

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL DECRETO REGLAMENTARIO DEL SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO, ATENCIÓN, SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LAS VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO -VBG

Entidad originadora:	Ministerio de Igualdad y Equidad
Fecha (dd/mm/aa):	07/12/2023
Proyecto de Decreto:	Por el cual se reglamenta el artículo 343 de la ley 2294 de 2023, que crea el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género -VBG.

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

El artículo 13 de la Constitución Política reconoce el derecho fundamental a la igualdad y la garantía que tienen todas las personas de recibir la misma protección y trato digno por parte de las autoridades y gozar 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. En tal sentido, la Ley 1257 de 2008 estableció que la violencia contra la mujer es “cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”.

A través de la Sentencia SU – 080 de 2020 la Honorable Corte Constitucional dispuso que “Sobre la definición de la violencia de género contra la mujer, se puede precisar que esta implica la existencia de las siguientes tres características básicas: a) El sexo de quien sufre la violencia y de quien la ejerce: la ejercen los hombres sobre las mujeres. b) La causa de esta violencia: se basa en la desigualdad histórica y universal, que ha situado en una posición de subordinación a las mujeres respecto a los hombres. c) La generalidad de los ámbitos en que se ejerce: todos los ámbitos de la vida, ya que la desigualdad se cristaliza en la pareja, familia, trabajo, economía, cultura política, religión, etc.” (Sentencia SU -080 de 2020).

Mediante la Ley 51 de 1981 Colombia aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980, en la cual se señala que la discriminación contra la mujer “denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará - CBDP, ratificada por la Ley 248 de 1995, se entiende por violencia contra la mujer “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

La Ley 1257 de 2008 estableció que la violencia contra la mujer es “cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”.

El artículo 343 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, creó el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género -VBG-, el cual debe contar con una estrategia de integración de las rutas de atención en VBG, y un mecanismo que permita centralizar la información de los casos individuales para operativizar, monitorear y hacer un seguimiento a las rutas aplicadas a cada caso incorporando alertas tempranas y estrategias de reacción para tomar acciones frente a las barreras de acceso a la justicia y a las medidas de protección, atención y estabilización establecidas por la Ley incluyendo las casas refugio. Además, el Sistema fortalecerá y garantizará la interoperabilidad de los diferentes sistemas de información, seguimiento y monitoreo, creados por las Leyes 1257 de 2008, 1719 de 2014, 1761 de 2015 y 2126 de 2021, así como de las líneas de atención a las víctimas de VBG, con un enfoque de género interseccional y territorial. El párrafo tercero del mismo artículo establece que la prevención de todas las formas de violencia, la gestión de la atención integral, la protección y el acceso a la justicia a las víctimas de violencias basadas en género se articulará a través del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, definido en el Decreto 1710 de 2020 o las normas que lo modifiquen o lo sustituyan.

Mediante el Decreto 1710 de 2010 se adoptó el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, que tiene como propósito “coordinar y articular las acciones de política pública, técnicas y operativas de las diferentes autoridades y agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF y del Sistema Nacional de Mujeres, para la prevención de todas las formas de violencia, para gestionar la atención integral, la protección y el acceso a la justicia a las víctimas y para establecer los criterios para llevar a cabo los procesos de la gestión del conocimiento sobre la materia que serán implementados en el orden nacional, departamental, distrital y municipal.”.

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

El país cuenta con un marco normativo amplio para el abordaje integral de las violencias basadas en género contra mujeres, no obstante, la implementación efectiva de las medidas contempladas en este marco normativo, presenta múltiples barreras asociadas principalmente con la capacidad efectiva de prevenir los feminicidios, incluso cuando especialmente cuando las víctimas han sido atendidas en el marco de las rutas establecidas, y segundo, la fragmentación de la información en los diferentes sectores, frente a las dificultades para que el Sistema Integrado de violencias basadas

en género – SIVIGE, sea actualizado con la oportunidad suficiente y por todas las entidades del Estado para advertir situaciones de riesgo o barreras en las rutas. Las dificultades de información además se concentran en los territorios marginados y excluidos donde las dificultades para acceder a las instituciones invisibilizan las violencias no fatales ante los registros administrativos.

De acuerdo con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), en 2020, se reportaron 2.3 veces más llamadas a la línea 155 (Línea para orientación a mujeres sobrevivientes de violencia basada en género), en 2019 se recibieron en promedio 36 llamadas diarias, mientras en 2020 se recibieron 89 llamadas diarias. Debido a que los métodos mediados por la tecnología habilitan canales que permiten superar las barreras físicas de acceso a las instituciones a nivel local.

Según un informe del Observatorio de Femicidios de Colombia, una de cada tres mujeres víctimas de femicidio en Colombia había denunciado a su agresor previamente. En 2022, de las 531 mujeres víctimas de femicidio, 188 habían denunciado a su agresor previamente (35%). El informe también encontró que las mujeres que denuncian a sus agresores tienen más probabilidades de ser asesinadas. De las 188 mujeres que habían denunciado a su agresor previamente, 114 fueron asesinadas por su pareja o expareja.

La tasa de casos sospechosos registrados en vigilancia epidemiológica de violencias basadas en género aumentó en la última década, pasando de 181 casos sospechosos por cada 100.000 mujeres, a 406 casos por cada 100.000 en 2022. El aumento en el registro de los casos entre 2020 y 2022, refleja la continuidad de las violencias de género, pero también el aumento de la capacidad institucional.

En la última década, los exámenes médico-legales por presunto delito sexual en niñas y adolescentes representaron más del 80% de los casos. Asimismo, para 2022 la tasa entre niñas y adolescentes es 155 p.p. mayor que la tasa para el total de mujeres. Para el año 2023, se registraron 20.302 exámenes médico legales por presunto delito sexual, de los cuales 17.862 se registraron en mujeres, y de estos 14.366 son niñas o adolescentes menores de 18 años.

Frente a las violencias físicas, los casos que están siendo investigados judicialmente como femicidios se han cuadruplicado desde el reconocimiento del tipo penal, en 2015, pasando de 138 casos a 691 casos en 2021 (SPOA, Procesos). Esto no solamente es resultado de la ocurrencia más frecuente de femicidios sino también del avance en el reconocimiento de las muertes violentas de mujeres.

En relación con América Latina, y de acuerdo con el indicador que reporta el país, que corresponde a los casos con decisión judicial condenatoria por Femicidio, Colombia ocupa el sexto puesto en la región en mayor número de casos para 2022.

La tasa de casos registrados de violencias intrafamiliares contra mujeres en la última década ha aumentado de 85 casos por cada 100 mil mujeres en 2010 a 238 casos por cada 100 mil mujeres en 2023 hasta el 31 de octubre (SIEDCO, Policía Nacional). Estas violencias son además escenarios de riesgos para otras formas de violencias basadas en género, y especialmente de riesgo para situaciones de femicidio.

En este contexto, la respuesta sectorial ha impedido que el Estado cuente con información consolidada e interoperada, que dé cuenta de la magnitud de la situación de las violencias contra las mujeres en un sentido, amplio, el Sistema Integrado de Información sobre Violencias Basadas en Género, SIVIGE, creado en 2015 en cumplimiento de lo establecido en las leyes 1257 de 2008, 1719 de 2014 y 1761 de 2015 especialmente, en la actualidad, actualiza su tablero de indicadores una vez al año al cierre del mismo, lo que implica dificultades en la oportunidad de la información para la toma de decisiones.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones que reglamentan Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género -VBG (SNRASM), son aplicables a todas las entidades del orden nacional y territorial que ejerzan funciones en el marco de este. Igualmente le son aplicables a los particulares, organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y, en general, organizaciones de la sociedad civil que aporten información o ejerzan funciones en el marco de la implementación del Sistema

4. VIABILIDAD JURÍDICA

El Decreto Reglamentario se presenta como el instrumento jurídico que desarrollar la ley, ya que su función principal es precisar y definir el alcance de las disposiciones legales, así como establecer el procedimiento a seguir para garantizar su cumplimiento. En el caso específico del Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género -VBG (SNRASM), este Proyecto de Decreto busca desarrollar el artículo 343 de la Ley 2294 de 2023, el cual se crea el Sistema y su implementación en todo el territorio nacional.

MARCO JURÍDICO PARA LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO REGLAMENTARIO

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

Las normas en las que se fundamenta el proyecto del decreto son las facultades permanentes consagradas el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el parágrafo 2 del artículo 343 de la Ley 2294 de 2023. Este marco jurídico está vigente y es aplicable dado el objeto del Proyecto de Decreto.

Mediante el artículo 343 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” se establece la creación del Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (VBG) en Colombia. Este sistema estará bajo la responsabilidad del Ministerio de Igualdad y Equidad, de acuerdo al traslado de las competencias de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Su objetivo principal es integrar las rutas de atención a casos de VBG y centralizar la información de estos casos para su seguimiento y monitoreo.

Adicionalmente, se sustenta en la necesidad de garantizar la interoperabilidad de sistemas de información, seguimiento y monitoreo, creados por las Leyes 1257 de 2008, 1719 de 2014, 1761 de 2015 y 2126 de 2021.

4.1.1. Facultades de expedición del Decreto Reglamentario

El artículo 189 en su numeral 11 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República de forma permanente para ejercer la potestad reglamentaria, a través de la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias. Esta es una facultad permanente de rango constitucional en cabeza del Presidente de la República, que le permite reglamentar materias que fueron previamente desarrolladas legislativamente y que son de su competencia por una designación directa realizada previamente por el Legislador. En este caso, existe la necesidad y conveniencia de reglamentar el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (VBG) en Colombia, determinando las acciones pertinentes para su desarrollo y la definición de las entidades vinculadas al Sistema con sus responsabilidades para su efectivo desarrollo.

4.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las disposiciones que sustentan la expedición del Proyecto de Decreto Reglamentario objeto de la presente memoria justificativa se encuentran vigentes y no han tenido limitaciones vía jurisprudencial y se sustentan en el artículo 343 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” se encuentra vigente.

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

- El presente proyecto de Decreto no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye ninguna normatividad vigente.

4.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo.

Se destaca en la materia el pronunciamiento adelantado por la Honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia SU- 080 de 2020 en la cual señala:

“Sobre la definición de la violencia de género contra la mujer, se puede precisar que esta implica la existencia de las siguientes tres características básicas: a) El sexo de quien sufre la violencia y de quien la ejerce: la ejercen los hombres sobre las mujeres. b) La causa de esta violencia: se basa en la desigualdad histórica y universal, que ha situado en una posición de subordinación a las mujeres respecto a los hombres. c) La generalidad de los ámbitos en que se ejerce: todos los ámbitos de la vida, ya que la desigualdad se cristaliza en la pareja, familia, trabajo, economía, cultura política, religión, etc.” Adicionalmente, esta clase de violencia se puede presentar en múltiples escenarios. Específicamente en las relaciones de pareja se puede manifestar a través de actos de violencia física, bajo los cuales se pretende la sumisión de la mujer a través de la imposición de la mayor fuerza o capacidad corporal como elemento coercitivo. De igual forma, se puede expresar con actos de violencia psicológica que implican “control, aislamiento, celos patológicos, acoso, denigración, humillaciones, intimidación, indiferencia ante las demandas afectivas y amenazas.

4.5. Circunstancias jurídicas adicionales

No existe advertencia de otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del decreto reglamentario.

MARCO JURÍDICO COMPLEMENTARIO PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA

4.6. Competencia del Ministerio de Igualdad y Equidad como coordinador del Sistema.

Para el desarrollo del Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (VBG), se señala que el Ministerio de Igualdad y Equidad realizará la articulación, coordinación, concurrencia y complementariedad de acciones que permitan el adecuado funcionamiento del Sistema.

Este marco legal, adicionalmente, se complementa con las funciones y ámbito de competencia que cumple el Ministerio de Igualdad y Equidad, de acuerdo a los artículos 2, 3 y 5 de la Ley 2281 de 2023. Según estas normas, el Ministerio de Igualdad y Equidad tiene por objeto diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar, fortalecer y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados, incorporando y adoptando los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico- racial e interseccional. Para el desarrollo del objeto de este Ministerio, el artículo 5 de esta Ley incluye de forma específica a las mujeres dentro de su ámbito de competencia, la cual es la población objeto del proyecto de Decreto.

Así las cosas, el Ministerio de Igualdad y Equidad, en el marco del mandato legal de sus competencias, especialmente las establecidas en el artículo 19 del decreto 1075 de 2023 en la Dirección para la Prevención y Atención de las Violencias contra las Mujeres, que establece las siguientes funciones:

1. Adoptar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos orientados a la aplicación de enfoques de género y diferenciales que enfrenten, prevengan, atiendan y eliminen las formas de violencia y discriminación contra las mujeres en su diversidad.
2. Diseñar programas y estrategias que fortalezcan la atención para las mujeres víctimas de violencias basadas en género, en articulación con las instituciones encargadas de servicios de justicia, salud y cualquier otro que se requiera en la atención.
3. Analizar y presentar propuestas normativas, en coordinación con la Oficina Jurídica, asociadas a temas de competencia de la Dirección.
4. Adelantar análisis, estudios e investigaciones en temas de su competencia, en coordinación y articulación con la Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos, siguiendo los lineamientos institucionales, técnicos y normativos fijados por el Ministerio.

Por lo señalado, el Ministerio de Igualdad y Equidad cuenta con la facultad y la competencia legal de articular, coordinar y complementar las acciones que se requieran adelantar para procurar la garantía

de atención integral a las mujeres en todas sus diversidades y a la población LGBTIQ+. Resulta fundamental el rol de coordinador del Sistema del Ministerio de Igualdad y Equidad.

5. IMPACTO ECONÓMICO Y DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El Gobierno Nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación del Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (VBG) de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definan en cada vigencia del Presupuesto General de la Nación (PGN). Así mismo, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados para su implementación y ejecución.

Para el desarrollo e implementación de este Sistema, se podrán destinar recursos de las entidades públicas del orden nacional y territorial en el marco de su autonomía, de organismos multilaterales, de convenios de cooperación internacional y de convenios con organizaciones privadas o alianzas público-privadas y públicos populares.

6. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

A través de la Ley 2281 de 2023 se crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. Al referido Ministerio le fue asignada, en virtud de la señalada Ley la siguiente función: “2. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para definir, gestionar y focalizar acciones dirigidas a la eliminación de todas las violencias contra las mujeres, así como la eliminación de barreras económicas, sociales y políticas o de discriminación contra ellas.”

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

En dicho contexto, las erogaciones que se requieran para la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género - VBG-, serán asumidas con cargo a las apropiaciones que se dispongan en la sección presupuestal del Ministerio de la Igualdad y Equidad, existiendo título de gasto suficiente según lo dispuesto por el artículo 346 de la Constitución Política y 38 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Las entidades a las que se refiere el presente decreto ejecutarán las acciones determinadas en el mismo, de acuerdo con sus competencias y con cargo a las disponibilidades presupuestales, al marco fiscal de mediano plazo y al marco de gasto de mediano plazo

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

Las disposiciones contenidas en este acto administrativo no tienen los referidos impactos ambientales ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

8. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

Documento del Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (VBG).

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No aplica
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No aplica
Otro	

Aprobó



Carolina Hoyos
 Jefe de la Oficina Jurídica
 Ministerio de Igualdad y Equidad