de las capacidades de las familias para avanzar en su inclusión económica y social.

La Política Pública para las Familias, se inscribe en el concepto de que el fin último del desarrollo económico, consiste en el mejoramiento de la calidad de vida por medio de la estructuración de un entorno económico propicio para la ampliación de oportunidades, el impulso a las capacidades y la garantía de los derechos colectivos e individuales de las familias. Es decir, la producción económica es un medio para garantizar el derecho a la seguridad económica y social de las familias y sus integrantes.

Las familias como agentes económicos cumplen varios papeles: realizan el consumo final del producto de la economía, son productoras de bienes y servicios, generan empleos formales e informales, hacen transferencias monetarias. Sin embargo, cumplen una función más importante, son el ámbito de la reproducción, manutención y protección de la fuerza de trabajo y las mayores aportantes en la formación del capital humano<sup>95</sup> de la nación. Es decir, son actores imprescindibles del sistema económico.

Desde esa perspectiva, la calidad de vida de las familias determina su capacidad para contribuir al desarrollo económico, la producción y la competitividad de la economía del país. La fortaleza o la debilidad de las familias para desarrollar el capital humano, es determinante en la economía de una nación y la forma como ésta última se inserta en el mercado global.

La Seguridad Económica no sólo es el derecho que le ofrece a las familias la posibilidad de gozar de una vida en condiciones de dignidad, sino que le permite disponer de las capacidades necesarias para su reproducción social, el desarrollo del capital humano con lo cual contribuyen al desarrollo productivo y económico de la sociedad.

Este eje dará cuenta de los siguientes aspectos:

---

<sup>95</sup> “Capital Humano: Conjunto de conocimientos, entrenamiento y habilidades poseídas y adquiridas por las personas procedentes de la educación formal así como de la formación en el trabajo y les permiten realizar labores productivas con distintos grados de complejidad y especialización”. Escuela Virtual PNUD. <http://escuelapnud.org/aulas/mod/glossary/view.php?id=49&mode=letter&hook=C&sortkey=&sortorder=>



- La existencia de un ingreso proveniente de una o varias fuentes para el acceso a bienes y servicios, que les permita a las familias el ejercicio de la autonomía individual y colectiva para el desarrollo de sus proyectos de vida.
- Promover la protección social de las familias para la garantía del acceso a los bienes y servicios básicos y el apoyo estatal y social frente a eventos y circunstancias que pongan en peligro su reproducción social o deterioren su calidad de vida.
- Desarrollar una sólida articulación entre las políticas públicas distritales y nacionales que promueven el desarrollo social y económico familiar, para la construcción de oportunidades económicas y condiciones para una vida digna y autónoma.
- Promover el reconocimiento económico y social de la economía del cuidado para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que desarrollan esas actividades en la intimidad familiar.

#### **a) Generación de ingresos.**

Esta línea busca promover el fortalecimiento de las capacidades de las familias para mejorar sus condiciones materiales de existencia y puedan brindarles a sus miembros los medios necesarios para desarrollar de manera autónoma sus proyectos de vida.

La Política considera que la tarea en esta línea de acción, no reside solamente en la generación del ingresos *per se*, sino que se amplía al desarrollo de capacidades que pasan por asegurar la salud de los miembros de la familia, mejorar sus niveles educativos, técnicos y tecnológicos, brindar el acceso a espacios de esparcimiento, propender por la eliminación de inequidades de género a nivel social y familiar y promover el fortalecimiento del mercado territorial, local y distrital.

Por lo tanto, esta línea propone desarrollar acciones en dos aspectos: por un lado, apoyar la creación o el fortalecimiento de fuentes de ingresos, sean estos el producto de actividades productivas de las familias o la vinculación al mercado laboral formal de sus miembros; y por otro, promover el fortalecimiento del capital humano, para una mejor inserción al mercado distrital, nacional y global.

De lo anterior se desprende, que esta línea busca establecer alianzas estratégicas para el diseño y la implementación de programas y proyectos transectoriales, entre las entidades públicas del orden distrital, nacional y departamental, la

instituciones de cooperación internacional, el tercer sector, la academia, el sector financiero y empresarial, para la generación y la sostenibilidad de ingresos familiares.

En consecuencia, las Administraciones Distrital y Nacional deberán desarrollar acciones articuladas encaminadas a la creación de las condiciones necesarias para que las familias del Distrito, tanto en los sectores urbano como rural, puedan tener una mayor inserción en el mercado distrital, nacional e internacional.

Las acciones que se proponen para la implementación de esta línea son:

- Fortalecimiento de unidades productivas, micro, pequeñas y medianas empresas de origen familiar como una estrategia para la reducción de la economía informal en el Distrito.
- Promoción de programas y proyectos que financien la transformación de empresas de economía familiar urbanas y rurales perjudiciales para el medio ambiente por otras fundamentadas en el desarrollo sustentable.
- Desarrollo de programas y proyectos que apoyen técnica, tecnológica y financieramente a las empresas familiares del sector rural del Distrito y aseguren su integración al mercado distrital, regional, nacional y global.
- Promoción para la creación y sostenibilidad de micro, pequeñas y medianas empresas de origen familiar.
- Desarrollo de programas y proyectos de formación y vinculación para el primer empleo de los jóvenes de las familias urbanas y rurales, a través de alianzas estratégicas entre el sector público y privado.
- Fortalecimiento de proyectos para el mejoramiento del capital humano del Distrito, a través del perfeccionamiento de la calidad de las políticas de educación escolar, técnica, tecnológica y profesional, que ejecutan las instituciones de educación y capacitación para el trabajo del orden nacional y distrital.
- Desarrollo de programas y proyectos de Tecnologías de la Información y la Comunicación – TIC, que promuevan la calidad y la competitividad del capital humano de las familias urbanas y rurales.



## b) Economía del cuidado

*“El término economía del cuidado se ha difundido de manera relativamente reciente para referir a un espacio bastante indefinido de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y reproducción de las personas, en las sociedades en que viven... Asociarle al término cuidado al concepto de economía implica concentrarse en aquellos aspectos de este espacio que generan, o contribuyen a generar, valor económico. Es decir, lo que particularmente interesa a la economía del cuidado, es la relación que existe entre la manera cómo las sociedades organizan el cuidado de sus miembros, y el funcionamiento del sistema económico”<sup>96</sup>.*

Colombia ha avanzado en el reconocimiento de la economía del cuidado, por medio de la Ley 1413 del 11 de noviembre de 2010<sup>97</sup>. Norma que se constituye en un elemento fundamental para alcanzar la seguridad económica y social de las familias del Distrito, teniendo en cuenta que el trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, los cuidados a personas que por su condición requieren una atención especializada y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado, son entre muchas, acciones a las que no se le reconocen retribución económica, pero que representan un alto costo si fuesen asumidas en su totalidad por el Estado; de ahí la importancia de su articulación con las políticas públicas de Bogotá.

De esta manera, la economía del cuidado, implica el desarrollo de una importante tarea, la valoración del trabajo “no remunerado” realizado en el ámbito de hogar, dado que la familia es el escenario donde se reproduce la fuerza laboral, se invierte en la cualificación de la misma, pero sobre todo donde se invisibilizan las acciones que inciden y definen la vida de los seres humanos.

En este sentido, uno de los objetivos primordiales de la economía del cuidado es avanzar en la comprensión de las desigualdades económicas que experimentan cotidianamente las mujeres. Un punto de partida, es la inclusión de la variable de género como un instrumento analítico y una categoría social, a partir de la cual,

---

<sup>96</sup> Rodríguez Enríquez, Corina. “Economía del Cuidado y Política Económica: Una Aproximación a sus Interrelaciones”. Panel: Políticas de Protección Social, Economía del Cuidado y Equidad de Género. Trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe Mar del Plata. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Argentina, 7 y 8 de septiembre del 2005. [http://www.eclac.org/mujer/reuniones/mesa38/C\\_Rodriguez.pdf](http://www.eclac.org/mujer/reuniones/mesa38/C_Rodriguez.pdf).

<sup>97</sup> 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”. (noviembre 11 de 2010). [http://www.dane.gov.co/files/acerca/Normatividad/Ley1413\\_2010.pdf](http://www.dane.gov.co/files/acerca/Normatividad/Ley1413_2010.pdf).

los roles que se configuran y se definen en las distintas esferas sociales, puedan ser modificados y no respondan a ningún tipo de discriminación.

La economía del cuidado hace parte del contenido social de las políticas económicas y por tanto, éstas deben propender por la aplicación real del principio de equidad en términos de la diversidad y la especificidad de las familias, su situación social y las relaciones y roles que se configuran en su interior.

Partiendo del reconocimiento económico y social del lugar que ocupan los cuidadores en la formación del capital humano en el ámbito familiar y por tanto del desarrollo de sus miembros, serán acciones para la implementación de esta línea de política las siguientes:

- Generar espacios de discusión comunitaria, local y distrital en los que se concilie el desarrollo de actividades laborales con las actividades familiares, reconociendo como un factor primordial el tiempo que se dedica a cada una de estas actividades y su impacto en el desarrollo del capital humano.
- Implementar programas formativos con una perspectiva diferencial territorial (urbana y rural) para promover transformaciones de patrones culturales, frente a la valoración del trabajo, el reconocimiento al esfuerzo que implica el cuidado, la reasignación de roles y funciones de los integrantes de las familias, basados en la cooperación y el reconocimiento del aporte de cada uno de ellos.
- Formular proyectos de jornada alterna dirigidos a incrementar las capacidades artísticas, culturales, educativas, deportivas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en su tiempo libre y apoyar el cuidado en ausencia de los padres por la jornada laboral.
- Ofrecer servicios sociales que le brinden a los cuidadores de ancianos y enfermos los conocimientos necesarios para poder desarrollar el cuidado idóneo de estas personas; asimismo, espacios de relajamiento, apoyo psicosocial, formación y capacitación para la generación de ingresos que sean compatibles con la economía del cuidado.

### **c) Protección económica y social de las familias**

La protección económica y social de las familias tiene como objetivo avanzar en el mejoramiento integral de la calidad de vida de las familias, por medio del apoyo al desarrollo de los proyectos de vida familiares, a través de la articulación

de programas, proyectos y servicios que ofrecen los sectores público y privado, en el marco de las políticas públicas distritales.

La protección económica y social de las familias consiste en acciones por parte del Estado, para la garantía del acceso efectivo de estas organizaciones a bienes y servicios básicos, que les brinde los medios para que puedan revertir una situación de vulnerabilidad o de privación considerada socialmente inaceptable.

La Política Pública busca desarrollar acciones que fortalezcan las capacidades de las familias y de sus miembros para que éstas puedan avanzar en la consecución de sus proyectos de vida individuales y familiares.

Esta línea desarrollará acciones transectoriales con el objetivo de conjugar, programas sostenibles para la transformación de los determinantes estructurales que impiden el desarrollo de las familias, con programas asistenciales transitorios destinados a la garantía del acceso efectivo de estas organizaciones sociales, a bienes y servicios básicos cuyo fin es la superación de las situaciones de vulneración de derechos.

Serán acciones para la implementación de esta línea de política las siguientes:

- Promoción de la modificación normativa e institucional del sistema de seguridad social colombiano para alcanzar la afiliación de las diversas formas de familias y de las personas que ejercen las actividades del cuidado.
- Articulación transectorial para la acción social y estatal ante situaciones de emergencia social, con el fin de estabilizar social y económicamente a las familias víctimas de acontecimientos que vulneren sus derechos colectivos e individuales.
- Promoción en las comunidades de una lectura de realidades territoriales que identifique riesgos y amenazas potenciales, para formular acciones preventivas con el fin de evitar desastres y diseñar respuestas integrales que permitan minimizar su impacto en el desarrollo económico y social de las familias y los territorios.
- Creación de alianzas estratégicas entre el sector público y privado para el desarrollo de programas y proyectos, con enfoque de capacidades, destinados a superar los determinantes estructurales que perpetúan la vulnerabilidad económica y social de las familias urbanas y rurales del Distrito.



## 6. ORIENTACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Positiva, tiene la misión de avanzar en la garantía de los derechos de la ciudadanía del Distrito. Las políticas públicas, cada una desde su especificidad, tienen como objetivo común esa tarea. Sin embargo, los derechos son por esencia indivisibles, interrelacionados e interdependientes y este hecho exige que exista integración, coherencia y coordinación en el campo de las políticas públicas que aseguren el cumplimiento de esas condiciones para su materialización.

“La coordinación de políticas puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado al logro de coherencia y articulación de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos. La coordinación es reconocida como un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por lo antes dicho, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos:

- i. evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas;
- ii. reducir las inconsistencias de las políticas;
- iii. asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas;
- iv. atenuar el conflicto político y burocrático;
- v. promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters, G. 1998)”<sup>98</sup>.

No obstante, aun cuando el Estado reconoce que las políticas públicas tienen que responder a problemáticas complejas y acepta la necesidad de coordinar las acciones de los diferentes sectores de la Administración estatal, no ha logrado que estos lleguen a articular efectivamente, esfuerzos y recursos para superar de manera integral, las problemáticas sociales que se propone solucionar y que vulneran los derechos de la ciudadanía.

“De acuerdo con lo anterior, para las y los hacedores de política, constituye un reto el diseño de metodologías que puedan articular las dinámicas sociales y la función de la Administración pública en pro de la construcción de acciones conjuntas, que generen las transformaciones propuestas en la Política Pública de

---

<sup>98</sup> Peters G. “*Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*”. Research Paper N° 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.”. En: Carlos Gerardo Molina e Isabel Licha. “*Coordinación de la Política Social: Criterios Para Avanzar*”. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para el Desarrollo Social. Washington, DC, julio 2005.

forma integral, trascendiendo el cumplimiento de las metas de los planes, programas y proyectos”<sup>99</sup>.

Para tal fin, el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, redefinió la manera como se desarrolla la gestión pública en la implementación de las políticas públicas por medio de la Estrategia de Gestión Social Integral – GSI.

### 6.1. Estrategia de Gestión Social Integral

El Plan de Desarrollo Distrital, define la Gestión Social Integral – GSI, como la estrategia de gestión pública que promueve, desde una lectura sistémica, crítica y comprensiva de las realidades del territorio y el estado de garantía de los derechos, la construcción de respuestas integrales sobre la base del desarrollo de capacidades, la transectorialidad, la participación social y comunitaria decisoria y el manejo eficiente de los recursos.

La estrategia al ser una apuesta de orden político se fundamenta y potencia desde cinco componentes<sup>100</sup> interdependientes:

- 1. Abordaje de población en territorio:** El territorio al ser el entorno exterior más próximo a la familia, es uno de los factores principales que determinan la organización familiar, es decir, la forma como se configura, el tipo de relaciones que se tejen entre sus miembros, la asignación de las funciones de los mismos, y la solidez o debilidad de su seguridad económica y social. La Política Pública debe ajustarse a la realidad territorial que viven las familias, para con ello, poder construir respuestas integrales que ofrezcan un mayor impacto en el mejoramiento de su calidad de vida.
- 2. Trabajo transectorial:** Es la capacidad de ordenar y articular la gestión de todos los actores presentes en el territorio: las familias, las instituciones estatales y privadas, las organizaciones sociales y comunitarias. La transectorialidad permite comprender concertada y sistemáticamente los problemas, construyendo un nuevo modelo de gestión integral que busca concertar respuestas, evitando la fragmentación con que se abordan los problemas territoriales por parte de los diferentes actores.

---

<sup>99</sup> “Orientaciones en el Proceso de Formulación e Implementación de las Políticas Públicas en Bogotá. Sector de Integración Social”. Secretaría Distrital de Integración Social. Bogotá. Noviembre de 2010. Pág. 65.

<sup>100</sup> Resolución 604 de 2010. “Por la cual se implementa la Gestión Social Integral en la Secretaría Distrital de Integración Social”



- 3. Participación decisoria:** Es la acción protagónica y autónoma de la comunidad en las relaciones con el Estado y la institucionalidad, en la búsqueda de hacer efectivos los derechos de las familias y de las personas que las componen. Las familias son las organizaciones sociales que conforman los territorios, de ahí que la participación de las mismas en la vida política y social, sea imprescindible para alcanzar el reconocimiento social y la autorrealización e identidad familiares.
- 4. Desarrollo de capacidades:** Se entiende como el desarrollo del capital humano y social de las familias que conforman los territorios. Esos capitales se alcanzan por medio de los procesos de socialización de valores y las potencialidades que les son otorgados a las personas por sus familias, las instituciones educativas, las entidades del sector salud, las instituciones sociales y políticas, de las que dispone un territorio y que permiten construir sus bienes públicos y sociales.
- 5. Presupuestos adecuados a las necesidades:** El presupuesto ofrece la posibilidad a quienes actúan transectorialmente en los territorios, de tener a su disposición los recursos humanos, físicos, técnicos, tecnológicos y financieros necesarios para poder llevar a cabo las acciones que se propongan en el marco de la Política Pública para las Familias. Sin embargo, es importante recalcar que los recursos no provienen solamente de los presupuestos que ofrecen las entidades del nivel central o del nivel local, sino que muchos de ellos provienen de diferentes fuentes y no necesariamente se traducen en recursos monetarios. La participación de las familias en el trabajo comunitario y en las organizaciones de base, de otros actores como los estudiantes universitarios o empresas del sector privado, son fuentes de recursos que se suman a los presupuestos oficiales y son un aporte invaluable a las respuestas integrales de los territorios.

## **6.2. Condiciones necesarias para la implementación de la Política**

La Política Pública para las Familias de Bogotá, deberá cumplir con las siguientes condiciones, para alcanzar un mayor impacto en el logro de sus objetivos:

### 6.2.1. Institucionalización de la Política<sup>101</sup>

La Institucionalización<sup>102</sup> de la Política Pública para las Familias, implica a nivel de la Administración, su apropiación por parte de las entidades sectoriales y locales con el fin de alcanzar la integración, la coherencia y la coordinación necesarias para su implementación.

A nivel social, debe poner en marcha un proceso de transformación cultural en la ciudadanía, a partir del reconocimiento político y social del concepto de Familias, de su calidad de sujeto colectivo de derechos, del reconocimiento de su diversidad, de su importancia como ámbito de socialización de valores democráticos y construcción de ciudadana, de la importancia de su protección social y del apoyo indispensable del Estado y la Sociedad para su desarrollo integral.

Desde esa perspectiva la Institucionalización de la Política implica contar con las siguientes condiciones:

- a. La voluntad clara y el compromiso político explícito, de los niveles directivos de las doce Secretarías del Distrito Capital. Esta condición se traduce en:
  - La asignación de las dependencias y los cargos funcionales con capacidad para la toma de decisiones y la coordinación y planeación transectorial.
  - La definición de las acciones necesarias para la socialización y difusión de la misma al interior de los sectores, en especial aquellas dependencias que se relacionan con las políticas de ciclo vital.
  - La capacitación para el desarrollo técnico y profesional de los servidores públicos distritales para la gestión transectorial y el trabajo poblacional

---

<sup>101</sup> El presente capítulo se apoya en el documento: Rico, María Nieves. CEPAL, “El Proceso de Institucionalización del Enfoque de Género en el Trabajo Sustantivo de la CEPAL”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Lima, Perú, 8 al 10 de febrero de 2000. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/4318/ddr1e.pdf>

<sup>102</sup> “La institucionalización de un enfoque teórico-metodológico, se refiere al proceso a través del cual las prácticas sociales asociadas a éste se hacen suficientemente regulares y continuas, son sancionadas y mantenidas por normas y tienen una importancia significativa en la estructura organizacional y en la definición de los objetivos y las metodologías adoptadas por una institución... Asimismo, cuando se plantea la institucionalización de un tema transversal, (en nuestro caso, la Política y su conceptualización de Familias) no debe verse este proceso simplemente como una integración o una adición a las estructuras y estrategias ya existentes, ya que se requieren importantes y coordinados cambios en la política, las estrategias, la cultura y la práctica de una organización, más aún cuando ésta presta cooperación para el desarrollo” de la Política. *Ibidem*. Rico, María Nieves. CEPAL. Pág. 5.

territorial bajo la Estrategia de Gestión Social Integral y la articulación de esta política con las demás políticas públicas del Distrito.

- La asignación de los recursos necesarios para el ajuste de los programas, proyectos y servicios que desarrollan las entidades en el marco de las políticas sectoriales, para su articulación con la Política para las Familias.
  - El direccionamiento político, disposición y capacidad para la articulación transectorial en los niveles medios, locales y territoriales e introducción del concepto de familias en las políticas sectoriales y sus componentes.
- b. La creación del Comité Operativo para las Familias en el marco del Consejo Distrital de Política Social y sus respectivos Comités Operativos Locales en los Consejos Locales de Política Social – CLOPS.
- c. Definición de categorías de análisis y desarrollo de metodologías e instrumentos para la implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política. Para tal fin se hace necesario:
- La institucionalización de una “Política Pública para las Familias”, con lenguaje propio, incluyente, un marco conceptual y el posicionamiento del nuevo concepto de Familia, fortaleciendo su institucionalización.
  - Definición de categorías, variables e indicadores que den cuenta de la diversidad de las Familias urbanas y rurales, de sus condiciones sociales, económicas, políticas y culturales y del impacto que la Política Pública para las Familias tiene en la garantía de los derechos colectivos como de los de sus miembros.

Por último, la Institucionalización no puede ser considerada como una etapa de la fase de implementación del ciclo de políticas, porque es un proceso que se va consolidando a medida que la Política cobra vida.

### **6.2.2. Planeación de la Política Pública**

Para su implementación la Política Pública para las Familias contará con dos instrumentos, indispensables para la materialización de la Política en los territorios sociales del Distrito: El Plan de Acción Transectorial de la Política y el Modelo de Atención Integral para las familias. En las líneas que siguen a continuación se hace una breve descripción del objeto y la forma como se operacionalizarán los mismos, a nivel local y distrital:

### 6.2.2.1. Plan de Acción Transectorial

El Plan de Acción Transectorial de una Política Pública, es una herramienta que “cuenta con una estructura que permite, plasmar las acciones claves de la Política en términos cuantitativos y cualitativos, permitiendo así su seguimiento y evaluación, a lo largo del tiempo. En él, además de identificar las actividades a realizar para el cumplimiento de las metas y objetivos de política pública, se identifican los responsables de las mismas y el tiempo en el que deben realizarse”<sup>103</sup>.

En este sentido, el Plan de Acción, tiene como objetivo articular las acciones que desarrollan los diferentes sectores, las entidades públicas del nivel nacional, el sector privado, la academia, las ONG, las instituciones religiosas, las organizaciones de cooperación internacional, las organizaciones sociales y la comunidad en general, que tienen un impacto directo o indirecto en la calidad de vida de las familias.

Adicionalmente, para orientar la implementación de la Política Pública para las Familias, se han definido las metas para las líneas de acción de cada eje de Política. Este primer ejercicio, pretende servir de guía para la formulación de otras metas por parte de los diferentes actores públicos y sociales que participen en la definición e implementación del Plan de Acción Transectorial.

<b>EJE I: Reconocimiento de la diversidad de las familias</b>	
<b>Líneas de Acción</b>	<b>Metas de Líneas de Acción</b>
<b>Transformación de patrones culturales</b>	A 2025, el 100% de los programas educativos institucionales de educación inicial, básica, secundaria y superior del Distrito Capital incluyen actividades pedagógicas que promueven el reconocimiento de la diversidad de las familias.
	A 2025, el 100% de los servicios sociales de los diferentes sectores del Distrito prestan atención diferencial a las familias de Bogotá.
	A 2025, el 100% de las instituciones de la Administración Distrital cuenta con programas que contribuyen a la transformación de patrones culturales adversos al reconocimiento de la diversidad de las familias, dirigidos a los servidores públicos a través de las políticas de talento humano.

<sup>103</sup> “Orientaciones en el Proceso de Formulación e Implementación de las Políticas Públicas en Bogotá. Sector de Integración Social”. Secretaría Distrital de Integración Social. Bogotá. Noviembre de 2010. Pág. 90.



<b>EJE I: Reconocimiento de la diversidad de las familias</b>	
<b>Líneas de Acción</b>	<b>Metas de Líneas de Acción</b>
<b>Agenda pública para las familias en Bogotá</b>	A 2025, la Familia será plenamente reconocida por el Estado y la Sociedad como sujeto colectivo titular de derechos
	A 2025, el 100% de los espacios e instancias distritales y locales promueven, fortalecen y garantizan la participación ciudadana en el diseño de iniciativas civiles que impulsan cambios normativos y culturales para el reconocimiento de la diversidad de las familias.
	A 2025, el Distrito Capital cuenta con mecanismos, espacios e instancias que permiten reconocer la diversidad en las expresiones culturales de las familias.
<b>Observatorio Social para las Familias</b>	A 2016, el Distrito Capital cuenta con un sistema de información para identificar las características de las familias.

<b>EJE II: Promoción de la familia como ámbito de socialización democrática</b>	
<b>Líneas de Acción</b>	<b>Metas de Líneas de Acción</b>
<b>Promoción de la autonomía</b>	A 2025, el 100% de los servicios Distritales y Locales ofrecidos a las familias promueven habilidades para el desarrollo de su autonomía y la de sus integrantes.
	A 2025, el 100% de las localidades cuentan con Estrategias Comunicativas que promueven la promoción de la autonomía de las familias y la de sus integrantes.
<b>Convivencia y relaciones democráticas</b>	A 2025, el 100% de las familias que participan en los servicios sociales que ofrecen los sectores del Distrito capital, habrán incluido en sus planes de vida familiar estrategias encaminadas al mejoramiento de las relaciones, la convivencia familiar.
	A 2025, el 100% de las familias que participan en los servicios sociales que ofrecen los sectores del Distrito capital, habrán incluido en sus planes de vida familiar estrategias encaminadas a la resolución de conflictos.
<b>Ciudad Protectora</b>	A 2025, el Distrito Capital contará con un sistema de protección integral de atención y seguimiento a las situaciones de violencia, maltrato y/o abuso sexual desde o hacia las familias, que garantice el acceso al sistema judicial y al debido proceso, en igualdad de condiciones y sin ningún tipo de discriminación.
	A 2025, las instituciones educativas privadas y públicas del Distrito capital habrán incorporado en sus PEI actividades pedagógicas que buscan la transformación de patrones culturales violentos presentes en las relaciones familiares.

<b>EJE III: Seguridad económica y social para las familias</b>	
<b>Líneas de Acción</b>	<b>Metas de Líneas de Acción</b>
<b>Generación de Ingresos</b>	A 2025, se habrá consolidado, entre los sectores público y privado, la sociedad civil y la cooperación internacional, una alianza estratégica de desarrollo económico y social, favorable para avanzar en la garantía del derecho a la seguridad económica y social de las familias del Distrito.
	A 2025, el 100% de las localidades del Distrito cuentan con Programas para el desarrollo de Tecnologías de la Información y la Comunicación que promuevan la calidad y la competitividad del capital humano de las familias.
<b>Economía del Cuidado</b>	A 2025, la Administración Distrital en articulación con los demás sectores, creará una red institucional que contribuya a la conciliación entre las actividades laborales y el desarrollo del proyecto de vida familiar, sin establecer acciones discriminatorias o desiguales por condiciones de género, orientación sexual, edad, escolaridad, entre otras.
	A 2016, el 100% de las políticas públicas del Distrito reconocen y promueven el valor de la economía del cuidado en la ciudadanía.
<b>Protección económica y social de las familias</b>	A 2025, el Distrito deberá contar con un sistema que asegure la protección económica y social para las familias del Distrito.
	A 2025, el 100% de las familias del Distrito Capital tienen los Derechos a la salud, la educación y la alimentación y nutrición plenamente garantizados
	A 2025, el Distrito contará con un sistema integral de articulación de la oferta y la demanda de vivienda que garantice el acceso de las familias vulnerables a soluciones de viviendas adecuadas

El Comité Operativo para las Familias, en el marco del Consejo Distrital de Política Social y en las localidades, los Comités Operativos Locales para las Familias, en el marco de los Consejos Locales de Política Social – CLOPS, deberán realizar el análisis, seguimiento y evaluación a la implementación del Plan de Acción Transectorial para cada uno de los períodos contemplados más adelante<sup>104</sup>.

#### **6.2.2.2. Modelo de Atención Integral para las Familias.**

El Modelo de Atención a las Familias es una propuesta conceptual y metodológica para atender integralmente a las familias, en el marco del enfoque

<sup>104</sup> Ver: “Tiempos para la implementación de la Política, donde se plantean los períodos del Plan de Acción transectorial de la Política Pública para las Familias.



de derechos, el enfoque diferencial y la estrategia de Gestión Social Integral. Aplicando el modelo se busca la articulación de los distintos sectores de la Administración Local, Distrital y Nacional, el sector privado y las propias familias para construir respuestas integrales, mediante el desarrollo de acciones de promoción, prevención, protección y restablecimiento de los derechos de las familias y sus integrantes.

El modelo tendrá como principio en su gestión el acompañamiento del Estado en la construcción de planes integrales de atención a las familias que acceden a los servicios sociales que ofrecen los diferentes sectores del Distrito y aquellas familias que son identificadas en los territorios en desarrollo de la lectura de realidades.

El fin último del modelo es brindar las herramientas, que de manera organizada, permita generar respuestas integrales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las familias, ampliando sus oportunidades, reconociendo y fortaleciendo sus capacidades y potencialidades.

### **6.2.2.3. Tiempos de implementación de la Política**

El Plan de Acción Transectorial además de identificar las actividades a realizar para el cumplimiento de las metas y los objetivos de la Política Pública, define el tiempo en el que se realizará. El período definido para la implementación de esta Política Pública es de quince años.

Generalmente, se considera que hay dos temporalidades de las políticas públicas, según sean de Estado o de Gobierno; las primeras corresponden a políticas que en su implementación y cumplimiento de las metas, requieren un mayor lapso de tiempo para generar cambios sociales o estructurales y la segunda como su nombre lo indica, se formulan e implementan en el lapso de una Administración y corresponden al Plan de Desarrollo de ese gobierno.

La Política Pública para las Familias, es una Política de Estado, porque busca transformar patrones culturales, inculcar y fortalecer valores familiares, formas de comportamiento, para una sana convivencia y la construcción de una ciudadanía democrática, tareas que conllevan ingentes esfuerzos por parte de la sociedad, las familias y el Estado a través del tiempo. Por otra parte, supone la modificación del mercado, porque busca colocar a las familias y sus integrantes en el centro de un nuevo modelo económico cuyo fin sea el desarrollo de las personas y el mejoramiento de la calidad de vida y no simplemente, la creación deshumanizada de riqueza.

Pareciera que quince años de implementación es poco tiempo para llevar a cabo estos cambios estructurales en la sociedad, las familias y el mercado. Sin

embargo, se considera que quince años de implementación puede ser un período apropiado para llevar a cabo el ciclo de la Política. De cualquier forma, las administraciones subsiguientes deberán reevaluar la temporalidad de la Política según las condiciones de su desarrollo y su impacto.

Es así como la Política Pública responde a las luchas de grupos de interés que han participado activamente en procesos sociales, políticos, económicos y culturales que se han desarrollado en las últimas décadas, para incluir sus temas de interés en la agenda pública, como por ejemplo: el posicionamiento de la equidad de género; la lucha por el reconocimiento de la diversidad de las personas y las minorías; el rechazo político y social, así como el fracaso reiterativo del modelo neoliberal de mercado; la defensa por los Derechos Humanos; la visibilización reiterada de la modificación de las estructuras de las familias; el rechazo rotundo a: la violencia intrafamiliar, el abuso sexual de niñas y niños, su explotación sexual comercial, la explotación laboral infantil y el reconocimiento de la economía del cuidado, entre otros.

En este orden de ideas, se han definido tres momentos para la Política y se definen algunos retos o desafíos (a nivel distrital y local) para las administraciones sucesivas en la implementación, análisis y evaluación de la Política Pública durante el período 2011 – 2025:

#### **6.2.2.3.1. Período I 2010 – 2011**

Se establece como corto plazo, al período comprendido entre la expedición del Acto Administrativo de la Política o en su defecto su publicación y entrega a la ciudadanía y la finalización del periodo del gobierno actual. El Plan de Acción Transectorial se centrará en las siguientes acciones:

- La socialización de la Política Pública en los diferentes espacios de participación a nivel local y distrital y su institucionalización dentro de los sectores del Distrito.
- La creación del Comité Operativo para las Familias en el marco del Consejo Distrital de Política Social y sus respectivos Comités Operativos Locales en los Consejos Locales de Política Social – CLOPS.
- La puesta en marcha del Observatorio Social para las Familias y la definición de las categorías de análisis que deberán ser observadas para el seguimiento de la Política y su impacto en la garantía de los derechos de las familias del Distrito.



- La socialización del Modelo de Atención Integral para las Familias y de la metodología de los Planes de Vida Familiar.
- La definición de una estrategia que asegure la inclusión de la Política Pública para las Familias en el Plan de Desarrollo Distrital 2012 – 2016, con el fin de asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus metas.

A nivel local se hace necesario por parte de los Comités Operativos Locales, en el marco del Consejo Local de Política Social – CLOPS, lo siguiente:

- Crear los Comités Operativos locales y posicionarlos en el CLOPS y los Consejos Locales de Gobierno – CLG, definir su reglamento interno, elegir a sus representantes y diseñar el Plan de Acción del Comité para el periodo comprendido entre el 2011 y 2012.
- Asegurar la inclusión de las metas de la Política en el Plan Operativo Anual de Inversión – POAI para el año 2012.
- La puesta en acción de la estrategia definida por el Comité Operativo para las Familias a nivel distrital, que asegure la inclusión de la Política Pública para las Familias en los Planes de Desarrollo Locales 2012 – 2016, con el fin de asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus metas en las localidades.

#### **6.2.2.3.2. Período II 2012 – 2016**

Corresponde al mediano plazo y se define como el período de gobierno de la siguiente Administración, en el cual, el Plan de Acción Transectorial orientará las acciones necesarias para el cumplimiento de las metas de la Política definidas en este período. Se proponen las siguientes:

- Aplicación de los instrumentos definidos para la caracterización de las familias del Distrito.
- La consolidación de la perspectiva de la diversidad de las familias en las instituciones públicas del Distrito y en los espacios locales y distritales de participación, como estrategia para el posicionamiento de los temas relevantes de la Política Pública en la agenda pública distrital y nacional.
- El fortalecimiento del Observatorio Social para las Familias, con el objetivo de realizar un monitoreo permanente a la realidad de las familias y a los indicadores definidos para el seguimiento de las metas de la Política Pública para las Familias del Distrito.

- El análisis y evaluación anual de la Política que conlleven a la realización de los ajustes necesarios que mejoren su impacto o amplíen su marco de acción en beneficio de las familias del distrito.
- La definición de una estrategia que asegure la inclusión de la Política Pública para las Familias en el Plan de Desarrollo Distrital 2016, 2020 y 2024, con el fin de asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus metas.

A nivel local es necesario por parte de los Comités Operativos Locales, en el marco del Consejo Local de Política Social – CLOPS, lo siguiente:

- Hacer el seguimiento a la ejecución de los Planes de Acción Transectoriales Locales de la Política, a su implementación, su evaluación y ajuste para cada período anual.
- Asegurar la inclusión de las metas de la Política en los Planes Operativos Anuales de Inversión – POAI para el cuatrienio 2012 – 2016.
- La puesta en acción de la estrategia definida por el Comité Operativo para las Familias a nivel distrital, que asegure la inclusión de la Política Pública para las Familias en los Planes de Desarrollo Locales 2016, 2020 y 2024, con el fin de asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus metas en las localidades.

#### **6.2.2.3.3. Período III 2016 – 2025**

Correspondiente a los períodos subsiguientes de gobierno, los cuales se encargarán de dar continuidad a la implementación, seguimiento, evaluación y actualización de la Política para el cumplimiento de las metas definidas para dicho período. Además de las acciones anteriores, se propone la siguiente:

- Un análisis y evaluación histórica de la implementación de la Política en sus primeros diez años de existencia y de su impacto en la calidad de vida de las familias del Distrito, que determine la pertinencia de profundizar en la misma y en consecuencia definir nuevas metas para su continuidad en el tiempo.

#### **6.2.3. Coordinación para la implementación transectorial**

La asignación de responsabilidades y la coordinación transectorial para asegurar la integralidad de la implementación de la Política, tiene como fin la garantía

plena de los derechos de las familias de Bogotá, para ello se consideran necesarias las siguientes acciones:

- La coordinación de las acciones para el proceso de implementación estará a cargo del Alcalde o Alcaldesa Distrital y todo su equipo de Secretarías y Secretarios de los doce sectores del Distrito. El sector que lidera el proceso de implementación de la Política Pública para las Familias es la Secretaría Distrital de Integración Social en coordinación con la Secretaría de Planeación.
- En el marco del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital se creará el Comité Operativo para las Familias en el Consejo Distrital de Política Social y estará a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social, en el que se buscarán recomendaciones para el proceso de implementación de la Política.

Para que el proceso de implementación alcance de manera progresiva la coordinación transectorial en los territorios, esta Política ha definido que el liderazgo distrital lo realizará la Secretaría Distrital de Integración Social y a nivel local la responsabilidad de la implementación se desarrollará por parte de las Subdirecciones Locales para la Integración Social, en articulación con las autoridades locales y las unidades territoriales de los demás sectores del Distrito.

Adicionalmente, para cada eje de Política se plantean responsabilidades para otros sectores con base en sus competencias misionales:

- Eje de reconocimiento de la diversidad de las familias: estará a cargo de la Subsecretaría de Mujer y Género, Secretaría Distrital de Integración Social y la Secretaría de Gobierno y el Instituto Distrital para la Participación Acción Comunal – IDPAC.
- Eje de promoción de la familia como ámbito de socialización democrática: estará liderado por Secretaría de Gobierno, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría de Educación, Secretaría del Hábitat, Subsecretaría de Mujer y Género y el Instituto Distrital para la Participación Acción Comunal – IDPAC.
- Eje de seguridad económica y social: estará liderado por la Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría del Hábitat, y la Subsecretaría de Mujer y Género.

El liderazgo de los ejes de Política, no exime a los demás sectores del Distrito de participar y apoyar la implementación y el robustecimiento de la Política Pública.

#### **6.2.4. Seguimiento y evaluación de la Política Pública**

La Política Pública para las Familias se orienta a generar acciones que además de reconocer las diferentes formas y arreglos familiares que existen en el Distrito Capital, permitan mejorar sus condiciones de vida.

Tales condiciones se relacionan con la satisfacción de necesidades humanas, teniendo en cuenta, que la clasificación de dichas necesidades pasa por diferentes modelos y teorías, aquí se hará referencia a aquellas que están relacionadas con las familias en tanto organizaciones sociales y no estrictamente a las individuales. Por lo anterior, se tienen en cuenta las condiciones de vida relacionadas con: vivienda, seguridad alimentaria, acceso a la salud y a la educación, el empleo y la generación de ingresos, realización de actividades relacionadas con recreación y deporte, entre otras.

En ese sentido y como parte del proceso de implementación de la Política es necesario incluir parámetros que contribuyan a su seguimiento y evaluación permanente. A continuación se relacionan algunas consideraciones a tener en cuenta para diseñar un sistema de seguimiento, que contribuya a evaluar el cumplimiento de los objetivos, planes, programas y proyectos diseñados en el marco de la Política Públicas para las Familias.

Inicialmente, el seguimiento se define como el proceso de análisis y recopilación sistemática de información relevante sobre el avance y el logro de los objetivos de política y de los planes, programas y proyectos que la desarrollan, con el propósito de contar con los elementos necesarios para la toma de decisiones en distintos niveles y tiempos que fortalezcan el cumplimiento de las acciones planeadas.

Un sistema de seguimiento parte de la construcción de sistemas de información en el que se construyen indicadores de eficacia y efectividad, a partir de las metas establecidas en cada una de las fases de implementación de la Política. Se espera entonces, que se construya un sistema de indicadores en el que se haga referencia tanto a la Administración de los recursos, la capacidad de respuesta de los actores involucrados como el cumplimiento de las acciones planeadas.

Además, para mejorar la recolección de la información y el análisis en términos de oportunidad y calidad de la misma, se sugiere la creación de un sistema de monitoreo, el cual se entiende como el sistema de indicadores que reporta de manera operativa la puesta en marcha de programas o proyectos. Esta

información debe ser reportada con regularidad en la medida en que permite realizar alertas frente al desarrollo de una actividad o proceso.

El seguimiento y monitoreo permite entonces, hacer análisis a través del acompañamiento a los planes, programas y proyectos teniendo en cuenta el uso de recursos y el cumplimiento de las metas establecidas, por tanto, se espera que el monitoreo alimente el proceso de seguimiento y éste a su vez el proceso de evaluación de la Política.

La evaluación, entendida como el proceso que permite valorar el impacto y sostenibilidad de las acciones desarrolladas para el cumplimiento de los objetivos de la Política, partiendo del estado inicial de las condiciones de las familias se compara con estado del avance logrado a través de las acciones de política frente al estado deseado de dichas condiciones.

Por lo tanto el seguimiento y evaluación además de brindar información sobre la efectividad de las acciones desarrolladas, también contribuye a describir las condiciones de vida de las familias, a realizar diagnósticos y explicar la dinámica social, lo que finalmente orienta las acciones de política para las generaciones futuras. Para desarrollar el proceso de seguimiento y evaluación es necesario desarrollar los siguientes pasos:

- Crear el Observatorio Social para las Familias de la Secretaría Distrital de Integración Social, con el apoyo de la Secretaría de Planeación. El Observatorio tendrá la responsabilidad de realizar el seguimiento y monitoreo sistemático de la Política Pública para las Familias, estará bajo la responsabilidad de la Secretaría Distrital de Planeación en el marco del cumplimiento de la ley 1361 de 2009 y contará con la asesoría técnica de la Secretaría Distrital de Integración Social.
- Realizar un proceso de identificación de los sistemas de información existentes en los niveles distrital y nacional, en los diferentes sectores (público, privado, ONG, entre otros) que brinden información sobre las familias. Para tal fin deberá tener en cuenta: el tipo de indicadores, la periodicidad del reporte, los proveedores y el destino de la información.
- Realizar un proceso distrital para la recolección de información sobre las familias, en el que se defina: frecuencia del reporte de información, establecimiento de herramientas tecnológicas tanto para el acopio como para el análisis de la información y finalmente la utilización de diferentes estrategias para la difusión de la misma.
- Realizar un proceso de clasificación de la información, teniendo en cuenta que cada indicador puede contribuir de manera diferente al cumplimiento de



objetivos, por ejemplo, identificar cuáles de ellos dan cuenta de: alertas tempranas, gestión de la Administración pública, participación de la ciudadanía y del sector privado, progresividad de los derechos y condiciones de calidad de vida entre otros.

- Apoyar anualmente, al Comité Operativo para las Familias en la construcción de los indicadores de seguimiento para los planes de acción transectoriales de la Política a nivel distrital y local, teniendo en cuenta la periodicidad proyectada para el cumplimiento de metas.
- Construir el grupo de indicadores o definir los índices que se emplearán para describir la tendencia de mejoramiento de las condiciones de calidad de vida y progresividad en la garantía de los derechos de las familias de la capital.

#### **6.2.5. Financiación**

En cada vigencia presupuestal se deberán destinar recursos necesarios y suficientes para las acciones de implementación de la Política Pública para las Familias.

**INÉS ELVIRA ROLDÁN PARDO**  
**SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL**