

¿La política pública de Santa Cruz de Lorica y Cereté, Córdoba (2016-2019) incluyó la atención integral a la familia?

Héctor A. Sepúlveda Patiño¹

hsepulvedapatino@yahoo.es

<https://orcid.org/0000-0002-1889-4810>

<https://doi.org/10.22209/rhs.v8n2a06>

Recibido: junio 5 de 2020.

Aceptado: noviembre 18 de 2020.

Resumen

Al confrontar el cumplimiento de la política pública en el marco de la Ley 1361 de 2009 y 1857 de 2017 que regula la protección integral a la familia en lo plasmado en los planes de desarrollo de los municipios de Santa Cruz de Lorica y Cereté, Córdoba (2016-2019), el objetivo de este artículo, abordado desde un enfoque sociojurídico, es analizar cómo asumieron el concepto de familia con el fin de salvaguardar la integridad del núcleo esencial de la sociedad. Por tanto, la atención integral a la familia como está concebida en la Constitución, la ley y la jurisprudencia está lejos de ser cumplida en la política pública de los entes territoriales mencionados, como se evidenciará en el presente trabajo. En consecuencia, tras el análisis de los planes de desarrollo a la luz del concepto amplio de familia y

Did the public policy of Santa Cruz de Lorica and Cereté (Córdoba, 2016-2019) provide for comprehensive family care?

la atención integral que demandan las leyes referidas, es necesario que la política pública territorial se descentralice e inicie la atención desde la periferia hacia el centro, teniendo en cuenta cultura, usos y costumbres, y rasgos políticos, económicos y sociales de la familia.

Palabras clave: jurisprudencia colombiana; Ley 1361 de 2009; Ley 1857 de 2017; planes de desarrollo; programas; derecho de la familia; Santa Cruz de Lorica - Colombia; Cereté – Colombia.

Abstract

Considering the implementation of public policy within the framework of Act 1361 of 2009 and Act 1857 of 2017, that regulate comprehensive family care, against the development plans of the municipalities of Santa Cruz de Lorica and Cereté, Córdoba (2016-2019), and using a socio-legal approach, this paper aims to analyze how these plans understood the concept of family in order to safeguard the so-called core of society. The findings indicate that the comprehensive care of the family, as considered in the Colombian Constitution, the law and the jurisprudence, is far from being implemented in the public policy of the aforementioned places. Consequently, upon

¹ Corporación Universitaria Remington, Montería-Colombia.

analyzing the development plans in the light of a broad concept of family and the comprehensive care required by the referred laws, the authors concluded that it is necessary for the territorial public policy to be decentralized and to start advancing from the periphery inwards, while considering differences in culture, uses and practices, as well as political, economic and social features of the family.

Keywords: Colombian jurisprudence, Act 1361 of 2009, Act 1857 of 2017, development plans, programs, family law, Santa Cruz de Lorica – Colombia, Cereté - Colombia.

Concepto de familia en la Constitución, leyes y Jurisprudencia Constitucional en Colombia

La definición de familia en la legislación colombiana debe partir de lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política de 1991. En este sentido, la Constitución Política (1991) afirma que «se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla» (artículo 42). Por consiguiente, esta definición de familia lleva a considerar su conceptualización desde el matrimonio o de la unión marital de hecho.

Para el primer caso, se debe traer a colación la definición de matrimonio que trae el Código Civil colombiano en su artículo 113 que sostiene: «El matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen con el fin de vivir juntos, de procrear y de auxiliarse

mutuamente». Frente al segundo caso, es decir, como la voluntad libre de conformarla, es entendida como unión marital de hecho en el sentido de:

formada entre un hombre y una mujer, que sin estar casados, hacen una comunidad de vida permanente y singular. Igualmente, y para todos los efectos civiles, se denominan compañero y compañera permanente, al hombre y la mujer que forman parte de la unión marital de hecho. (Ley 54 de 1990, artículo 1)

Por su parte, la Ley 82 de 1993, en su artículo 1 define que «la familia es núcleo fundamental e institución básica de la sociedad, se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla», a su vez, la Ley 294 de 1996, por la cual, se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, determina que «la familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla» (Artículo 2). En este sentido, si bien es cierto que la Ley 294 de 1996 desarrolla el artículo 42 Superior, esta no puede estar desligada de la Ley 82 de 1993, debido a que trae consigo elementos esenciales de la conceptualización de familia, es decir, no desconoce el carácter jurídico de la familia, del reconocimiento institucional frente a la sociedad y la voluntad del hombre y la mujer de conformarla o para contraer matrimonio.

Ahora bien, sin entrar a profundizar ni discurrir jurídicamente, la Carta Magna trae consigo otras disposiciones relacionadas con la familia o con el desarrollo de la misma a

partir del reconocimiento y garantías de derechos de sus miembros, por lo que, el artículo 5 determina la obligación del Estado para que tutele la «familia como institución básica de la sociedad»; por su parte el artículo 13 superior proscribire la discriminación relacionadas con el origen familiar; mientras que el artículo 15 de la Norma de normas establece el derecho a la intimidad familiar; mientras que el artículo 28 garantiza el derecho de todos a «no ser molestados en su persona o familia»; el artículo 33 constitucional prohíbe declarar «contra sí o contra el cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil» y, finalmente, el artículo 44 garantiza el derecho de los niños a tener una familia y que no se le separe de ella.

Bajo el presupuesto normativo, la Ley 1361 de 2009 al definir qué es familia, lo que determina es la transcripción del texto constitucional del artículo 42. Sin embargo, en institución constitucional y en aras del derecho a la igualdad, del derecho a la libre personalidad, del derecho al libre desarrollo e interpretación constitucional en relación con la voluntad responsable de conformar la familia, la Corte Constitucional ha ampliado el concepto de familia a través del desarrollo jurisprudencial.

Por consiguiente, la Corte Constitucional ha determinado el concepto de familia más allá de los parámetros propios del artículo 42 de la Constitución y las definiciones que el legislador ha puesto de manifiesto en las leyes antes mencionadas.

En un sentido amplio, la doctrina y la jurisprudencia han definido la familia como aquella comunidad de personas emparentadas entre sí por vínculos naturales

o jurídicos, que funda su existencia en el amor, el respeto y la solidaridad, y que se caracteriza por la unidad de vida o de destino que liga íntimamente a sus miembros o integrantes más próximos. (Corte Constitucional, sentencia C 271 de 2003)

Esta sentencia marca un hito histórico en la línea jurisprudencial, ya sea en control abstracto de constitucionalidad, de sentencias unificadas o de tutela debido a que ahonda e interpreta el concepto de familia más allá de lo previsto en el artículo 42 de la Constitución Política de 1991 y, por ende, de lo establecido en las normas que desarrollan dicho artículo; además, se inicia avizorar la garantía de derechos para los grupos poblacionales históricamente marginados debido a la orientación sexual en relación con el reconocimiento a constituir familia o aquellos grupos poblacionales o parejas que siendo heterosexuales no se sentían incluidas ni identificadas en las dos figuras constitucionalmente reconocidas.

Ahora bien, la Corte Constitucional partiendo del concepto amplio de familia, mediante sentencia C 577 de 2011 entra a reconocer otros tipos de familia que surgen fruto de las relaciones sociales y afectivas. En este sentido, considera que un tipo de familia puede ser la de crianza entendida como aquella que habiendo tomado a un menor, que previamente fue abandonado por su familia biológica, ha sido cuidado por un tiempo largo y como consecuencia de esto se han desarrollado entre el menor y el resto de miembros de la familia de crianza vínculos afectivos, los cuales perduran ante la existencia de la familia biológica del infante; adicional, continúa la Corte Constitucional en la mencionada sentencia, que existen familias monoparentales, las cuales, están conformadas por un solo progenitor y

sus hijos. Este tipo de familia se debe a distintas causas, entre ellas, la violencia que recae en la integridad física, por lo regular, en la del hombre provocando la muerte y los divorcios, donde uno de los padres queda con la patria potestad de los hijos; en consecuencia, estas familias monoparentales pueden mutar a una familia ensamblada. En este sentido, la Corte Constitucional (2011) afirma que una «estructura familiar originada en el matrimonio o unión de hecho de una pareja, en la cual uno o ambos de sus integrantes tiene hijos provenientes de un casamiento o relación previa» (Sentencia C 577).

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional (2006) al abordar el tema de la adopción manifestó que «prohijar como hijo legítimo a quien no lo es por los lazos de la sangre» (sentencia C 831), cuyo fin, expresó la misma institución (1999) en sentencia anterior y analizando el mismo tema que «no es solamente la transmisión del apellido y del patrimonio, sino el establecimiento de una verdadera familia, como la que existe entre los unidos por lazos de sangre, con todos los derechos y deberes que ello comporta». (Sentencia C 477). En este sentido, la Corte Constitucional reconoce la existencia de otro tipo de familia, que para este caso es la familia por adopción.

Así las cosas, la posición de la Corte Constitucional en relación con el concepto de familia no es nuevo, existe una larga línea jurisprudencial que se ha ido consolidando en el reconocimiento de los derechos que tiene la primera institución básica de la sociedad y, dentro de esta, sus integrantes, ya sea consanguíneos o no, solo basta las relaciones de afecto, solidaridad, respeto y amor que se tejan entre ellos y que buscan la consolidación de un proyecto de vida entre quienes integran la familia. Más aún,

en una sociedad diversa étnica y culturalmente, como bien lo reconoce la Constitución Política de 1991 en su artículo 7, no se puede predetermined un concepto único de familia, sino estar acorde con estas características que hacen que sean diversos los tipos de familia.

El concepto de familia no incluye tan solo la comunidad natural compuesta por padres, hermanos y parientes cercanos, sino que se amplía incorporando aun a personas no vinculadas por los lazos de la consanguinidad, cuando faltan todos o algunos de aquellos integrantes, o cuando, por diversos problemas, entre otros los relativos a la destrucción interna del hogar por conflictos entre los padres, y obviamente los económicos, resulta necesario sustituir al grupo familiar de origen por uno que cumpla con eficiencia, y hasta donde se pueda, con la misma o similar intensidad, el cometido de brindar al niño un ámbito acogedor y comprensivo dentro del cual pueda desenvolverse en las distintas fases de su desarrollo físico, moral, intelectual y síquico. (Corte Constitucional, sentencia C 577 de 2011)

En consecuencia, la Corte Constitucional ha desarrollado y ampliado el concepto de familia no quedando circunscrito al previsto en el artículo 42 de la Constitución Política de 1991 o el determinado en la legislación, sino que reconoce y protege otros tipos de familia, declara los derechos que tienen las parejas del mismo sexo a constituir familia y recalca la igualdad de derechos, la libertad de la persona y el derecho al libre desarrollo de la personalidad dando fundamento jurídico a los nuevos tipos de familia que constituyen derechos y obligaciones.

Cumplimiento en la implementación de la política pública de atención integral a la familia conforme a las leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017 de los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica

A fin de poder indagar sobre el cumplimiento que los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica determinaron hacer en sus respectivos planes de desarrollo 2016-2019 sobre la implementación de la política pública de atención integral a la familia conforme a los parámetros fijados en las leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017, se hace imprescindible hacer el examen partiendo de lo que se entiende no solo por familia, sino las definiciones que la Ley 1361 de 2009 trae consigo, las obligaciones que asume el Estado frente a los derechos de las familias y de sus integrantes.

En este orden de ideas, la Constitución Política de 1991 determina que la familia «se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla» (artículo 42). Por su parte, la Ley 1361 de 2009 establece que la familia «es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla» (artículo 2). Sin embargo, este concepto restringido de familia que trae la Constitución y la ley, fue ampliado por la Corte Constitucional mediante sentencia C 271 de 2003 que determinó que la familia es aquella comunidad de personas

que estando emparentadas entre sí, ya sea por vínculos naturales o jurídicos, fundan su existencia en el amor, respeto y solidaridad, distinguiéndose por la unidad de vida o el destino que liga intrínsecamente a sus miembros más próximos, es decir, no solo reconoce a las familias que están constituidas por un hombre y una mujer, sino aquellas que se derivan del amor, respeto y solidaridad, por lo que, la misma Corte Constitucional a partir de esta jurisprudencia, en sentencias posteriores continuó ampliando este concepto hasta llegar a la familia constituida por personas del mismo sexo, familias monoparentales, familias reconstruidas —ensambladas o compuestas—, familias extensas, familia por adopción, familia de acogida, familia sin hijos, familia de abuelos, entre otras, que por razones sociales y, por ende, cambios normativos o jurisprudenciales se han ido reconociendo.

Por su parte, la Ley 1361 de 2009 entiende que a la familia se le debe asistencia social, asumida como las acciones dirigidas a modificar las circunstancias que impidan el desarrollo integral cuando se atente contra la estabilidad familiar, lo que permitirá la incorporación a una vida plena y productiva; así mismo, se debe garantizar la integración social mediante el conjunto de acciones de parte de la institucionalidad del Estado a través de sus distintos organismos, los entes territoriales y la sociedad en su conjunto con el propósito de orientar, promover y fortalecer las familias; además, estas acciones deben estar dirigidas a aquellas familias en condiciones de vulnerabilidad manifiesta; igualmente, es responsabilidad de la institucionalidad del Estado ofrecer una atención integral donde se garantice la satisfacción de las necesidades físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales, laborales, culturales, recreativas, productivas y espirituales, lo que

conlleva al desarrollo armónico de la familia y, por último determina la ley, la existencia de una política familiar como fin último que a estas se les propicie ambientes favorables para su fortalecimiento (artículo 2).

Esta gama de definiciones relacionadas con la política integral a la familia hace obligatoria una distinción en la política pública de carácter discriminativo positivo en razón que la ley lo deja entrever como mecanismo para su cumplimiento. Esto es corroborado en el imperativo que la Ley 1361 de 2009 establece en los principios orientadores de la implementación de la política integral de la familia. Así las cosas, el enfoque de derechos está dirigido al fortalecimiento y reconocimiento del individuo y de su familia como una unidad, es decir, que la política pública de la familia no puede partir de esta, sino que debe considerar a sus miembros y, de esta forma, se garantiza la atención integral de aquella; por su parte, la ley propende por la igualdad de oportunidades para quienes integran la familia sin ningún tipo de discriminación, lo que conlleva a acciones de política pública de carácter discriminativo positivo; así mismo, se establece la solidaridad, ya no proveniente del accionar del Estado, sino de la ayuda mutua que debe existir en cada persona que integra la familia.

Ahora bien, la elaboración e implementación de la política pública es responsabilidad del «Estado, las entidades territoriales y descentralizadas por servicios» (Ley 1361 de 2009, artículo 3), quienes deberán garantizar acciones concretas, coherentes y serias para que conforme a sus competencias fortalezcan y permitan el desarrollo integral de la familia. Estas acciones deben partir de un diagnóstico real que dé cuenta de las necesidades de las familias, que se pueda escuchar, valorar y

tener presente lo que expresan y manifiesten quienes están en condiciones de vulnerabilidad, es decir, se debe garantizar la participación durante la elaboración, implementación y seguimiento de la política pública de atención integral a la familia.

Por tanto, si la política pública de atención integral a la familia está diseñada con este fin, esta debe ser elaborada de forma integral y concertada al interior de las instituciones responsables. De ahí que, conforme a la Ley 1361 de 2009, la política debe garantizar la integralidad y concertación, lo cual, es entendido como el «desarrollo de intervenciones integrales eficientes y coordinadas desde los diferentes niveles de la administración pública y en los componentes de la política» (artículo 3). Adicional, la misma ley establece que la atención integral a las familias genera corresponsabilidad entre el sector público, privado y la sociedad; seguidamente, determina la existencia de una atención preferente en relación con las familias que se encuentren en vulnerabilidad manifiesta y, garantiza que dichas acciones lleguen a todas las familias.

En efecto, si lo que determinan las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017 es la atención integral de la familia, es decir, la existencia de una política pública que responda a las necesidades de estas, solo será viable y real su elaboración, implementación, seguimiento y evaluación si se abren nuevos espacios de participación efectiva para que las familias expresen cuáles son sus necesidades y la forma de minimizar las condiciones precarias en que viven y fortalecer las que estén acordes con su situación social, política, económica y cultural. En este sentido, los alcaldes deberían considerar la integración de representantes de familias al momento de la composición del consejo

territorial de planeación, cuyo espacio por naturaleza es participativo y determinante durante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública municipal y, dentro de esta, la atención integral a la familia. Esto está permitido por la Ley 152 de 1994 que determina que «dichos consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios» (artículo 34), es decir, la expresión 'mínimo' no excluye otros sectores, por lo que, este espacio es el propicio para que se analice y discuta la política pública, se garantice una amplia discusión en las distintas fases del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública; es el escenario idóneo de consulta, que de existir vacíos programáticos puedan recomendar su inclusión en aras de garantizar una atención integral a las familias y conceptuar sobre dicha política pública en favor de ellas. La inclusión de representantes de familias en este espacio participativo no excluye su participación en otros escenarios que el ente territorial considere pertinentes y adecuados para la garantía de la política pública de atención integral a la familia.

Ahora bien, la Ley 1361 de 2009 en el artículo 4 trae consigo una gama amplia e imperativa de derechos de las familias y de sus miembros cuya responsabilidad para su garantía recae en el Estado y la sociedad a fin de que los derechos que allí se predicen sean de pleno goce. La garantía, goce y efectividad de los derechos establecidos en el mencionado artículo están íntimamente relacionados con lo determinado en la Ley 1857 de 2017 que modifica el artículo 1 de la Ley 1361 de 2009, que reza:

La presente ley tiene por objeto fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad. En desarrollo del objeto se contempla como deber del Estado proveer a las familias y a sus integrantes, herramientas para potenciar sus recursos afectivos, económicos, culturales, de solidaridad y criterios de autoridad democrática, de manera que los programas de atención a la familia y a sus miembros prioricen su unidad y la activación de recursos para que funcione como el instrumento protector por excelencia de sus integrantes. (Artículo 1)

Por lo anterior, el Estado se obliga, conforme al artículo 5 de la Ley 1361 de 2009, a fortalecer la familia mediante la implementación de una política integral de desarrollo, garantizar el goce efectivo de los derechos de esta y de sus integrantes, asistir a quienes se encuentren en debilidad manifiesta, orientar y asesorar a las parejas y familias, promover acciones de sensibilización del rol de la familia en la sociedad, establecer programas que permitan el desarrollo armónico de la familia, garantizar programas para la generación de ingresos para la familias, promover la inclusión de las familias al sistema de seguridad social y articular actividades laborales en beneficio de la familia. Si se hace un análisis íntegro y minucioso, estas obligaciones del Estado existen no solo en la Constitución, sino en otras leyes, pero se resalta la importancia de la Ley 1361 de 2009 en cuanto que en esta se discriminan acciones programáticas específicas a favor de la familia.

En consecuencia, la política pública de atención integral a la familia está determinada por las líneas de intervención que, conforme al

artículo 12 de la Ley 1361 de 2009, son vivienda, educación, productividad y empleo, salud y cultura, recreación y deporte. A pesar de estas líneas gruesas, las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017 van más allá debido a la integralidad que demanda la atención a la familia y de sus integrantes, por lo que, los planes, programas y proyectos plasmados en los planes de desarrollo tienen la obligación de garantizar no solo estas líneas de acción, sino lo previsto en la norma que garantizan derechos de las familias. Por tal motivo, para el logro de esta intervención programática, la Ley 1361 de 2009, establece la corresponsabilidad, a saber:

El Estado y sus Entes Territoriales ejercerán de acuerdo a sus competencias la formulación y ejecución de la política pública de apoyo y fortalecimiento de la familia, para lo cual en virtud del principio de coordinación articularán la Política Nacional con las políticas de sus jurisdicciones. (Artículo 13)

Por consiguiente, en virtud de las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017, la atención integral a la familia, desde la política pública, está determinada en sus líneas de intervención, que bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los municipios son responsables de la garantía proteccionista de la familia, pero dicha protección integral no se puede circunscribir al concepto de familia que trae consigo la Constitución en su artículo 42, ni las leyes que lo desarrollan o complementan, sino ampliar la intervención al concepto de familia que ha ido determinando la Corte Constitucional y que va mucho más allá de un vínculo jurídico o natural expresado en la voluntad del hombre y la mujer de querer conformar una familia.

La política pública de atención integral a la familia en los planes de desarrollo de los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica (2016-2019) en el departamento de Córdoba

La reflexión de la política pública, dirigida a la atención integral de la familia determinada en los planes de desarrollo de los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica en el departamento de Córdoba para el cuatrienio 2016–2019, se hizo bajo la revisión minuciosa de los planes, programas y proyectos señalados en dichas cartas de navegación programática.

Para la comprensión de la atención integral a la familia a partir de los planes de desarrollo de los entes territoriales mencionados, no se puede ignorar lo que se entiende por familia en la Constitución Política, las leyes antes mencionadas y el concepto amplio que ha determinado la Corte Constitucional vía jurisprudencial.

La familia en el plan de desarrollo del municipio de Cereté

Si la premisa es tener presente qué se entiende por familia en la Constitución, las leyes y la jurisprudencia, el presente plan de desarrollo no partió de dicha conceptualización, sino que lo hace de forma general y extendido en todo el plan de desarrollo.

Ahora bien, el plan de desarrollo inicia la mención a la familia mediante el análisis que hace a cada componente de la política pública. En

este sentido, hace referencia al hacinamiento familiar y escolar que se vive en la sede El Oriente del Centro Educativo Rural, CER, San Antonio debido que en dicho lugar se comparte con una familia que dice ser la propietaria del predio (Alcaldía de Cereté, 2016, p. 61). Esto ha provocado dificultades durante el proceso de enseñanza-aprendizaje; por su parte, el deterioro en la infraestructura y la carencia de recursos de las familias para cubrir las necesidades de los estudiantes provoca retroceso o estancamiento en el desarrollo de las actividades académicas en la institución educativa Alfonso Speth. Por otro lado, hacen mención a la familia que ha sido indiferente frente a la situación del consumo de sustancias psicoactivas y, por ende, en el aumento de la delincuencia. En consecuencia, se determina que la causa de esta circunstancia se debe aminorar promoviendo acciones para que la familia trabaje (Alcaldía de Cereté, 2016, p. 118).

Por otro lado, descargan en la familia y el Estado la responsabilidad de las personas con algún tipo de discapacidad cuando estas no tienen o no se brindan las oportunidades para que accedan a la oferta laboral, cuya falencia inicia por la falta de capacitación (Alcaldía de Cereté, 2019, p. 124). Seguidamente, hace referencia a las personas desmovilizadas que bajo la expresa voluntad de paz y la de su familia proceden a incorporarse de nuevo a la sociedad mediante un proceso participativo y concertación entre las instituciones responsables de tal garantía (Alcaldía de Cereté, 2016, p. 126).

En cuanto a la infancia y adolescencia, si bien se podría abordar desde una política pública especial para este tipo de población, el plan de desarrollo pone de manifiesto el artículo 44 de la Constitución Política, que más allá de

ahondar en él, menciona la responsabilidad que le asiste a la familia, a la sociedad y al Estado de garantizar un bienestar integral a los niños, niñas y adolescentes; lo cual es ratificado por el Código de Infancia y Adolescencia o Ley 1098 de 2006, con el fin de afrontar la problemática de la infancia y adolescencia se propende por la integridad personal, a tener una familia y no ser separado de ella (Alcaldía de Cereté, 2016, p. 442), ahondando en la estrategia «todos y todas con la familia» (Alcaldía de Cereté, 2016, p. 471).

En relación con las mujeres, el plan de desarrollo parte del análisis estadístico y las carencias que tienen para acceder a la oferta laboral o actividades productivas; a los riesgos de salud al que están expuestas y la falta de apoyo para las mujeres cabezas de familia; además, de las pocas oportunidades que el Estado y la sociedad brinda para acceder a la oferta educativa. Esta política pública dirigida a las mujeres debe estar enmarcada en el concepto amplio de familia debido a que está dirigida a ellas como cabezas de familia.

Para contrarrestar esta problemática entre las potencialidades que tiene el municipio se pone de manifiesto capacitar a los padres de familia sobre los derechos que tiene los niños, niñas y adolescentes (Alcaldía de Cereté, 2016, p. 239); implementar un proyecto que determine una «ruta urgente, temprana y protección en prevención con la familia, comunidad y entidades del Estado» (Alcaldía de Cereté, 2016, p. 298); por su parte, el plan determina un subprograma de restitución de tierras, reubicación o compensación para las víctimas del despojo donde se garantice este proceso o en caso contrario indemnizar a la familia, siempre con el acompañamiento institucional (Alcaldía de Cereté, 2016, p. 322).

Como se puede observar, el plan de desarrollo del municipio de Cereté no abordó ni atendió a la familia conforme a los parámetros constitucionales y legales, aunque deja entrever a nivel jurisprudencial la atención a la mujer cabeza de familia con acciones previstas para este tipo de familia, más no así, para la familia en los demás casos. Este análisis se hará en el apartado para tal fin.

La familia en el plan de desarrollo del municipio de Santa Cruz de Lorica

El plan de desarrollo del municipio de Santa Cruz de Lorica 2016-2019 a partir de la dimensión social de desarrollo establece «acompañamiento familiar a los hogares pobres y vulnerables» (Alcaldía Santa Cruz de Lorica, 2016–2019, p. 10). Seguidamente establece que mediante el «desarrollo y el fortalecimiento de la cultura y comunicaciones propias y apropiadas, la educación, la salud, la autonomía y seguridad alimentaria que incluyan a familias, mujeres, niñas, niños, jóvenes y mayores de los pueblos indígenas» (Alcaldía Santa Cruz de Lorica, 2016–2019, p. 10). Este último apartado discrimina y diferencia a las familias de las personas consideradas individualmente, es decir, como si éstos no hicieran parte de las familias.

Por otro lado, en los indicadores y metas de producto determinó apoyo para mujeres cabeza de familia que estudien y sean sobresalientes académicamente mediante un incentivo educativo (Alcaldía Santa Cruz de Lorica, 2016–2019, p. 12); a su vez, establece el programa de adaptabilidad-permanencia en educación, donde se puso de manifiesto que este proceso debe estar acorde a las expectativas de las familias

(Alcaldía Santa Cruz de Lorica, 2016–2019, p. 12); además, a este principio pedagógico une el programa de aceptabilidad-calidad a fin que los colegios estén centrados en lo pedagógico y, de esta manera, se dé respuesta a las necesidades, expectativas y motivaciones individuales, familiares y sociales (Alcaldía Santa Cruz de Lorica, 2016–2019, p. 13). Para la estrategia educativa el plan de desarrollo determinó que «padres de familia jóvenes estén vinculados a talleres de formación y consolidación del núcleo familiar» (Alcaldía Santa Cruz de Lorica, 2016–2019, p. 18).

Sumado a lo anterior el plan contenía un programa denominado «equidad de género, autonomía de la mujer y fortalecimiento familiar» (Alcaldía Santa Cruz de Lorica, 2016–2019, p. 18), donde pretendió implementar y fortalecer la política pública de la mujer y la familia en coordinación y coherencia con la política del gobierno nacional, dando una inclusión del 100 % de la población a quien está dirigida esta política. Frente a esta propuesta el plan determinó la atención a las familias en lo psicológico, social y formación en valores; que padres y madres estén vinculados a los procesos en las escuelas de padres y que las familias estén sensibilizadas para prevenir la violencia intrafamiliar u otro tipo de violencia (Alcaldía Santa Cruz de Lorica, 2016–2019, p. 18).

Al igual que el plan de desarrollo del municipio de Cereté, este contenía el programa de «atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado y reinsertada» (Alcaldía Santa Cruz de Lorica, 2016–2019, p. 20). Con este programa el plan pretendía hacer efectivo el goce de los derechos de quienes les fueron vulnerados a través de la reparación integral e incentivar a quienes están en proceso de incorporación a la vida civil y al de sus familias.

Para el cumplimiento de este fin se tenía en cuenta el número de familias desplazadas y reinsertadas asentadas en el municipio, además de las familias que accedieran a la ayuda humanitaria.

Por su parte el programa unidos y familias en acción estaba dirigido a fortalecer y acompañar a las familias en extrema pobreza, donde a través de la articulación institucional se garantizaba la reducción de la pobreza y se mejorarían las condiciones de vida de quienes la sufren (Alcaldía Santa Cruz de Lórica, 2016–2019, p. 20). Así mismo, se pretendió el «desarrollo y fortalecimiento de la cultura y comunicaciones propias y apropiadas, la educación, la salud, la autonomía y seguridad alimentaria que incluyan a familias, mujeres, niñas, niños, jóvenes y mayores de los pueblos indígenas» (Alcaldía Santa Cruz de Lórica, 2016–2019, p. 34), es decir, estas mismas acciones estaban contenidas en el plan de desarrollo del municipio de Cereté, razón por la cual, no hay identidad territorial o las necesidades son las mismas.

Sin entrar a analizar qué tan viable sea, pero este plan pretendió la formulación de un plan de desarrollo con los municipios de la subregión del bajo, medio y zonas costeras del departamento de Córdoba con el propósito del mejoramiento de la calidad de vida de la población que integran esta subregión a través del aumento de la competitividad del sector agrícola, que contribuyera a la generación de ingresos y a la seguridad alimentaria de las familias, además de propender por un escenario de paz a largo plazo (Alcaldía Santa Cruz de Lórica, 2016–2019, p. 40).

Por tanto, y al igual que el plan de desarrollo de Cereté, este plan difiere de una visión de

familia tal como lo establece la Constitución, las leyes objeto de análisis y la jurisprudencia, sin embargo, el análisis se hará en un apartado destinado para tal fin.

Análisis de resultados en el cumplimiento de las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017 de parte de los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lórica, Córdoba

Si bien es cierto que las administraciones municipales conforme a su categoría y, por ende, a su presupuesto, diseñan, elaboran, ejecutan, hacen seguimiento y evalúan su política pública, esta no solo debe responder a las necesidades propias de la población que integran la entidad territorial, sino acatar lo que está determinado en la Constitución Política de Colombia de 1991, las leyes como pilares para la elaboración de la política pública y cumplir de forma irrestricta lo previsto por la Corte Constitucional cuando en control abstracto de constitucionalidad emite sentencias de carácter de *erga omnes* o se desarrollan acciones vía jurisprudencial.

Por lo anterior, al comparar la política pública diseñada en los planes de desarrollo que tuvieron los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lórica para el cuatreno 2016-2019, si bien es cierto tienen acciones que propenden por la atención a la familia, no así una política pública seria, sostenida y coherente con la atención integral prevista en las líneas de intervención consagradas en el artículo 12 de la Ley 1361

de 2009, es decir, la articulación institucional que lleven a que la familia supere las condiciones extremas de pobreza o que sigan fortaleciendo su capacidad de goce y adquisitiva en bienes y servicios.

Adicional, la política pública de los municipios en mención no consideró partir de la conceptualización de la familia en sentido amplio como lo establece la Corte Constitucional, por lo que estuvieron circunscritos al modelo tradicional de familia, desconociendo los cambios sociales y culturales que generan otro tipo de familia. Esta visión errónea o limitada en la concepción del concepto de familia conlleva que la política pública, no solo la de los municipios en mención, sino la que se diseñe y elabore en cualquier ente territorial, más aún, en el ámbito nacional, no brindará garantía, seguridad y goce efectivo de derecho a la familia en el sentido amplio determinado por la Corte Constitucional.

Por otra parte, la política pública diseñada y elaborada por los entes territoriales en estudio, se adhirieron a programas del gobierno nacional que poco o nada han contribuido con una atención integral a la familia, como es el caso de Unidos y Familias en Acción, que los municipios en mención incluyeron con el fin de fortalecer y acompañar a las familias ubicadas en extrema pobreza para que a través de la coordinación institucional se pudiera garantizar la erradicación de dicha condición y, por ende, mejoran sus condiciones económicas, sociales y culturales, pero bien se sabe que mientras no existan acciones concretas y responsables directos poco o nada se hace en favor de quienes más lo necesitan.

Por su parte, el municipio de Santa Cruz de Lorica estableció un acompañamiento familiar a

los hogares pobres y vulnerables, sin embargo, queda la duda a qué tipo de acompañamiento se habrá referido dicho ente territorial, si éste iría acompañado con acciones integrales o solo orientación para que las familias buscaran ayuda a través de programas del gobierno nacional. Estos proyectos vagos e imprecisos hacen que el esfuerzo institucional se pierda, no se atiende a quien verdaderamente lo necesita y que la política pública se quede en promesas o escritas en los planes de desarrollo; adicional, el municipio de Santa Cruz de Lorica ignorando lo que previó en el programa Unidos o Familias en Acción, pretendió un programa dirigido a las familias, mujeres, niñas, niños, jóvenes y mayores de los pueblos indígenas para que desarrollaran y fortalecieran su cultura y comunicaciones propias y apropiadas a través de la educación, salud, autonomía y seguridad alimentaria, es decir, fragmenta no solo lo que al principio consideró una buena estrategia con los programas del gobierno nacional, sino que hace lo mismo y, peor aún, con la atención que debería brindar a las familias.

Por tanto, si la política pública fuera pensada no de forma fraccionada, sino de forma integral, no se partiría mencionando carencias en infraestructura de instituciones educativas, sino de reflexionar o diagnosticar la situación que llevó a esto y la solución que se debe brindar; es decir, cómo vincular a la familia en sentido amplio a mejorar sus condiciones locativas de la institución educativa que van mucho más allá de acondicionar la infraestructura física del plantel; además, se debería considerar en la política pública qué hacer con las familias que en su interior tienen algún miembro con alguna discapacidad que impida que la persona se pueda desarrollar libremente y, así, no descargar esta responsabilidad en la familia debido a que esta debe ser atendida

y asistida por la institucionalidad del Estado en virtud de los principios que se consagran en el artículo 2 de la Constitución Política.

Sumado a lo anterior, en el municipio de Santa Cruz de Lorica, se propendió por acogerse al programa de adaptabilidad –permanencia en el sistema educativo y aceptabilidad– calidad de la educación, poniendo de manifiesto las expectativas de la familia, pero ignoraron los principios de accesibilidad y asequibilidad, tan importantes como los que mencionaron. En este sentido, se nota la carencia y coherencia de la política pública, razón por la cual, si fuera para atender a los niños en un sistema educativo acorde con las necesidades de la familia, se partiría de los cuatro principios, no de dos, como bien quedó determinado en la política pública del mencionado municipio. Pero, se desprende del plan en mención, que para solventar la carencia integral en la política pública introdujeron un programa denominado padres de familia jóvenes vinculados a talleres de formación y consolidación del núcleo familiar, por lo que, si lo que se quiere es consolidar el núcleo esencial de la sociedad, debieron haber involucrado a todas las familias sin discriminación de edad como bien se manifiesta al establecer que dicha acción estaba dirigida a los jóvenes.

Más aún, la atención integral a la familia debe trascender la esfera de lo individual y hacer una política que propenda por la atención de las familias por sectores, veredas o barrios. Esta política pública cobra sentido, cuando en algunas familias puede haber miembros que debido al conflicto armado han estado vinculados al mismo de forma directa o indirecta, pero que hoy día, bajo los programas que tiene el gobierno nacional se pueden desmovilizar y, por ende, volver al núcleo esencial de

la sociedad que es la familia; pero también es cierto que estas personas pueden ocasionar miedo o temor donde se ubiquen, de ahí que la política pública debería estar dirigida a un proceso de reinserción a la vida civil individual, familiar, veredal o barrial.

En cuanto a la infancia y adolescencia, la política pública debería estar enfocada, además de lo previsto en la Constitución y la ley, en los factores individuales y colectivos que afectan el imaginario de esta población, más aún, cómo están los referentes sociales de su familia, barrio y municipio con quienes esta población interrelaciona de distintas maneras. Esta situación solo se puede asumir desde el seno de la familia, ya sea, bajo el concepto tradicional o en el sentido amplio que ha determinado la Corte Constitucional, es decir, la familia no solo es un hombre y una mujer, sino que está transversalizada por un conjunto de factores sociales y efectivos que interrelacionados propende por la unidad de estas personas que se constituyen en familia y, que de forma concreta, merecen atención integral de parte de la institucionalidad del Estado y, para el presente caso, de los municipios en mención.

Por su parte, al abordar la política pública de las mujeres, en el caso del municipio de Cereté, se hace desde dos ángulos. El primero de las mujeres de forma individual, quienes presentan barreras para acceder a la oferta laboral, productiva y académica; segundo, al abordar la política pública de la mujeres cabezas de familia, a quienes propone alternativas de acceso a la educación, pero no así, de una política integral donde se involucre a las personas que dependan de ella o, para el caso, que en el mismo hogar vivan personas que sin depender de ella, comparten la misma casa, habitación o apartamento. Adicional, proponen

acciones de capacitación de los padres en relación con los derechos que tienen los niños, la ruta de prevención de violencia intrafamiliar o los medios de protección cuando se presente vulneración de derecho en el interior de la misma; sin embargo, estas acciones están lejos de una atención integral conforme lo establecido en las leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017 en el sentido en que la atención debe ser a toda la familia, por lo que se debe ahondar en los problemas que tiene la familia a fin de dar respuesta conjunta y, de esta integralidad, atender los casos de forma individual que se presenten en su interior.

En cuanto al municipio de Santa Cruz de Lorica, tuvieron algo similar en cuanto al apoyo económico para las mujeres cabezas de familia que estudien y sean sobresalientes académicamente, pero si bien es cierto, es atractivo, no así el resultado final, ya que muchas de ellas acceden a la educación, pero, a la vez, pueden verse en la obligación de desescolarizarse debido al deber que les asiste en relación con el resto de las personas que dependen de ella. Lo loable sería vincularla no solo a la educación, sino a sistemas productivos que generen recursos para el sostenimiento familiar, lo que sería un verdadero incentivo. A su vez, se determinó un programa en la línea de equidad de género para generar autonomía de la mujer y fortalecer la familia que, para tal fin, se articularía con la política del gobierno nacional, pero esto lo circunscribieron a la participación que hagan los padres en los procesos de escuela de padres que promueven las instituciones educativas para que, a través del acompañamiento psicológico, social y formación en valores, se prevengan las acciones de violencia intrafamiliar.

Sin embargo, lo anterior presenta un desfase cuantitativo en relación con lo que el plan propugnó por la participación del 100 % de la población, pero ignorando que, si bien es cierto, las instituciones educativas están en la obligación de promover las escuelas de padres, no todos los padres participan, lo que debería haberse pensado en otra estrategia llamativa para quienes no participaran de dicho espacio, por ejemplo, acompañamiento a los hogares de la población en edad escolar a fin de determinar factores que afectan la integridad familiar y retrasan el proceso educativo de los niños, niñas y adolescentes.

Por último, el municipio de Cereté pone énfasis en el programa de restitución de tierras, como alternativa para que las familias afectadas por el conflicto accedan a este derecho; sin embargo, no se plantean acciones que integran esta propuesta en razón que las familias que han sido despojadas de sus tierras no solo tienen características particulares a nivel social, cultural, económico y político y, por ende, la estrategia para estas familias deber ir mucho más allá de garantizar el acceso a la tierra.

En pocas palabras los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica en relación al abordaje de la política pública plasmada en las leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017, no lograron articular una atención integral conforme a las líneas de intervención plasmadas en las mencionadas leyes en cuanto a la familia se refiere, lo que hizo fue, proponer y, lo más seguro implementar —aunque no corresponde a este artículo evaluarlo— proyectos que beneficiaran a personas de forma individual, pero no así a la familia de forma integral. Dicho de otra forma, implementó acciones dispersar para la atención a las familias, pero no integrales que respondieran a las carencias estructuras que sufre el núcleo esencial de la sociedad que es la familia.

Conclusiones

Si bien es cierto que las entidades territoriales están en la obligación de proveer el acceso y goce de derechos sociales, económicos, culturales y políticos, no siempre se hace de la mejor manera. Esta situación se evidencia en la incoherencia programática que plasman en los planes de desarrollo, circunscribiéndose estrictamente a lo necesario, determinado en la política pública, pero no trasciende este esfuerzo a fin de aminorar las brechas existentes entre la población habitante en su territorio y, por ende, ampliar el horizonte político a partir de la reflexión amplia de las características propias del ente territorial; además, de hacer una interpretación sistemática de otras normas y el desarrollo jurisprudencial emitido por la Corte Constitucional a fin de dar respuesta integral a las necesidades de la familia.

Una política pública integral que responda a la concepción amplia de familia no puede ser abordada a partir del cumplimiento de una norma que obliga con la elaboración del plan de desarrollo, sino que aquella debe partir de la norma especial que para el presente caso son las leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017 y, de esta manera cumplir lo establecido en la ley que obliga la existencia del plan de desarrollo municipal. Pero en los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica no se presentó esta lógica, sino que plasmaron una política pública sectorial sin asociarla a la familia como núcleo esencial de la sociedad.

Así las cosas, para la existencia de la política pública de atención integral de la familia se debe propender por una articulación institucional seria y efectiva que inicie por la coordinación al interior de la propia administración municipal, no que cada secretaría o

dependencia estructure y quede satisfecha con la inclusión de su parte en el plan de desarrollo. En este sentido, la política pública para la atención integral a la familia prevista en los planes de desarrollo de los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica no estuvo en la lógica de la integralidad, sino en acciones fraccionadas y desarticuladas que no cumplen con el imperativo de las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017.

Por lo anterior, tras haber hecho un recorrido por el concepto de familia, la atención integral que deben concretar los entes territoriales, analizar los planes de desarrollo del cuatrienio 2016-2019 de los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica y las carencias que estos presentaron en su debido momento, se pasa a hacer algunas recomendaciones que podrían contribuir con la atención integral a la familia que demandan las leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017.

1. Plasmar de forma clara y coherente las líneas de intervención conforme al artículo 12 de la Ley 1361 de 2009. Que la intervención se haga integral a cada familia conforme al diagnóstico que se tenga de ella, por lo que, el impacto en la garantía de sus derechos será mayor.
2. Que la política de intervención se haga con las familias que tengan más necesidades, por lo que, bien se podría pensar en un trabajo de política pública de la periferia hacia el centro del municipio.
3. Qué la atención integral a través de las líneas de intervención respete la cultura, los usos y las costumbres de las familias.
4. Que la política pública amplíe el horizonte conceptual de la familia, debido a la existencia de otras formas de familia constituidas.
5. Para impactar en la política pública se

podría implementar las líneas de intervención por bloques comunitarios o veredales.

6. Que la política pública rural parta del proceso consensuado e involucre a la familia, en el sentido amplio, a fin de que se sienta protagonista en la garantía del goce de sus derechos.
7. Promover la participación de la familia en el consejo territorial de planeación y otros escenarios de participación.

Referencias

- **Alcaldía** de Cereté. (2016, 23 de mayo). Acuerdo 001. Por el cual se adopta el Plan De Desarrollo de Cereté-Córdoba –Cereté Progresa– para la vigencia 2016-2019. <https://bit.ly/31dUujA>
- **Alcaldía** de Santa Cruz de Lorica. (2016, 13 de junio). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 –Lorica Ciudad de Tod@s– y se dictan otras disposiciones. <https://bit.ly/3k6TFay>
- **Congreso** de la República de Colombia. (2017, 26 de julio). Ley 1857. Por medio de la cual se modifica la Ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 50306. <https://bit.ly/2FAhMZD>
- **Congreso** de la República de Colombia. (2009, 3 de diciembre). Ley 1361. Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia. Diario oficial 47552. <https://bit.ly/2IsMTar>
- **Congreso** de la República de Colombia. (1996, 16 de julio). Ley 294. Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Diario oficial 42836. <https://bit.ly/3kj5mod>
- **Congreso** de la República. (1994, 15 de julio). Ley 152. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario oficial 41450. <https://bit.ly/3nZn95J>
- **Congreso** de la Republica. (1993, 3 de noviembre). Ley 82. Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia. Diario oficial 41101. <https://bit.ly/34261E1>
- **Congreso** de la República de Colombia. (1873, 26 de mayo). Ley 84. Código civil de los Estados Unidos de Colombia. Diario Oficial No. 2867. <https://bit.ly/3dzl5vw>
- **Constitución** Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional n.º 116. <https://bit.ly/353eU01>
- **Corte** Constitucional. (2011, 26 de julio). Sentencia C-577/2011 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). <https://bit.ly/31gP07T>
- **Corte** Constitucional. (2006, 11 de octubre). Sentencia C-831/2006 (Rodrigo Escobar Gil). <https://bit.ly/354HU7B>
- **Corte** Constitucional. (2003, 1 de abril). Sentencia C-477/2003 (Rodrigo Escobar Gil). <https://bit.ly/3dJVeCt>
- **Corte** Constitucional. (1999, 7 de julio). Sentencia C-477/1999 (Carlos Gaviria Díaz). <https://bit.ly/3j2MKqL>