

Radiografía de las personas LGBTI en Colombia: Un gobierno perdido en la implementación de la Política Pública LGBTI Nacional

Introducción

En el marco del proyecto “Desde el Sur por la Justicia Económica”, se realiza esta radiografía de la comunidad LGBTI en Colombia con el fin de incidir en la generación de políticas públicas enfocadas a esta población. La investigación revisa el contexto y avance normativo, evalúa la política pública y se identifica que al poco progreso en la legislación para esta población, se le suma la inexistencia de garantías de aplicación por el casi nulo seguimiento y verificación de las mismas. Hallando así, líneas importantes en la generación de políticas públicas por vía judicial, legislativa y administrativa; que deben estar acompañadas por el fortalecimiento de lo ya adelantado.

El gobierno de Duque fue el primero con responsabilidad en la implementación de este decreto; sin embargo, finalizó sin avanzar en la misma. Se considera que esta circunstancia se explica por la falta de participación, de recursos y de voluntad política. Tal y como se evidencia en la deficiencia en mecanismos claros de participación de la población beneficiaria en la formulación, implementación y evaluación de la política pública. Así como la ausencia de un plan de acción claro con indicadores y presupuesto, la inexistencia de un documento CONPES que destine recursos a la misma y el casi nulo avance en el cumplimiento de acciones concretas establecidas en el Decreto 762 de 2018.

La construcción del documento se realizó a partir de la revisión de literatura, informes de organizaciones sociales, comunicados de prensa de instituciones públicas y el trabajo de la Veeduría Ciudadana a la Política Pública LGBTI Nacional. El seguimiento que ha realizado dicha veeduría en un importante número de derechos de petición, un documento de recomendaciones, una acción de cumplimiento y una acción de tutela permite recoger la información sobre los pocos avances del gobierno nacional en la materia, por eso, en este documento también se recogen las entrevistas de personas que han participado de dicho proceso organizativo, Cristina González Hurtado y Jairo Rodríguez, así como las propias experiencias del autor que ha sido partícipe de dicha veeduría desde su creación.

De esta manera, el presente documento inicia con el contexto, que recoge los avances normativos en materia de derechos de personas LGBTI en el país y los retos de la contramovilización conservadora. Continúa con el estado actual de implementación de la política pública y sus limitaciones para garantizar los principios de igualdad y no discriminación. Finaliza con recomendaciones de política pública que busca fortalecer la veeduría ciudadana por vía judicial, legislativa y administrativa; así mismo de forma complementaria y paralela la construcción de lineamientos reformular la política pública, evaluar su impacto, robustecer políticas a nivel sub-nacional, eliminar barreras de acceso a derechos y avanzar en otras reivindicaciones de la comunidad.

1. El contexto de implementación de la Política Pública LGBTI Nacional.

Comprender el estado de implementación de la Política Pública LGBTI Nacional, sus límites y dificultades requiere una mirada del contexto en la que la misma se formuló y se debió implementar. Para ello, esta sección se divide en tres partes: i) Los avances normativos en Colombia, ii) La persistencia de violencias contra personas LGBTI y iii) la contramovilización conservadora a estos derechos.

1.1. Avances normativos es Colombia

El Estado colombiano ha venido construyendo un importante cuerpo normativo en materia de derechos de personas de los sectores LGBTI, el proceso de movilización legal en Colombia se ha traducido en más de 120 sentencias en la Corte Constitucional, una escasa respuesta legislativa y una incipiente batería de decretos a nivel nacional y subnacional, principalmente en materia de políticas públicas. Por las características de este documento, se ha decidido centrarse en los avances normativo a nivel nacional, estableciendo desde ya, la premisa que dicho marco normativo no ha impedido: 1) la continuidad de las violencias contra las personas de los sectores LGBTI, 2) la falta de recursos públicos suficientes para responder a las necesidades de esta población, 3) el fortalecimiento de discursos fundamentalistas que niegan los derechos de dicha población.

Los avances legislativos: En Colombia, el análisis legislativo sobre los derechos de las personas LGBTIQ+ se ha centrado en tres temas: 1) El tratamiento penal y policivo de la homosexualidad y la discriminación, 2) el reconocimiento de las víctimas LGBTI en el marco del conflicto armado en el país, 3) la promoción de la participación política de las personas LGBTI.

A nivel nacional se destaca la despenalización de la homosexualidad en el país con la expedición del Decreto-Ley 100 de 1980 que, al expedir un nuevo Código Penal, no se incluyó el tipo penal que sancionaba las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo. Veinte años después, se expidió la Ley 599 de 2000, que considera como una causal de agravación punitiva que un delito se cometa en razón de la orientación sexual de la persona.

Sobre la misma materia, la Ley 1752 de 2015, llamada Ley Antidiscriminación, modificó la Ley 1482 de 2011, que a su vez modificó el Código Penal, para crear dos nuevos tipos penales: 1) Actos de discriminación y 2) Hostigamiento, que penaliza la discriminación por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación.

En esa misma vía, la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, también se sanciona policívicamente la discriminación. Para ello, se establecen multas a quienes: 1) Agredan física o verbalmente a personas LGBTI, 2) limiten o veten su acceso a lugares abiertos al público o eventos públicos, 3) nieguen, impidan o dificulten su acceso a institución o centro educativo.

Por fuera, del marco punitivo; en materia legislativa, la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas, establece en este marco normativo el principio de igualdad que implica su aplicación sin distinción por orientación sexual, entre otras razones de discriminación y, en virtud, de ello reconoce de manera explícitas a las víctimas LGBTI en el marco del conflicto armado colombiano.

En materia electoral, la Ley 1475 de 2011, sobre el funcionamiento y organización de los partidos políticos, establece que “en virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política”. Recientemente, terminó su trámite legislativo el proyecto de ley que creó un nuevo Código Electoral que promueva la participación política de las personas LGBTI, sin embargo, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable por vicios de forma, por lo que fue radicado en el nuevo Congreso.

Actualmente, están en trámite legislativo un proyecto de ley para regular las libretas militares de hombres trans y un proyecto de ley para prohibir las mal llamadas “terapias de conversión”, que ofrecen modificar la orientación sexual o identidad de género de las personas como si se trataran de enfermedades y que comprometen los derechos humanos de las personas LGBTI.

Los avances en el ejecutivo nacional: El Ejecutivo colombiano ha tenido un interesante proceso de reconocimiento de derechos de personas LGBTIQ+ a nivel subnacional, diferentes planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales han incluido a este grupo poblacional y diferentes entidades territoriales han diseñado políticas públicas, desde que lo hiciera la ciudad de Bogotá en 2008. Sin embargo, este documento está centrado en los mecanismos nacionales de protección a los derechos de este sector poblacional. Al respecto, los Gobiernos Nacionales del país han actuado en las siguientes materias:

- **Directivas Policía Nacional:** Ante las denuncias de organizaciones sociales sobre casos de abuso policial contra la población LGBTIQ+, con la directiva transitoria 058 de 2009 y la directiva permanente 006 de 2010 se emprendió un proceso de respuesta institucional para atender dicha situación y establecer mecanismo de diálogo con esta población. Entre las medidas más destacadas de este proceso, se encuentran los procesos de sensibilización en el cuerpo de policía y la creación de unos Oficiales de Enlace para la Población LGBT (mínimo uno asignado por Comando) encargados de conocer y tramitar las denuncias de violencias contra personas LGBTI por parte de la fuerza de policía.
- **Decreto 1227 de 2015:** Es una herramienta del gobierno nacional que sistematiza los sentencias de la Corte Constitucional para la corrección del componente sexo de las personas trans en los registros civiles y en sus documentos de identidad. Esta herramienta también será de gran utilidad para las personas no binarias que han venido interponiendo acciones de tutela para el reconocimiento de su identidad de género por fuera del binarismo hombre/mujer en los documentos oficiales de identidad. Sin embargo, han persistido críticas de las organizaciones de personas trans por las barreras administrativas que persisten y dificultan o impiden que las personas trans puedan realizar el trámite de corrección de sexo en sus documentos.
- **Decreto 762 de 2018:** Recoge las reivindicaciones del movimiento social de contar con una Política Pública Nacional y da cumplimiento a una

exhortación de la Corte Constitucional en la Sentencia T-314 al Ministerio del Interior para crear una política pública integral nacional en articulación con las entidades del orden nacional. Este Decreto surgió después de varios intentos de crear una política pública, pero ha sido muy cuestionado por el movimiento social porque: 1) no cuenta con una línea de base, ni lineamientos técnicos de políticas públicas, ni incluyó las recomendaciones del movimiento social en espacios previos de participación, 2) no garantiza la participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y evaluación de la política pública, 3) los escasos avances en el desarrollo de un plan de acción que se formuló después de una acción de tutela presentada por la Fundación GAAT y 4) el incumplimiento de algunas de las medidas establecidas en el mismo decreto.

Los avances por la vía judicial: Gran parte de los derechos de las personas LGBTIQ+ en el país se han logrado por la vía judicial. Jueces de diferente nivel y en distintas jurisdicciones se han pronunciado sobre los derechos de este grupo poblacional. En las Altas Cortes ha ocurrido lo mismo, han sido emblemáticas la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que permitió la visita conyugal de parejas del mismo sexo, cuando dicha figura no existía en nuestro ordenamiento jurídico. También ha sido un referente la sentencia del Consejo de Estado que ordenó la reparación colectiva de una organización LGBTI de la Comuna 8 de Medellín como víctima del conflicto armado. Igualmente, es esperanzador la entrega de informes de violencias contra las personas LGBTI ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV).

Sin embargo, ha sido la Corte Constitucional la que ha asumido un mayor protagonismo en el reconocimiento de derechos de esta población, con más de 120 sentencias sobre la materia. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los derechos de las personas LGBTI tanto en sus sentencias de control de constitucionalidad, en las que ha considerado contrario a la constitución apartes de leyes que resultan discriminatorias por razones de orientación sexual e identidad de género, como en las sentencias de revisión de tutela en las que ha protegido los derechos fundamentales de las personas LGBTI, incluso en casos de omisión legislativa. Estos son algunos de los principales derechos reconocidos por la Corte Constitucional:

- **Eliminación de la homosexualidad como causal de mala conducta:** Este fue uno de los principales temas de discusión en el alto tribunal en

su función de control de constitucionalidad. Al respecto, se consideró que, a la luz de la Constitución Política, la orientación sexual de un funcionario público no puede ser sancionada disciplinariamente. Por ello, se declaró la inexecutable de los apartes que así lo establecían en las siguientes normas: El Estatuto Docente (Sentencia C-481 de 1998), el Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares (Sentencia C-507 de 1999) y el Estatuto del Notariado (Sentencia C-373/02).

- **Adopción igualitaria:** Aunque en Colombia no está consagrada expresamente la orientación sexual de la persona como una causal que impida la adopción, en la práctica se impedía dicha adopción ante la vaguedad del requisito denominado “idoneidad física, mental, moral y social suficiente para suministrar una familia adecuada y estable al niño, niña o adolescente”. Por eso, la Corte Constitucional se debió pronunciar sobre la adopción de personas con orientaciones sexuales diversas en los tres tipos de adopción que existen en el país: 1) Adopción individual, como una persona realiza el trámite de adopción (Sentencia T-276 de 2012), 2) adopción consentida, cuando una persona solicita la adopción del hijo biológico de su pareja (Sentencia SU-617 de 2014) y 3) adopción conjunta, cuando una pareja realiza el trámite de adopción (Sentencia C-071 de 2015). En todo este desarrollo jurisprudencial, la Corte Constitucional ha garantizado el interés superior del niño a tener una familia.
- **Matrimonio igualitario:** La Corte Constitucional también fue la encargada de establecer el régimen de parejas del mismo sexo en el país. El primer hito en la materia fue el reconocimiento de las uniones de pareja del mismo sexo y de su régimen patrimonial (Sentencia C-075 de 2007). Más adelante, frente a la continuidad de los debates sobre igualdad en el régimen de familia y de matrimonio, esta Corte estableció que las parejas del mismo sexo constituyen una familia y exhorta al Congreso de la República para regular en matrimonio igualitario en dos años, tras lo cuales se podrá formalizar dicha unión (Sentencia C-577 de 2011). Pasaron los dos años sin que el Congreso creara una ley sobre matrimonio igualitario, con lo cual comenzó un debate en el país sobre el significado de la formalización de la unión de parejas del mismo sexo, si era mediante matrimonio, otro tipo de contrato existente o mediante un contrato atípico. Finalmente, la Corte Constitucional cerró el debate y estableció expresamente el matrimonio entre parejas del mismo sexo (Sentencia SU-214 de 2016).

- **Discriminación en espacios sociales:** Este tribunal ha tenido una amplia jurisprudencia que prohíbe la discriminación contra las personas de los sectores LGBTI en diferentes ámbitos de interacción social. Algunas de las sentencias que abrieron esta camino son: En el ámbito escolar (Sentencia T-101 de 1998), en el espacio público (Sentencia T-268 de 2000), en el ámbito laboral (Sentencia T-152 de 2007).
- **Identidad de género:** En materia de identidad de género, la Corte ha venido desarrollando una importante jurisprudencia que incluso la reconoce como un derecho fundamental y, por ende, se puede garantizar por la vía de la Acción de Tutela. Algunas de las temáticas que la Corte Constitucional ha protegido se ha iniciado con las siguientes sentencias: Cambio de nombre en los documentos de identidad (Sentencia T-594 de 1993) y cirugía de reafirmación de género (Sentencia T-918 de 2012). También es importante señalar el reconocimiento de las personas no binarias en los documentos de identidad (Sentencia T-033 de 2022).
- **Criterio sospechoso de discriminación:** El criterio sospechoso de discriminación es una figura jurídica que ha introducido la Corte Constitucional para invertir la carga de la prueba en los casos en que una persona pudo ser víctima de discriminación, que por su naturaleza son difíciles de probar. La Corte consideró que la orientación sexual de una persona puede entrar en esta categoría por lo que además exhortó al Ministerio del Interior para crear una política pública nacional para las personas de los sectores LGBTI (Sentencia T-314 de 2011).

Los avances en el ámbito interamericano: El SIDH ha venido reconociendo los derechos de las personas LGBTIQ+, para ello se ha creado la Relatoría LGBTI de la CIDH y se han aprobado dos tratados que protegen estas categorías de manera expresa: 1) La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y 2) la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Esta última sólo ha sido ratificada por Uruguay y México, Colombia la firmó, pero no la ha ratificado. Colombia viene adelantando el proceso de ratificación de la primera por medio de la Ley 2055 de 2020.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre orientación sexual e identidad de género tanto en su función contenciosa (4

sentencias) como en su función consultiva, en una actividad que marca precedentes para los países de la región, así:

- **Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile (2012):** Fue la primera sentencia en este tribunal internacional, en el que se analizó la responsabilidad del Estado chileno por el trato discriminatorio y la interferencia arbitraria en la vida privada y familiar de la señora Karen Atala Riffo, lo que conllevó al retiro de la custodia de sus hijas, en razón a su orientación sexual. Este caso es muy importante porque reconoce que la orientación sexual de las personas no puede ser un impedimento para conformar una familia.
- **Caso Duque Vs. Colombia (2016):** En la cual se establece la responsabilidad del Estado colombiano en la negación al señor Duque pensión de cónyuge superviviente tras la muerte de su pareja, pues no se había reconocido el régimen de parejas del mismo sexo en el país al momento de su muerte. Este caso, fija un precedente importante para el reconocimiento de este tipo de parejas en la región.
- **Caso Azul Rojas Marín vs Perú (2020):** En la cual se establece la responsabilidad del Estado peruano por las múltiples violencias que sufrió Azul Rojas Marín en un procedimiento policial. Este un caso muy importante, porque permite analizar las violencias originadas por la expresión de género de las personas.
- **Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras (2021):** En la cual se establece la responsabilidad del Estado hondureño por la muerte Vicky Hernández, una mujer trans trabajadora sexual, quien es asesinada luego de un intento de detención junto a otras compañeras por parte de la policía. Es un caso muy importante porque es el primer caso de una mujer trans en este tribunal, lo que permite iniciar una discusión sobre transfeminicidios en el SIDH.
- **Opinión Consultiva OC-24 / 17 sobre identidad de género, igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo (2017):** Es un documento muy importante solicitado por Costa Rica, porque le permite a la CorIDH definir que las reformas legales para reconocer el derecho a la identidad de género de las personas trans y los regímenes de parejas del mismo sexo en la región están conforme con la Convención Americana de Derechos Humanos, y que son necesarias para la protección de derechos de personas de los sectores LGBTI.

1.2. La persistencia de violencias contra personas LGBTI

Pese a estos avancen normativos, las violencias contra las personas LGBTIQ+ en el país no han cesado, lo que hace más preocupante la falta de implementación de la Política Pública LGBTI Nacional. Así lo demuestran tanto los informes de entidades públicas y de organizaciones sociales.

Respecto de las entidades públicas, es importante decir que, aunque, la Fiscalía General de la Nación ha modificado el formato de Noticia Criminal para recoger información sobre violencias contra este grupo poblacional, a nivel institucional no existe una entidad que reporte de manera anual información sobre violencias contra esta población y sus derechos. Ante ese vacío, la Defensoría del Pueblo ha venido sacando comunicados en el marco de la conmemoración del 17 de mayo, Día Internacional contra la Homofobia y la Transfobia. De los cuales se puede extraer algunos datos:

- **Comunicado de 2019¹**: Que reporta información de 2018. En esa anualidad, la entidad reporta la atención de 110 casos de violencia y/o discriminación en razón a la orientación sexual e identidad de género diversa.
- **Comunicado de 2020²**: Que reporta información de 2019. Durante dicho año, se reporta el acompañamiento de la entidad en 227 casos de violencia en el país en contra de las personas de los sectores LGBTIQ+.
- **Comunicado de 2021³**: Que reporta información de 2020. Periodo en el cual se da cuenta de del acompañamiento por parte de entidad en 516 casos de violencia por prejuicio, se registraron 77 homicidios y feminicidios en contra de la población LGBTIQ+ y el acompañamiento a 80 personas migrantes de dicha población.

¹ Este comunicado está disponible en:

<https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/7909/Defensor%C3%ADa-rechaza-los-actos-de-discriminaci3n-y-violencia-en-contra-de-personas-LGBTI-diversidad-LGBTI-Defensor%C3%ADa.htm> (último acceso 05 de febrero de 2022)

² Este comunicado está disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/9351/Los-prejuicios-en-contra-de-las-personas-LGBTI-siguen-siendo-causa-de-agresiones-y-violencia-d%C3%ADa-homofobia-transfobia-Defensor%C3%ADa-LGBTI.htm> (último acceso 05 de febrero de 2022)

³ Este comunicado está disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10121/La-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-ha-acompañado-asesorado-y-activado-rutas-institucionales-en-516-casos-de-violencia-por-prejuicio-LGBTI-Defensor%C3%ADa.htm> (último acceso 05 de febrero de 2022)

- **Comunicado de 2021⁴**: El cual reporta entre abril de 2021 y abril de 2022 248 casos de violencia y/o discriminación en contra de personas por su orientación sexual o identidad de género diversas.

Estos cuatro comunicados muestran una continua denuncia de violencias en contra de las personas de los sectores LGBTIQ+. Se seleccionaron datos a partir de 2018 porque permiten mostrar la urgencia de implementar la Política Pública LGBTI Nacional que se expidió ese mismo año. También se muestra la precariedad de la información oficial disponible de las violencias contra esta población.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el documento de Diagnóstico sobre la situación de personas de Discriminación de la Población LGBTI (DNP, 2020)⁵, se basó principalmente en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud – 2015 (Ministerio de Salud y Protección Social) para concluir que: 1) Existe discriminación contra esta población en diferentes espacios de socialización como la familia, de la escuela, del mercado laboral, de la salud y del espacio público, entre muchos otros. 2) Dicha discriminación se basa en un sistema socio cultural que reproduce estereotipos asociados al patriarcado. 3) Limita el desarrollo libre de la identidad de género y de la orientación sexual de las personas, así como otros derechos fundamentales. 4) Lo que afecta la calidad de vida de las personas LGBTI. 5) Dicha discriminación es diferente dentro de los sectores LGBTI. 6) Se necesita respuestas de política pública. 7) La intervención debe ser interseccional.

Aunque estas conclusiones se articulan con peticiones históricas del movimiento social, ratifica la necesidad de contar con datos oficiales constantes. Pues es importante señalar que un documento de 2020 deba producirse principalmente con información de 2015.

Al respecto, en junio de 2022, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) presentó los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y de la Encuesta Pulso Social enfocados en la población LGBT, en la que

⁴ Este comunicado está disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10121/La-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-ha-acompañado-asesorado-y-activado-rutas-institucionales-en-516-casos-de-violencia-por-prejuicio-LGBTI-Defensor%C3%ADa.htm> (último acceso 05 de febrero de 2022)

⁵ Este informe está disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/cada-mes-la-defensor%C3%ADa-del-pueblo-atende-cerca-de-15-v%C3%ADctimas-con-orientaci%C3%B3n-sexual-e-identidad-de-g%C3%A9nero-diversa> (último acceso 10 de junio de 2022)

encontró que: 1) La tasa de desempleo de las personas que se identificaron como LGBT es 3% superior de las personas que no se identificaron como tales, 2) Que esta población presenta un nivel de educación ligeramente superior del promedio nacional, por lo que se ha concebido como una población mejor educada pero con mayor desempleo⁶.

Por su parte, las organizaciones sociales han venido asumiendo la tarea de registrar la información sobre las violencias que sufre esta población ante la debilidad institucional para cumplir dicha tarea. Los informes que han presentado estas organizaciones se podrían agrupar en estos tres tipos: 1) informes anuales de derechos humanos de las personas LGBTI en Colombia, 2) informes temáticos, 3) informes de violencias en el marco del conflicto armado.

a. Informes anuales de derechos humanos de las personas LGBTI en Colombia

Sobre este tipo de informes, una de las organizaciones más consultadas ha sido Colombia Diversa, que lleva más de 15 años presentando estos informes de manera anual. Continuando con la revisión de violencias a partir de 2018, se destacan los siguientes datos:

- **Nada que celebrar. Informe de derechos humanos de personas lesbianas, gays, bisexuales y trans en Colombia 2020⁷:** Este informe reporta durante dicho periodo 337 amenazas, 226 homicidios y 175 casos de violencia policial en contra de esta población. Igualmente se reporta que entre 2018 y 2020, Colombia Diversa registró 327 consultas en donde se identificó algún tipo de conflicto vivido por una persona LGBT en diferentes ámbitos: 126 en el familiar, 55 en el laboral, 51 en asuntos con el Estado, 32 en salud, 17 en vivienda, 12 en educación, 10 en establecimientos abiertos al público, 9 en pensiones, 6 en cárceles, 4 en espacio público, 3 en redes sociales y 2 en asuntos económicos y patrimoniales.

⁶ Ver: <https://www.portafolio.co/economia/empleo/poblacion-lgbt-en-colombia-mas-educada-y-con-mayor-desempleo-567516> (último acceso 12 de julio de 2022)

⁷ Este informe está disponible en: [file:///Users/robinson/Downloads/Nada_que_celebrar_cifras-asesinatos_personas_-LGBT_2020%20\(1\).pdf](file:///Users/robinson/Downloads/Nada_que_celebrar_cifras-asesinatos_personas_-LGBT_2020%20(1).pdf) (último acceso 08 de febrero de 2022)

- **Más que cifras. Informe de derechos humanos de LGBT en Colombia 2019⁸:** Este informe reporta durante dicho periodo 96 amenazas, 106 homicidios y 83 casos de violencia policial en contra de esta población.
- **Aunque intenten borrarlos. Informe de derechos humanos de LGBT en Colombia 2018⁹:** Este informe reporta durante dicho periodo 129 amenazas, 109 homicidios y 78 casos de violencia policial en contra de esta población.

Algunas de las recomendaciones están basadas en: 1) Fortalecer la oferta institucional del Estado para responder a las necesidades y particularidades de la población LGBTI. 2) El diseño de medidas de prevención, protección y garantías de no repetición que involucren tanto a entidades del orden nacional como del orden territorial. 3) La implementación de políticas públicas.

Caribe Afirmativo es otra organización que ha llenado el vacío de información oficial en el país, pero con una perspectiva regional, por ello, viene reportando anualmente la situación de violencias contra personas LGBTI en los Departamentos del Caribe colombiano. Su informe del año 2021¹⁰, presenta unos datos comparativos desde el año 2017 que resultan de interés en este documento pues recoge abarca un periodo similar al que acá se analiza.

En estos datos se reporta un incremento de homicidios y feminicidios así:

2017	12
2018	17
2019	19
2020	30
2021	38

Sobre otros tipos de violencia, el informe de Caribe Afirmativo muestra una constante sobre las afectaciones a esta población, reporta: 8 amenazas individuales y 20 amenazas colectivas y 25 casos de violencia policial.

⁸ Este informe está disponible en: <file:///Users/robinson/Downloads/Mas-Que-Cifras-2019.pdf> (último acceso 08 de febrero de 2022)

⁹ Este informe está disponible en: <file:///Users/robinson/Downloads/publicaci%C3%B3n-7--Informe-de-violaciones-a-los-derechos-humanos-de-personas-LGBT-en-Colombia-en-2018.pdf> (último acceso 08 de febrero de 2022)

¹⁰ Este informe está disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2022/02/INFORME-DDHH-2021-2.pdf> (último acceso 11 de febrero de 2022)

Con estos datos, la organización recomienda: 1) Aplicar el enfoque de género en la recepción y tratamiento de casos de violencias de personas LGBTI, durante todas las etapas procesales. 2) Emplear la categoría de violencia por prejuicio para entender las particularidades de la misma. 3) La Fiscalía debe poner en práctica la guía para la atención y tratamiento en caso de violencias a personas LGBT. 4) Incluir una mirada interseccional en el análisis de estos casos. 5) Capacitar a funcionarios públicos sobre este tipo de violencias. 6) Asignar los recursos necesarios para una adecuada respuesta estatal. 7) Promover la adopción de protocolos, metodologías y políticas que impidan la negación de la diversidad sexual y de género, especialmente de las identidades trans y no binarias. 8) El otorgamiento de medidas expeditas y eficaces de protección para la población. 9) La insistencia en la implementación de la Política Pública LGBTI Nacional y su territorialización. 10) La atención de medidas de protección específicas para la población LGBTI migrante.

Estos cifras, aunque diferentes a las que entrega la Defensoría del Pueblo, sí muestran un incremento de las violencias contra las personas LGBT en el marco de la pandemia por Covid-19. La diferencia entre las cifras ratifica la necesidad de contar con cifras oficiales sobre este tipo de violencias, cuya inexistencia es muy preocupante después de casi cuatro años de expedición del Decreto de la Política Pública LGBTI Nacional. También empieza a mostrar la necesidad de recoger datos sobre personas binarias, sobre quienes el déficit de información es mucho mayor.

b. Informes temáticos de organizaciones LGBTI.

Las organizaciones de derechos de personas LGBTI han tenido de intereses en temas específicos en los que han profundizado la situación de derechos de la población algunos de estos temas han sido:

- **Identidad de género:** Aunque los informes que realizan las organizaciones sociales tienen una mirada diferencial sobre las personas trans, es importante resaltar el trabajo de la Fundación GAAT que en su informe “TRANSIDENTIFIQUÉMONOS. Informe sobre barreras socioculturales e institucionales de personas Trans en Bogotá, Medellín y Barranquilla” (2021)¹¹. Dicho informe muestra que a pesar de los avances normativos en materia de procedimientos para realizar las correcciones

¹¹ Este informe está disponible en: https://drive.google.com/file/d/1U8sGixeC1-FcEgxaEF-0pZ1WJX_et6k3/view (último acceso 14 de febrero de 2022)

en los documentos de información persisten barreras socioculturales e institucionales que dificultan su ejercicio, tales como la discriminación estructural y los costos de los procedimientos.

- **Cárceles:** Sobre la materia Colombia Diversa ha realizado dos informes: “Muchas veces me canso de ser fuerte’: ser LGBT en las cárceles de Colombia 2015-2016” (2017)¹² y “Del amor y otras condenas: Informe sobre situación de personas LGBT en las cárceles de Colombia entre 2013 y 2014” (2014)¹³. Estos informes destacan los efectos diferenciales en esta población ante una crisis estructural de la situación de las personas privadas de la libertad en el país. Se destacan temas como: 1) La crisis del sistema de salud agrava los padecimientos crónicos como los que se derivan del VIH o de intervenciones corporales artesanales. 2) Uso injustificado y desproporcionado de la fuerza por parte de la guardia del INPEC. 3) Violencia sexual, actos de tortura, entre otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. 5) Segregación de mujeres trans ante la ausencia de criterios mínimos para su ubicación en patios o celdas, o su reubicación ante hechos de violencia o problemas de convivencia.
- **Movilidad humana:** El incremento de la población migrante venezolana en el país y la existencia de violencias contra personas LGBTI migrantes ha llevado a que algunas organizaciones sociales se pronuncien sobre el tema. La Fundación GAAT realizó el informe “CAMINOS POSIBLES, Informe sobre Derechos de personas Trans Migrantes en Colombia”¹⁴. Por su parte, Caribe Afirmativo ha elaborado en alianza con otras organizaciones varios documentos sobre la materia, entre los que se destaca “Desafiar la incertidumbre: Fragmentos de vida y trayectorias de personas venezolanas LGBT+ en situación de movilidad humana, en Colombia” (2021)¹⁵ y “Sentir que se nos va la vida Personas LGBTI+ refugiadas y migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Chile”

¹² Este informe está disponible en: file:///Users/robinson/Downloads/Muchas-veces-me-canso-de-ser-fuerte_informe-de-carceles-de-Colombia_inpec.pdf (último acceso 12 de febrero de 2022)

¹³ Este informe está disponible en: file:///Users/robinson/Downloads/Del-amor-y-otras-condenas_colombia-diversa-personas-LGBT-en-carceles-de-colombia-2013-2014.pdf (último acceso 12 de febrero de 2022)

¹⁴ Este informe está disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1CUuyep5UICXRP30G0haLExsnkCUvk2zp/view> (último acceso 14 de febrero de 2022)

¹⁵ Este informe está disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2021/10/desafiar-incertidumbre.pdf> (último acceso 14 de febrero de 2022)

(2020)¹⁶. Estos documentos resaltan la necesidad de incorporar el enfoque interseccional y orientación sexual e identidad de género en las políticas migratorias del país no solamente para responder a los procesos de formalización del status migratorio, la lucha contra la xenofobia y la criminalización de la migración sino también para responder a problemáticas puntuales en materia de salud, educación, vivienda, reafirmación del género y modificación de documentos de identidad, entre otros.

- **DESC:** En esta materia también se han elaborado diferentes informes entre los cuales se destacan los siguientes: “5 DERECHOS EN CLAVE TRANS, Análisis sobre la situación de los derechos a la movilidad, la educación, el trabajo, la salud y la vivienda de las personas Trans en Colombia” (Fundación GAAT, 2021)¹⁷, “Mi voz cuenta. Encuesta de clima escolar LGBT en Colombia 2016” (Colombia Diversa, 2016), “Provisión de servicios afirmativos de salud para personas LGBT” (Colombia Diversa, 2010). Estos documentos muestran un preocupante vacío de falta de información de las entidades públicas sobre el acceso a derechos de esta población y de acciones concretas por parte del Estado para garantizar estos derechos.

Estas temáticas muestran la necesidad de contar con una Política Pública Nacional que garantice los derechos de las personas LGBTI de manera integral en todos los sectores de la administración pública, pues se refleja la debilidad de la respuesta estatal ante la situación de derechos de dicha población y la falta de información que existe como ya se había dicho en referencia al derecho vida e integridad física.

c. Informes de violencias contra personas LGBTI en el marco del conflicto armado.

Las violencias en la marco del conflicto armado interno en el país es uno de los temas en los que las organizaciones más han venido trabajando y se ha centrado en dos tipos de informes: 1) Informes generales sobre las afectaciones que dicho conflicto ha tenido en la población LGBTI y 2) Informes ante la JEP y la CEV en

¹⁶ Este informe está disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2021/03/Informe-AcnurMar.pdf> (último acceso 14 de febrero de 2022)

¹⁷ Este informe está disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1cguPsPAP1iNbnzWKXkPu5bxL2L0jCwwU/view> (último acceso 14 de febrero de 2022)

el marco de las oportunidades que ambas entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR) creado en el Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Además, se debería incluir los informes realizados por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) toda vez que, como se había dicho anteriormente, la llamada Ley de Víctimas incluyó a las personas LGBTI.

Dentro de los informes del CNMH sobre la materia es importante destacar: 1) “Ser marica en medio del conflicto armado. Memorias de sectores LGBT en el Magdalena Medio” (2019)¹⁸, una región en la cual según la entidad se reportan 175 personas LGBT víctimas y 261 casos de violencia entre 1981 y 2016. 2) “Un carnaval de resistencia: Memorias del reinado trans del río Tulun” (2018)¹⁹, que relata la historia de un reinado organizado por mujeres trans y hombres gay en el municipio de Chaparral (Tolima) durante 2000 y 2015 en medio de enfrentamientos entre la guerrilla de las FARC, el Ejército y los paramilitares por el control de la región. 3) “ANIQUELAR LA DIFERENCIA. Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano” (2015)²⁰ el informe analiza el contexto de las implicaciones de las violencias contra esta población en el marco del conflicto armado en un escenario de violencia estructural contra la misma.

Colombia Diversa es una de las organizaciones que más ha analizado la conexión entre el conflicto armado y violencias contra las personas LGBTI, algunos de sus publicaciones al respecto más relevantes son: 1) “Vivir bajo sospecha. Estudios de caso: personas LGBT víctimas del conflicto armado en Vistahermosa y San Onofre” (2017)²¹, 2) “‘Un parche que resiste’: Recomendaciones para una reparación colectiva y transformadora de lesbianas, gays, bisexuales y trans” (2018)²², 3) “Los órdenes del prejuicio: Los crímenes cometidos sistemáticamente contra personas LGBT en el conflicto armado

¹⁸ Este informe está disponible en: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/ser-marica-en-medio-del-conflicto-armado/> (último acceso 15 de febrero de 2022)

¹⁹ Este informe está disponible en: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/ser-marica-en-medio-del-conflicto-armado/> (último acceso 15 de febrero de 2022)

²⁰ Este informe está disponible en: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/aniquelar-la-diferencia/> (último acceso 15 de febrero de 2022)

²¹ Este informe está disponible en: file:///Users/robinson/Downloads/Vivir-bajo-sospecha_-INFORME-CONFLICTO-Conflicto-armado-en-colombia_LGBT.pdf (último acceso 15 de febrero de 2022)

²² Este informe está disponible en: file:///Users/robinson/Downloads/publicaci%C3%B3n-13--Recomendaciones-para-una-reparaci%C3%B3n-colectiva-de-personas-lesbianas-gays-bisexuales-y-trans-paz_LGBT.pdf (último acceso 15 de febrero de 2022)

colombiano” (2020)²³ y 4) ¿Quién nos va a contar? Informe para la Comisión de la Verdad sobre experiencias de personas LGBT en el conflicto armado colombiano” (2020)²⁴. Todos estos informes explican que el escenario del conflicto armado agudiza las violencias contra las personas LGBTI en el país y vinculan estas violencias con los estándares del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional sobre violencias en el marco de Conflictos Armados No Internacionales.

Lo propio ha hecho Caribe Afirmativo, cuyo trabajo, en alianza con otras organizaciones, ha sido muy relevante para documentar casos relacionados con los llamados macrocasos de investigación de la JEP y para incorporar también otras visiones sobre las violencias contra las personas LGBTI en el marco del conflicto armado colombiano. Al respecto se destacan: 1) “A nadie le deseo lo que yo viví: Informe sobre reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes con orientaciones sexuales, identidades de género y expresiones de género diversas en el conflicto armado en Colombia”²⁵, “Cuerpos perseguidos, territorios en guerra: crímenes por prejuicios contra personas LGBT en el conflicto armado colombiano”²⁶, “VIHdas Truncadas: Informe sobre violencias contra personas viviendo con VIH en relación con el conflicto armado en Colombia”²⁷ y “Nos Decían: Tras de Negras, Maricas. Experiencias e impactos del conflicto armado en personas Afro-LGBT del sur de Bolívar y el Pacífico sur colombiano”²⁸, entre otros.

Toda esta documentación explica la necesidad de incorporar una línea de trabajo en la materia en la implementación de la Política Pública LGBTI Nacional, de ahí que una de las 21 entidades con responsabilidades en el plan de acción que

²³ Este informe está disponible en: [file:///Users/robinson/Downloads/publicacio%CC%81n-2_-Los-o%CC%81rdenes-del-prejuicio--Cri%CC%81menes-cometidos-sistema%CC%81ticamente-en-contrade-personas-LGBT-en-el-conflicto-armado%20\(1\).pdf](file:///Users/robinson/Downloads/publicacio%CC%81n-2_-Los-o%CC%81rdenes-del-prejuicio--Cri%CC%81menes-cometidos-sistema%CC%81ticamente-en-contrade-personas-LGBT-en-el-conflicto-armado%20(1).pdf) (último acceso 15 de febrero de 2022)

²⁴ Este informe está disponible en: [file:///Users/robinson/Downloads/quien-nos-va-a-contar_informe-para-la-CEV_victimas_lgbt_conflicto_armado_documento%20\(1\).pdf](file:///Users/robinson/Downloads/quien-nos-va-a-contar_informe-para-la-CEV_victimas_lgbt_conflicto_armado_documento%20(1).pdf) (último acceso 15 de febrero de 2022)

²⁵ Entregado a la JEP. Su resumen ejecutivo está disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2022/02/A-NADIE-LE-DESEO-REJECUTIVO-VF.pdf> (último acceso 18 de febrero de 2022)

²⁶ Su resumen ejecutivo está disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2022/02/CUERPOS-PERSEGUIDOS-REJECUTIVO-VF.pdf> (último acceso 18 de febrero de 2022)

²⁷ Este informe está disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2021/10/vidas-truncadas.pdf> (último acceso 19 de febrero de 2022)

²⁸ Este informe está disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2021/09/Nos-deciant-tras-de-negras-maricas.-Informe-victimas-AfroLGBT-del-conflicto-armado-colombiano.pdf> (último acceso 19 de febrero de 2022)

existe hasta el momento sobre dicha política es el CNMH pero también será fundamental la articulación con el SIVJNR.

1.3. La contramovilización conservadora contra los derechos de las personas LGBTI

Un fenómeno que es importante siempre tener en cuenta en el análisis de los derechos de las personas de los sectores LGBTI ha sido el proceso de organización del movimiento fundamentalista que se opone a los avances de dichos derechos. El momento de mayor auge de este movimiento en Colombia se desarrolló en 2016 cuando logró cuatro situaciones: 1) La cancelación de una cartillas para prevenir la discriminación por orientación sexual e identidad de género diversas en las escuelas del país, 2) la victoria del “No” en el plebiscito por la paz con la idea de que promovía la “ideología de género”, 3) la victoria del gobierno de Iván Duque con sectores conservadores y 4) el estancamiento del proceso de construcción de la Política Pública LGBTI Nacional.

- **El debate por las cartillas en los colegios:** Este debate se inició por una decisión de la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-478 de 2015, en la que estudió la situación de discriminación en el ámbito escolar que conllevó al suicidio de un menor de edad en la ciudad de Bogotá. En esta sentencia, la Corte le ordenó al Ministerio de Educación tomar una serie de medidas destinadas a la creación definitiva del Sistema Nacional de Convivencia Escolar de acuerdo a lo señalado por la Ley 1620 de 2013 y el Decreto 1965 de 2015 y prevenir las violencias por orientación sexual e identidad de género en las escuelas del país. El Ministerio inició una serie de medidas que incluían la revisión de los manuales de convivencia y unas cartillas para sensibilizar sobre derechos de personas LGBTI. Esto conllevó a unas jornadas de movilización de rechazo a estas medidas, dirigidas principalmente por líderes políticos religiosos bajo la idea de que se estaba promoviendo una “ideología de género” que era contraria a los mandatos religiosos sobre la familia y la corporeidad²⁹, lo que derivó en la renuncia de la entonces ministra de educación, Gina Parody, que era una mujer públicamente reconocida como lesbiana y a frenar el proceso iniciado por el ministerio.

²⁹ Para un ejemplo, ver: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/protestas-contra-cartillas-de-ideologia-de-genero-en-colegios-42293> (último acceso 19 de julio de 2022)

- **La victoria del “No” en el plebiscito a la paz:** La bandera de la “ideología de género” también fue ondeada por los movimientos fundamentalistas en oposición al Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y la entonces guerrilla de las FARC-EP. Durante las negociaciones organizaciones de mujeres y de personas LGBTI promovieron la incorporación de un enfoque de género que reconociera el impacto del conflicto armado en estas poblaciones³⁰. Así que estos sectores fundamentalista que era aliados políticos de los opositores al Acuerdo de Paz, jugaron un papel fundamental en la campaña del “No” durante el plebiscito para ratificar dicho acuerdo³¹, dicha alianza jugó un papel importante en la victoria del “No” y en la posterior reelaboración del texto final del acuerdo de paz.
- **La victoria de Iván Duque y la Marta Lucía Ramírez:** La alianza política entre sectores fundamentalistas y sectores políticos del Centro Democrático y el Partido Conservador con otros partidos religiosos³², se mantuvo durante la campaña electoral a la presidencia en 2018. Dicha alianza que mantuvo su negativa al acuerdo de paz, llevó a la presidencia a Iván Duque³³.
- **El engavetamiento de la Política Pública LGBTI Nacional:** El proceso de construcción de la Política Pública LGBTI Nacional tomó fuerza cuando en la sentencia T-314 de 2011 exhortó al Ministerio del Interior de la Justicia a la articulación con otras entidades la creación de una política pública integral nacional. Este proceso se venía desarrollando con la contratación de diferentes asesores y la realización de grupos focales, se construyeron varios documentos de consultoría y se configuró una importante batería de insumos para la construcción de la política pública. Sin embargo, este proceso se frenó por dos razones: 1) El traslado del proceso de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías del Ministerio del Interior a la Dirección de Derechos Humanos y 2) El ambiente político que se configuró con la movilización conservadora a partir de 2016. Este segundo punto, ha sido señalado como el punto de

³⁰ Al respecto, ver: <https://caribeafirmativo.lgbt/mesa-dialogo-gobierno-las-farc-ep-adoptan-enfoque-genero-reconocimiento-personas-lgbt/> (último acceso 21 de julio de 2022)

³¹ Para un ejemplo, ver: <https://www.semana.com/nacion/articulo/ideologia-de-genero-el-caballo-de-batalla-del-no-al-plebiscito/493093/> (último acceso 21 de julio de 2022)

³² Para un ejemplo, ver: <https://www.elheraldo.co/politica/ivan-duque-logra-mayoria-cristiana-el-mira-se-adhiere-492910/> (último acceso 31 de julio de 2022)

³³ Para un ejemplo, ver: <https://www.dw.com/es/podr%C3%A1-Dan-ganar-los-opositores-del-pacto-de-paz/a-43953275> (último acceso 31 de julio de 2022)

quiebre para engavetar la política pública LGBTI nacional hasta la expedición del Decreto 762 de 2018, sin recoger los insumos previamente trabajo. Así se muestra en varios Facebook Lives organizados por la Clínica Legal de Investigación y Acción Social – CLIAS y la Corporación FEMM los días 20 de agosto de 2020³⁴, 03 de septiembre de 2020³⁵, el 24 de septiembre de 2020³⁶ y el 01 de octubre de 2020³⁷, que son el principal ejercicio de recuperación de la memoria de la construcción de dicha política pública.

Este contexto resulta de utilidad para conocer las oportunidades y límites de la política pública LGBTI Nacional y para comprender las preocupaciones de la Veeduría Ciudadana a la Política Pública LGBTI por la falta de recursos y de voluntad política, asó ¿? el déficit de participación en dicha política pública de la población destinataria, lo que debilita la capacidad de la misma para cumplir con estándar de garantía del principio de igualdad y no discriminación en contra de esta población.

2. Descripción del estado actual de implementación de la política pública y sus limitaciones para garantizar el principio de igualdad y no discriminación.

Ante el panorama anteriormente descrito el cual muestra un amplio marco normativo sobre derechos de personas LGBTI pero una continuidad de las violencias contra esta población se hace especialmente necesaria la implementación de una política pública nacional que responda a los derechos de dicha población. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las políticas públicas pueden constituirse en una herramienta para superar los contextos de discriminación y de garantía de no repetición³⁸.

Sin embargo, dichas políticas públicas deberían contener unos lineamientos mínimos para cumplir esos propósitos. En el caso de la Política Pública LGBTI Nacional, tanto Cristina González como Jairo Rodríguez, de la Veeduría Ciudadana a la Política Pública LGBTI Nacional, han reiterado las debilidades que tiene la misma para garantizar los derechos de las personas LGBTI: 1) ante

³⁴ Ver: <https://fb.watch/fmnb0sxRBt/> (último acceso 11 de agosto de 2022)

³⁵ Ver: <https://fb.watch/fkUgIm0TvS/> (último acceso 11 de agosto de 2022)

³⁶ Ver: https://fb.watch/fkUOlRw_fk/ (último acceso 11 de agosto de 2022)

³⁷ Ver: <https://fb.watch/fkULyMW9xO/> (último acceso 11 de agosto de 2022)

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Cuadernillo De Jurisprudencia De La Corte Interamericana De Derechos Humanos N° 14: Igualdad y no discriminación". (2020)

la ausencia de lineamientos mínimos, como una línea de base, 2) la falta de voluntad política, enredada en negociaciones políticas con sectores fundamentalistas, 3) la falta de presupuesto para implementar verdaderas acciones de impacto y 4) el déficit de participación de la población destinataria.

Esta segunda parte, se basa en la información que dicha Veeduría ha venido recogiendo a través de Derechos de Petición, cinco Facebook Lives con activistas de las regiones Orinoquía y Llanos (22/06/22)³⁹, Amazónica (23/06/22)⁴⁰, Pacífica (28/06/22)⁴¹, Caribe (29/06/22)⁴² y Andina (30/06/22)⁴³, y un Tribunal de la Política Pública Nacional LGBTI realizado el 01 de Julio de 2022⁴⁴. Además de dos acciones judiciales: una Acción de Cumplimiento y una Acción de Tutela. Lo cual fue ampliado en entrevistas con Cristina González y Jairo Rodríguez, que han coordinado dicha Veeduría, y la propia experiencia del autor de este texto gracias a su vinculación con dicha organización.

Así esta sección está dividida en tres partes: 1) Los antecedentes en la construcción de la política pública LGBTI Nacional, 2) el Decreto 762 de 2018 y su plan de acción y 3) las limitaciones e incumplimientos de la regulación actúa sobre la política pública.

2.1. Los antecedentes de la política pública LGBTI Nacional

Como se había dicho, el proceso de construcción de una política pública LGBTI Nacional tomó fuerza en 2011 cuando la Corte Constitucional exhortó al Ministerio del Interior y de Justicia a la construcción de una “una política pública integral nacional, constante y unificada con los entes territoriales para el sector LGBTI, que posibilite su socialización y coadyuve a la convivencia pacífica, cumpliendo también los deberes y obligaciones correlativas” (Sentencia T-314-11) en articulación con otras entidades nacionales la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Consejería para la Equidad de la Mujer y la Policía Nacional, entre otras.

³⁹ Ver: <https://fb.watch/flavboYFAn/> (último acceso 31 de agosto de 2022)

⁴⁰ Ver: <https://fb.watch/flawcLEk3I/> (último acceso 31 de agosto de 2022)

⁴¹ Ver: <https://fb.watch/flafx5UEtE/> (último acceso 31 de agosto de 2022)

⁴² Ver: <https://fb.watch/fla6xC6KoU/> (último acceso 31 de agosto de 2022)

⁴³ Ver: <https://fb.watch/fl9ZNhd5Vs/> (último acceso 31 de agosto de 2022)

⁴⁴ Ver: <https://fb.watch/fl9OR0pXE/> (último acceso 31 de agosto de 2022)

En desarrollo de este proceso se creó el Comisión Asesora Técnica del Ministerio de Interior entre 2011 y el 2015⁴⁵. Esta comisión en mayo de 2011 presentó al Ministerio del Interior una ruta de formulación de política pública con tres componentes: 1. Una investigación para la formulación de un marco conceptual y político de la misma. 2. El diseño de una línea de base acerca de la situación de derechos de las personas que hacen parte de la población LGBTI en el territorio nacional. 3. Un proceso de consulta participativa para la recolección de insumos desde las regiones del país. 4. El análisis de documentos y de la información recolectada para la escritura del documento de Política Pública.

De estos componentes se han tenido los siguientes resultados: 1) en mayo de 2012, el Ministerio del Interior contrató a Camila Esguerra Muelle y Alanis Bello Ramírez para la construcción del documento del conceptual y político de la política pública. 2. la construcción de la línea de base no se logró materializar su desarrollo. 3, se realizaron diferentes encuentros regionales, pero no se cuenta con la publicación de la sistematización, también se realizó durante el 09 y el 11 de diciembre de 2013 un Encuentro Nacional de Grupos Focales con diferentes experiencias diferenciales: personas LGBTI pertenecientes a grupos étnicos, Personas LGBTI racializadas, Hombres Trans, Personas Intersex, Personas LGBTI víctimas del conflicto armado, Personas en situación de habitabilidad de la calle, Personas en situación de discapacidad, Personas en ejercicio de la prostitución, Personas con VIH Sida, Mujeres Trans que se han realizado intervenciones quirúrgicas, Adultos mayores, Personas que habitan zonas rurales, Personas dentro de las fuerzas armadas, Madres Lesbianas cabezas de familia, Familiares de personas LGBTI, pero tampoco los insumos han sido publicados. 4. Para el último documento se contrató a una entidad encargada de su formulación a la consultora Atenea Inclusión y Desarrollo quien presentó a la discusión un borrador de documento y de decreto que finalmente no fue aprobado, por razones desconocidas.

En 2016, la responsabilidad de la construcción de la política pública LGBTI pasó de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías a la Dirección de Derechos Humanos ambas adscritas el Ministerio del Interior y la el proceso se paralizó, según reconocen funcionarios que estuvieron en el proceso como Carlos Marín en el Facebook Live del 03 de septiembre de 2020⁴⁶ y Diana

⁴⁵ Ver Facebook Live con integrantes del CAT: <https://fb.watch/fmnb0sxRBt/> (último acceso 11 de agosto de 2022)

⁴⁶ Ver: <https://fb.watch/fkUglm0TvS/> (último acceso 11 de agosto de 2022)

Navarro en el Facebook Live del 20 de agosto de 2020⁴⁷, en el cual reconoce que en dicho tránsito gran parte de la información se perdió.

En el año 2017 se creó el Sistema de Información para el registro y seguimiento de los casos de la Mesa de Casos Urgentes con el apoyo de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), que permitía sistematizar los datos de los casos contra la vida, la integridad y la seguridad de las personas LGBTI que eran recibidos en la Mesa de Casos Urgentes. Sin embargo, dicho sistema no se ha implementado, según contaba, Diana Carolina Roa Polanco, una contratista que conoció del proceso en el Facebook Live del 24 de septiembre de 2020⁴⁸. Algo similar ocurrió con el Índice de Capacidad Administrativa-ICA con el primer proyecto de inversión que tuvo el Ministerio del Interior para temas LGBTI, que se creó para medir la capacidad institucional de las entidades territoriales para la garantía de derechos de las personas LGBTI y la capacidad para territorializar la PPNLGBTI, que se quedó sin implementar como también se debatió en el Facebook Live del 24 de septiembre de 2020⁴⁹.

A la par que esto ocurría se estaba presentando todo el proceso de contramovilización de los sectores fundamentalistas en contra de la llamada “ideología de género”, como se describió anteriormente, lo que llevó a frenar el proceso de construcción de la política pública LGBTI, según reconocen Cristina González y Jairo Rodríguez de la Veeduría Ciudadana a dicha política en las entrevistas para este documento y como lo señaló, en su momento, Carlos Marín en el Facebook Live del 03 de septiembre de 2020⁵⁰. Hasta que, en 2018, antes de que se acabara el gobierno de Juan Manuel Santos, el entonces ministro del interior expidió el Decreto 762 de 2018, sin que se conozca su articulación con los insumos arriba descritos y sin comprender la vinculatoriedad del mismo a otros sectores de la administración pública.

2.2. El Decreto 762 de 2018 y su plan de acción

El Decreto 762 de 2018 adiciona un capítulo al Título 4 a la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

⁴⁷ Ver: <https://fb.watch/fmnb0sxRBt/> (último acceso 11 de agosto de 2022)

⁴⁸ Ver: <https://fb.watch/fmoFZxRMKO/> (último acceso 11 de agosto de 2022)

⁴⁹ Ver: <https://fb.watch/fmoFZxRMKO/> (último acceso 11 de agosto de 2022)

⁵⁰ Ver: <https://fb.watch/fkUglm0TvS/> (último acceso 11 de agosto de 2022)

Para ello, plantea tres objetivos: 1) Promover y garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, en particular los derechos a la vida, libertad, integridad, seguridad y a una tutela judicial efectiva. 2) Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación de los sectores sociales LGBTI. 3) Promover y garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, con énfasis en el derecho a la salud, educación, trabajo, vivienda, recreación, deporte y cultura.

Dichos objetivos se desarrollaron alrededor de tres ejes estratégicos y 35 metas asociadas así: 1) Fortalecimiento de capacidades y competencias institucionales para la atención con enfoque diferencial de orientaciones sexuales e identidades de género diversas (14 metas asociadas). 2) Promoción del reconocimiento e inclusión de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (7 metas asociadas). 3) Respeto, protección y garantía de derechos (14 metas asociadas).

A su vez, se plantearon dos estrategias de territorialización: 1) Incorporación del enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas en las entidades territoriales. 2) Territorialización de las acciones consagradas en esta política pública.

La entidad rectora de esta política pública es el Ministerio del Interior con el Subsistema de Igualdad, No Discriminación y Respeto por las Identidades del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Establecido en el Decreto 1081 de 2015). Sin embargo, para su implementación y seguimiento se cuenta con el Grupo Técnico para la Garantía en el Goce Efectivo de los Derechos de las Personas LGBTI, adscrito al anterior subsistema, y se contará con tres mesas temáticas: 1) Atención de casos urgentes que vulneren los derechos a la vida, la seguridad y la integridad. 2) Derechos civiles, políticos y de participación. 3) Derechos económicos, sociales y culturales.

Se planteó la formulación de un Plan de Acción por periodos de cuatro años, el primero a formularse seis meses después de la expedición del Decreto y el siguiente seis meses antes de la finalización del primer cuatrienio.

Por último, se planteó la necesidad de diseñar instrumentos para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública que involucran al Grupo Técnico para la Garantía en el Goce Efectivo de los Derechos de las Personas LGBTI y a la sociedad civil.

Sin embargo, dicho mandato no se había implementado hasta que, en junio 2020, Laura Weinstein, entonces directora de la Fundación GAAT, presentó una Acción de Tutela en contra del Ministerio del Interior, en la cual la jueza de conocimiento ordena, entre otras: 1) La convocatoria del Comité Técnico de la política pública LGBTI nacional y 2) La realización del plan de acción de dicha política pública.

Este plan de acción, se formuló dos años después de expedición del Decreto 762 de 2018 para el periodo 2019-2022 comprometiendo a 21 entidades públicas del orden nacional con 13 acciones estratégicas y 19 indicadores, agrupadas por el Ministerio del Interior en las siguientes líneas: salud, educación, trabajo y justicia, prevención, garantías de no repetición - memoria histórica, y tejido social (Ministerio del Interior, 2022).

En todo caso no se logró identificar en este plan de acción: 1) Los insumos construidos antes de 2018, 2) la participación de las personas de los sectores LGBTI, 3) el presupuesto para su ejecución, ni 4) la línea de base para medir el impacto de los indicadores.

2.3. Limitaciones e incumplimientos de la regulación actúa sobre la política pública

Desde la expedición del Decreto 762 de 2018, organizaciones que hoy integran la Veeduría Ciudadana a la Política Pública LGBTI Nacional han criticado su formulación por las siguientes consideraciones: 1) No fue formulado de manera participativa con el movimiento social. 2) No garantiza la participación del movimiento social en implementación de dicha política, principalmente, en el Grupo Técnico para la Garantía en el Goce Efectivo de los Derechos de las Personas LGBTI. 3) No cuenta con una línea de base. 4) No tiene un presupuesto claro para la implementación de la Política Pública, la cual ni siquiera cuenta con un documento CONPES.

Pese a estas críticas sobre su formulación, también existen críticas sobre la implementación, por el reiterado incumplimiento de los dispuesto en el Decreto 762 de 2018. Dicho incumplimiento se manifestó en la falta de convocatoria del Grupo Técnico para la Garantía en el Goce Efectivo de los Derechos de las Personas LGBTI y de la creación del Plan de Acción enunciado en el Decreto, que establecía un plazo de seis meses para su formulación.

Ante esta situación, la Fundación GAAT presentó durante el primer semestre de 2020 una acción de tutela, con la participación de diferentes organizaciones sociales que actuaron como coadyuvantes o hicieron intervenciones ciudadanas. Como respuesta a la acción judicial, el Ministerio del Interior realizó una reunión virtual del Grupo Técnico para la Garantía en el Goce Efectivo de los Derechos de las Personas LGBTI en el que aprobaron un Plan de Acción para el cuatrienio, un año y medio después del plazo fijado en el Decreto 762 de 2018.

Además, con el trabajo que se ha venido realizando con la Veeduría Ciudadana a la Política Pública LGBTI Nacional se han identificado los siguientes incumplimientos al Decreto 762 de 2018:

a. Sobre las funciones del Grupo Técnico para la Garantía en el Goce Efectivo de los Derechos de las Personas LGBTI:

- Elaboración del informe anual sobre los avances y retos enfrentados por el Grupo Técnico al implementar la Política Pública Nacional LGBTI, de acuerdo con lo contenido en el artículo 2.4.4.2.2.3. numeral 4.
- La conformación de las mesas temáticas encargadas de velar por la implementación y seguimiento de la Política pública LGBTI a nivel nacional, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2.4.4.2.2.3. numeral 5.
- La expedición de la rendición de cuentas relacionada con la implementación de los programas y proyectos de la Política Pública LGBTI de a los parámetros establecidos en el siguiente artículo 2.4.4.2.2.3. numeral 8.

b. Sobre las obligaciones del Ministerio del Interior

- “Orientación y seguimiento a la ejecución del plan de acción de la política pública, en lo relacionado con los programas y proyectos a cargo de las entidades responsables de su ejecución en el orden nacional y territorial” según el artículo 2.4.4.2.2.5.
- Orientación “a las entidades territoriales en el diseño e implementación de planes, programas, proyectos y mecanismos de planeación, para qué. Incorporen el enfoque OSIIIG para la garantía de derechos, la eliminación de todo tipo de violencias y la transformación de significados y representaciones culturales. Para lo anterior, se tomarán los parámetros que establezca el plan de acción, respetando los principios de descentralización, autonomía de los entes territoriales, las disponibilidades presupuestales y las capacidades técnicas y operativas de cada ente territorial” según el artículo 2.4.4.2.3.1.

- “A partir de un diagnóstico de las acciones que vienen adelantando las entidades nacionales y territoriales a favor de los sectores sociales LGBTI, recomendará las medidas que respondan a las necesidades de cada entidad, a efecto de fortalecer la formulación, implementación o evaluación de planes de acción que materialicen la presente política pública” según el artículo 2.4.4.2.3.2.
- “garantizará el flujo de información sobre el desempeño de la política pública y ofrecerá a las instancias, entidades responsables y actores interesados reportes y valoraciones acerca del cumplimiento de sus objetivos y metas” según el párrafo 2 del artículo 2.4.4.2.5.2.
- “Los documentos de evaluación anual, así como los reportes producidos por el Ministerio del Interior y el Grupo Técnico, son el insumo principal para garantizar la participación cualificada de la ciudadanía y de los actores y organizaciones sociales interesados en la gestión, resultados e impactos de la política. Se favorece así la transparencia de la actuación institucional” según el párrafo 2 del artículo 2.4.4.2.5.3.

c. Sobre el plan de acción

- No surge de una línea de base que permita medir su impacto.
- No se garantizó la participación ciudadana en su formulación.
- Parece una sumatoria de iniciativas de las entidades vinculadas sin seguir un lineamiento técnico que le de unidad.
- El acta de aprobación es una serie de correos en los que funcionarios lo aprueban sin reflejar una discusión.
- No se cuenta con recursos claros para su financiación.
- Entre sus productos se encuentra la elaboración de 20 documentos (guías, protocolos, lineamientos, directrices, etc.), actas y listados de 24 actividades (talleres, espacios de socialización y espacios de asistencia técnica, cuatro rutas ajustadas, dos módulos virtuales. Entre otros documentos como piezas comunicativas. Lo que preocupa pues no parece estar destinado a la restitución de derechos de la población.
- A la fecha no se han presentado cifras claras sobre el cumplimiento del mismo, pese a que tiene vigencia hasta 2022.

3. Conclusiones y recomendaciones

En todo este proceso se puede confirmar que la falta de implementación de la Política Pública LGBTI Nacional se ha truncado por la i) falta de participación, ii) la falta de plata y iii) la falta de ganas. El gobierno de Iván Duque, que tuvo la

primera responsabilidad en la implementación de la misma no pudo responder al mandato del Decreto 762 de 2018 ni a las exigencias de las personas de los sectores LGBTI sobre la materia.

El proceso de organización de la Veeduría Ciudadana a la Política Pública LGBTI Nacional ha sido fundamental para poner en el debate público esta deficiencia de respuesta estatal a una población que siguen siendo violentada y vulnerada pese a los importantes avances normativos en el país.

De esta manera, se hace necesario la reformulación de la Política Pública LGBTI Nacional con base a unos estándares mínimos que permitan a las políticas públicas garantizar los derechos humanos, particularmente el principio de igualdad y no discriminación para grupos poblaciones históricamente discriminados. Para hacerlo la Veeduría Ciudadana ha identificado una oportunidad de acción en tres escenarios del poder público:

1. **La vía judicial:** Que permita definir unos lineamientos básicos de política pública acorde con el estándar e garantía del principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la participación de la población destinataria, llenando así un vacío jurídico. Para ello, se realizó una acción de tutela que se encuentra a la espera de su trámite en segunda instancia y se espera su revisión en la Corte Constitucional. Para ello, se requiere de Amicus Curiae que expliquen la necesidad de dichos estándares a nivel nacional e internacional. Con esta vía se espera una protección constitucional de los derechos de las personas LGBTIQ+ a través de políticas públicas.

2. **La vía legislativa:** El Congreso de Colombia aparece, por primera vez en la historia, como un escenario favorable para tramitar leyes sobre derechos de las personas LGBTIQ+. En ese contexto, se hace importante el trámite una Ley de lineamientos de políticas públicas para personas LGBTI. Con ello se lograría dos cosas: a) Aumentar el valor normativo de esa política pública y b) Blindar la política pública de gobiernos nacionales menos garantes, e incluso contrarios, a la garantía de derechos de personas LGBTI.

3. **La vía administrativa:** El ejecutivo es el poder con la responsabilidad principal en el de la formulación e implementación de las políticas públicas. Por ende, los logros que se alcancen en las vías anteriores deben derivar en obligaciones para el gobierno nacional. Además, como responsable de la formulación e implementación de las políticas públicas, se espera acciones inmediatas que se deben desarrollar aún durante el proceso de desarrollo de las otras dos vías.

Así, el trabajo en las vías debe ser complementario y paralelo. Pues cada uno tiene un alcance diferente tanto en su fuerza jurídica como en sus efectos. Además, si se logran respuestas armónicas en los tres poderes públicos se fortalece la política pública LGBTI nacional.

En estas tres vías, se puede insistir las siguientes ideas:

- Es necesario reformular la Política Pública LGBTI Nacional para garantizar la participación ciudadana en su formulación, implementación y evaluación.
- Es urgente construir una línea de base para la política pública que permita evaluar su impacto, al poder medir el estado de cosas antes y después de su implementación.
- Es necesario asignar los recursos necesarios para la implementación de la Política Pública LGBTI Nacional y de su Plan de Acción.
- Se requiere darles continuidad a las mesas temáticas de: 1) Atención de casos urgentes que vulneren los derechos a la vida, la seguridad y la integridad, 2) Derechos civiles, políticos y de participación y 3) Derechos económicos, sociales y culturales, para responder de manera oportuna a los casos que se están denunciando de violencias contra personas LGBTIQ+.
- Es necesario fortalecer las políticas públicas LGBTI del nivel sub-nacional que hoy existen en el país y apoyar a las entidades territoriales que aún no las han formulado.
- Es imperioso implementar el actual Plan de Acción, mientras se reformula, pues tiene acciones interesantes que pueden servir de insumos para la reformulación de la Política Pública LGBTI Nacional.
- Se requiere un trabajo interinstitucional para eliminar las barreras administrativas, económicas y culturales que impiden el ejercicio de derechos adquiridos en los tribunales, más allá del Plan de Acción.
- Es necesario avanzar paralelamente en otras reivindicaciones del movimiento social como la expedición de una Ley Integral para Personas Trans y dar un debate interinstitucional de respuesta estatal para el reconocimiento de personas no binarias.