

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL DECRETO POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL MECANISMO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DE VIOLENCIAS Y ACTOS DE DISCRIMINACIÓN A POBLACIÓN LGBTIQ+, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116 DE LA LEY 2294 DE 2023 “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026: COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”

Entidad originadora:	Ministerio de Igualdad y Equidad.
Fecha (dd/mm/aa):	03/01/2023
Proyecto de Decreto:	Por el cual se reglamenta el Mecanismo para la Prevención y Atención Integral de Violencias y Actos de Discriminación a Población LGBTIQ+, establecido en el artículo 116 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

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

En Colombia los sectores LGBTQ+ han enfrentado históricamente diversas manifestaciones de violencia fundamentada en prejuicios y preconcepciones arraigadas social y culturalmente que han impedido que esta población acceda al goce de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones. Esta violencia ha sido además agravada por el conflicto social y armado, la desigualdad económica, el racismo, entre otras estructuras de segregación y exclusión que se articulan con el rechazo por aquellas personas que no encajan en el modelo heterosexual y binario.

Para comprender estas violencias particulares que se ejercen contra las poblaciones LGBTQ+ es necesario definir el concepto de **prejuicio**. En el capítulo 2 “*La verdad es Arcoíris*” del Volumen “*Mi cuerpo es la verdad*” del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia, se entiende el prejuicio como “*una creencia, una racionalización terca e infundada, que opera y se justifica de diversas maneras para tratar de resistir, renaturalizar y reinstalar los órdenes de privilegio. Dicho de otros términos, el trato diferencial discriminatorio*”. Además, el prejuicio puede tener distintos propósitos inmediatos, entre los que están la “corrección”, el castigo, la instrumentalización y la aniquilación.

La **violencia por prejuicio** es una categoría de análisis socio jurídico ante las violencias ejercidas en contra de personas LGBTIQ+, que permite comprender su relación con el contexto, los impactos individuales y colectivos con relación a las experiencias de vida y las distintas formas en las que se ejerce. Incluso permite evaluar cómo es comprendida desde la institucionalidad que tramita los casos de violencia (Caribe Afirmativo, 2022, pág. 48).

De otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2015) define la violencia por prejuicio como:

“un concepto que apunta a una comprensión de la violencia como un fenómeno social, en contraposición con la violencia entendida como un hecho aislado. Los crímenes por prejuicio constituyen racionalizaciones o justificaciones de reacciones negativas, por ejemplo, frente a expresiones de orientaciones sexuales o identidades de género no normativas. Tal violencia requiere de un contexto y una complicidad social, se dirige hacia grupos sociales específicos tales como las personas LGBT y tiene un impacto simbólico incluso cuando este tipo de violencia es dirigido contra una persona o grupo de personas, se envía un fuerte mensaje social contra toda la comunidad LGBT” (CIDH, 2015, págs. 48-49)

Según la Defensoría del Pueblo en el *“Informe anual 2022 de derechos humanos de personas OSIGD-LGBTI y balance de la Política Pública Nacional 2019-2022 en Colombia”*, la violencia por prejuicio en razón a la orientación sexual, la identidad de género y la expresión de género es una modalidad de violencia basada en género que se configura a partir de la naturalización de un orden moral del cuerpo, del afecto, del deseo, del género y del ejercicio de la sexualidad instaurado social y culturalmente, la cual se manifiesta desde las violencias verbales, físicas, simbólicas, psicológicas, y mediante su expresión más definitiva: el asesinato. Ser heterosexual, cisgénero y construir una expresión de género binaria desde lo femenino o masculino dentro de los parámetros sociales constituye la “norma” y quienes no cumplen estos mandatos se convierten en cuerpos apropiables para la violencia que es invisibilizada, naturalizada y replicada de múltiples formas en todos los ámbitos de la vida de las personas OSIGD-LGBTI.

Estos calificativos son una muestra de la representación social negativa que rodea la vida de las personas OSIGD-LGBTI y, por tanto, el ejercicio de sus derechos. El asocio a lo anormal, lo inmoral, el pecado, el delito, la enfermedad, ubica en una supuesta superioridad jerárquica de poder a quien comete y justifica, bajo estos argumentos, actos de prejuicio. Por ello, invisibilizar, aniquilar, eliminar y excluir se convierten en la respuesta social hacia eso que percibimos que hace daño y está contra todo orden de normalidad, configurando violencia por prejuicio contra esta población. Bajo actos de discriminación y prejuicio se busca causar daño a una persona, debido a la percepción negativa sobre su identidad de género u orientación sexual. Son crímenes que se basan también en el rechazo a la víctima por ser lo que es, aunque en cada caso puedan entrar en juego otras variables de criminalidad. Estas violencias generalmente cuentan con algún grado de complicidad social y tienen un impacto simbólico, “castigador” y “aleccionador” ante la opinión pública (Sin Violencia LGBTI, 2023).

En este contexto, es deber del Estado salvaguardar el derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal de cada individuo, independiente de su orientación sexual e identidad de género, tal como lo garantizan artículos clave del marco normativo internacional de derechos humanos. Esto exige la implementación de una estrategia nacional e integral para la prevención, atención, investigación y seguimiento de vulneraciones por actos que atentan contra la vida y la integridad y dignidad de las

personas con orientaciones sexuales, identidades de género y expresiones de género no hegemónicas y de los sectores sociales LGBTIQ+

Un antecedente fundamental para este proyecto de decreto, es el Mecanismo Articulador de Violencias por Razones de Sexo y Género reglamentado a través del Decreto 1710 de 2020 “*Por el cual se adopta el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, como estrategia de gestión en salud pública y se dictan disposiciones para su implementación*”. Partiendo de la naturaleza histórica y socialmente naturalizado de las violencias basadas en género, así como de las violencias por prejuicio, se hace evidente la importancia de fortalecer, coordinar y articular las rutas y canales para la atención de casos de violencia por prejuicio con un espacio de debate, comunicación y gestión articulada de casos.

La experiencia del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, ha evidenciado que la articulación interinstitucional es efectiva y necesaria para implementar un enfoque diferencial en la atención de estos casos, para la capacitación de funcionarios y la realización de acompañamientos territoriales (CONPES, 4080, 2022), así como la importancia de robustecer los sistemas de información de data cualitativa y cuantitativa de violencias y hacerlos interoperables entre sí, permitiendo la toma de decisiones conjuntas, informadas e interinstitucionales para la efectiva gestión de los casos (CONPES, 4080, 2022).

De acuerdo la Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, más de 65 países a nivel global han adoptado diferentes medidas institucionales para prevenir y hacer frente a las violaciones de derechos humanos de personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas. Algunas de estas estrategias se han visto limitadas por su carácter temporal, su carencia de interconexión e integralidad institucional, su falta de indicadores que permitan una eficiente recolección de información para su seguimiento y evaluación y, su restricción al momento de comprender la multiplicidad y/o complejidad de las violencias que enfrentan las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas. Sin embargo, entre las buenas prácticas identificadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos está la adopción de planes de acción integrales e intergubernamentales para proteger los derechos de las personas LGBT e intersexuales, que además tienen en cuenta el enfoque interseccional, es decir, la comprensión de las múltiples discriminaciones que afectan a las personas, en cruce con la orientación sexual y/o identidad de género (OHCHR, 2016).¹

Es así como el Mecanismo Articulador de Prevención, Atención y Seguimiento a Violencias por Prejuicio (MAPAVP) se erige como una instancia fundamental para generar una respuesta estatal articulada y efectiva ante las violencias por prejuicio, fomentando la inclusión, protección y

¹ UN Human Rights Office (OHCHR). 2016. *Living free and equal: What States are doing to tackle violence and discrimination against lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/LivingFreeAndEqual.pdf>

reconocimiento de los derechos humanos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en Colombia.

El Mecanismo Articulador de Atención a Violencias por Prejuicio se crea a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Ley 2294 de 2023). En su artículo 116 insta al Ministerio de Igualdad y Equidad, en articulación con otras entidades, a conformar un mecanismo de coordinación interinstitucional para “...la formulación, definición y monitoreo de rutas, procesos y procedimientos de prevención, atención e investigación oportuna a casos de violencias contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas...”

Adicional a esto, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en su artículo 4, define ejes transversales al Plan, entre los cuales están los “actores diferenciales para el cambio”; para lograr una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de todo tipo; dónde la diversidad sea fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión. Entre estos actores diferenciales está la población LGBTIQ+; quienes junto a otras poblaciones, son parte integral de las transformaciones propuestas.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO.

El presente proyecto de decreto tiene como objetivo reglamentar el Mecanismo Articulador de Prevención y Atención a Violencias por Prejuicio (MAPAVP) que será aplicable a las entidades que desarrollen acciones en el marco del MAPAVP. Además, el presente decreto está dirigido personas con orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género no hegemónicas y de los sectores sociales LGBTIQ+.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

3.1.1. **Artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, numeral 11:**

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

Mecanismo Articulador de Prevención y Atención a Violencias por Prejuicio previsto en el artículo 116 del Plan Nacional de Desarrollo, determinando las acciones pertinentes para su desarrollo y la definición de las entidades vinculadas al Sistema con sus responsabilidades para su efectivo desarrollo.

3.1.2. Ley 2294 de 2023 “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”.

El artículo 116 de la Ley 2294 de 2023 ordena la conformación del Mecanismo Articulador de Prevención y Atención a Violencias por Prejuicio. Adicionalmente, el Parágrafo Transitorio de este artículo dispone que el Ministerio de Igualdad y Equidad reglamentará el funcionamiento del mecanismo para la prevención y atención integral de violencias y actos de discriminación a población LGBTIQ+.

3.2. 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.

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

El presente proyecto de decreto no deroga, modifica o sustituye otras normas del ordenamiento jurídico colombiano.

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

La Corte Constitucional ha desarrollado ampliamente la jurisprudencia en torno a la situación de violencias en la que se encuentran las personas con identidades y orientaciones de género diversas y las obligaciones del Estado para su protección. Entre ellas, las sentencias T-062/11; T-559/13; T-372/13; T-804/14; T-804/14/ T-478/15 (Sergio Urrego); T-077/16; T-141/17; T-288/18; T-376/19; T-335/19; T-443/20; T-481/20; T-192/20; T-068/21; T-171/22; T-365/22, T-218/22.

La Corte Constitucional ha señalado en diversas sentencias que las personas que hacen parte de la población LGBTI son sujetos de especial protección constitucional, pues son un grupo históricamente marginado y por tanto sometido a una discriminación estructural. Al respecto se ha señalado que, ante “la coincidencia de criterios frente a la situación generalizada de desigualdad y tratamiento diferenciado arbitrario en contra de la población LGBTI, no hay duda alguna sobre el carácter estructural de la discriminación que atraviesan los miembros de la misma, debido a la preponderancia contextual de patrones sexistas y estándares de normalización que tienden a invisibilizar la problemática de la desprotección.”

Este Tribunal, en la sentencia T-141 de 2015 reconoció que: *Ante la persistencia de patrones culturales que tienden a descalificar - como “anormales” o “indecorosas” - y a reprimir, incluso brutalmente, la expresión de aquellas maneras de ser que desafían la lógica binaria con la que tiende a emplearse el género como principio de clasificación social, se impone conferir especial protección constitucional a las decisiones a través de las cuales las personas transgénero afirman ante sí y ante los demás su propia identidad. Ello en atención al mandato constitucional que ordena promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados (art. 13 CP.). Lo anterior implica, de un lado, una prohibición de restricción, según la cual toda medida que tienda a coartar o limitar la manera en que las personas transgénero construyen o expresan su identidad está sometida a una especial carga de justificación, a través de la aplicación de un test estricto de proporcionalidad; pero además impone deberes positivos de adoptar medidas que fomenten la libre expresión de las identidades trans en los ámbitos académicos, laborales, gubernamentales, culturales y, en general, en todos los espacios de la vida social, para así transformar los patrones de menosprecio y violencia física y simbólica que han operado en contra de las personas trans, así como la tendencia a confinarles a espacios reducidos y marginales, más allá de los cuales no pueden aventurarse si quieren ser y vivir conforme a su identidad de género.*

Adicionalmente, la Corte Constitucional en sentencia T-068 de 2021 reconoció los patrones de discriminación históricos en contra de las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas. Al respecto, puntualizó que: *En consecuencia, la persistencia de patrones estructurales de discriminación por motivos de orientación sexual, así como el arraigo de profundos prejuicios hacia las personas LGBTI, trae como consecuencia que en muchas ocasiones estas prácticas discriminatorias pasen desapercibidas en la sociedad y tiendan a normalizarse o a restarles importancia, por lo que es obligación del juez constitucional asumir el estudio de estos casos con una especial sensibilidad constitucional y compromiso con la dignidad humana, “aplicando criterios de enfoque diferencial que obedezcan a la situación generalizada de vulnerabilidad y que tiendan a una solución jurídica que contribuya a la superación de la misma.*

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

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

4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El Mecanismo Articulador de Prevención y Atención a Violencias por Prejuicio y el instrumento jurídico que lo reglamenta, han sido objeto de un estudio presupuestal completo y se han previsto las asignaciones presupuestales necesarias para su ejecución. Las entidades a las que se refiere el proyecto de 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.

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

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

6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO.

El presente proyecto de decreto cuenta con un estudio técnico completo que viabiliza el Mecanismo Articulador de Prevención y Atención a Violencias por Prejuicio

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	
Otro	N/A

Aprobó:



CAROLINA HOYOS VILLAMIL
Jefe de la Oficina Jurídica
MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD