

Diagnóstico

Fortalezas y debilidades en la investigación y judicialización del delito de trata de personas y en la atención a víctimas de este delito

Actualizado - 2020

Convenio 418 de 2020
Ministerio de Justicia y del Derecho – Universidad Nacional de Colombia

Autoras

Laura Sánchez Rincón

Coordinadora - Componente Prevención de la Trata de personas

Nani Barrantes Sánchez

Investigadora

Coordinadora Académica

Isabel Agatón Santander

Profesora Universidad Nacional de Colombia – Directora Institucional del Proyecto

Dora Isabel Díaz Susa

Documento final

190321

Índice

Introducción

1. Contextualización del delito de trata de personas en Colombia

1.1. Principales afectadas por el delito de trata de personas

1.1.1 Niñas, niños y adolescentes y trata de personas

1.2 Lugares de mayor prevalencia de la trata interna y externa

1.2.1 Trata externa

1.2.2 Trata interna

1.3 Delito de trata de personas y crimen organizado

1.4 Factores estructurales que propician la trata de personas

1.4.1 Aproximaciones a la situación de pobreza

1.4.2 Influencia del conflicto armado

1.4.3 La trata de personas como una violencia basada en género

1.5 Modalidades de trata de personas

1.5.1 Esclavitud ajena

1.5.2 Trabajo forzado

1.5.3 Matrimonio servil

1.5.4 Servidumbre

1.5.5 Mendicidad ajena

1.5.6 Prostitución ajena y explotación sexual

1.5.7 Turismo sexual

1.5.8 Extracción de órganos o tráfico humano

1.5.9 Reclutamiento forzado

2. Marco jurídico-legal para la lucha contra la trata de personas

2.1 Enfoque de género y de derechos humanos en el análisis del delito de trata de personas

2.2 Marco jurídico internacional para la lucha contra la trata de personas

2.2.1 Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)

2.2.1.1 Instrumentos Internacionales sobre protección de los derechos humanos y la prohibición de la trata de personas

2.2.1.2 Definición de trata de personas en el DIDH

2.2.1.3 Sobre el consentimiento en el delito de trata de personas

2.2.1.4 Diferencias entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes

2.2.1.5 Instrumentos de protección de los derechos humanos de las mujeres en el contexto de la Trata de Personas

2.2.1.6. Instrumentos de protección de los derechos humanos de las niñas, los niños y los adolescentes (NNA) en el contexto de la trata de personas

2.2.1.7 Responsabilidad internacional del Estado en el marco de la diligencia debida

2.2.2 Derecho Internacional Humanitario (DIH). Trata de personas en el contexto del conflicto armado

2.3 Marco jurídico nacional para la lucha contra la trata de personas

2.3.1 Tipificación del delito de trata de personas

2.3.2 Consentimiento de la víctima

2.3.3 Medidas legislativas en favor de la lucha contra la trata de personas

3. Fortalezas y debilidades en la investigación y judicialización del delito de trata de personas y en la atención a las víctimas de este delito

3. Gestión institucional para la lucha contra la trata de personas

3.1 Ministerio del Interior

3.2 Ministerio de Salud y Protección Social

3.3 Policía Nacional

3.4 Fiscalía General de la Nación

3.5 Ministerio Público

3.6 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

3.7 Secretaría Distrital de la Mujer – Bogotá D.C.

3.8 Otras entidades del orden nacional

3.9 Organismos de Cooperación Internacional

3.10 Sobre el estado de Judicialización del delito de trata de personas

3.11 Fortalezas y debilidades en la investigación y judicialización del delito de trata de personas y en la atención a las víctimas este delito

3.12 Estrategia nacional para la lucha contra la trata de personas 2020-2024

3.12.1 Enfoques

3.12.2 Ejes

4. Lineamientos para la prevención de la trata de personas en Colombia

4. Conceptualización de la prevención primaria, secundaria y terciaria

4.1 Lineamiento I: Prevención de las circunstancias que propician el delito - Factores de vulnerabilidad

4.2 Lineamiento II: Prevención de la trata de personas que afecta a las niñas, a los niños y a los adolescentes

4.3 Lineamiento III: Prevención de la violencia de género

4.4 Lineamiento IV: Prevención de la violencia institucional

Conclusiones

Recomendaciones

Bibliografía

Índice de tablas

Tabla

Tabla No. 1 Casos de trata de personas registrados en países fronterizos

Tabla No. 2	Víctimas de trata de personas interna y externa - 2020
Tabla No. 3	Destinos de la trata externa
Tabla No. 4	Destino de la trata interna
Tabla No. 5	Instrumentos Internacionales sobre protección de los derechos humanos y la prohibición de la trata de personas
Tabla No. 6	Diferencias entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes
Tabla No. 7	Instrumentos de protección de los derechos humanos de las niñas, los niños y los adolescentes en el contexto de la trata de personas
Tabla No. 8	Estrategia nacional contra la trata de personas
Tabla No. 9	Alertas tempranas emitidas entre el 2017-2019
Tabla No. 10	Poderes nuevos, vigentes y asesorías por cada vigencia y por defensoría regional
Tabla No. 11	Fases del Lineamiento técnico para la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas
Tabla No. 12	Comportamiento del delito según etapa procesal
Tabla No. 13	Número de reclusos por delitos relacionados con la trata de personas

Índice de gráficas

Gráfica No. 1	Ciclo de vida
Gráfica No. 2	Explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes
Gráfica No. 3	Departamentos de origen de la trata externa
Gráfica No. 4	Departamentos de destino de la trata interna
Gráfica No. 5	Número de víctimas y modalidades de explotación entre 2017-2019
Gráfica No. 6	Finalidades de la explotación
Gráfica No. 7	Niñas, niños y adolescentes reclutados y desvinculados/desmovilizados, 1997-2005
Gráfica No. 8	Número de noticias criminales
Gráfica No. 9	Proporción de noticias criminales

Anexos

1. Ruta de asistencia a víctimas de trata de personas, Ministerio del Interior
2. Ruta de asistencia a víctimas de trata de personas, Ministerio del Interior
3. Ruta de atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas, ICBF
4. Ruta para la solicitud de protección en el programa de protección a víctimas y testigos de delitos de la Fiscalía General de la Nación
5. Ruta de asistencia a víctimas de trata de personas

Abreviaturas y siglas

ACNUDH	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CPI	Corte Penal Internacional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DDHH	Derechos Humanos
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIJIN	Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Policía Nacional
EE. UU.	Estados Unidos de América
Europol	Oficina Europea de Policía
FARC – EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FGN	Fiscalía General de la Nación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Interpol	Organización Internacional de Policía Criminal
LGBT	Lesbianas, gays, bisexuales y trans
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PONAL	Policía Nacional de Colombia
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UE	Unión Europea
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la infancia
UNDOC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Introducción

La trata de personas¹ en Colombia es un delito que ubica al país en el tercer lugar de las naciones más afectadas en América Latina, después de República Dominicana y Brasil, según el equipo de la Corporación Espacios de Mujer. Desde el año 2016, durante 2017 y hasta el primer semestre del 2018, la Fiscalía General de la Nación investigó alrededor de 488 casos de trata de personas, según datos del Área de prevención de delito y de justicia, de la Organización de las Naciones Unidas.

Por otra parte, la Embajada de Estados Unidos en Colombia señaló en uno de sus informes² que para el 2019 las autoridades colombianas identificaron 124 víctimas de trata de personas, así mismo, la línea institucional telefónica de ayuda contra la trata ha permitido identificar a 18 víctimas para el 2018 y 93 para el 2019. Para lo corrido del presente año, durante el primer semestre, han sido reconocidas 32 víctimas de trata de personas en el país.

En Colombia, las diferentes redes de trata captan a víctimas tanto hacia el interior como hacia el exterior del país. En promedio el 86% de las víctimas de este delito corresponden a mujeres y niñas de diferentes razas, condiciones sociales y edades, sin embargo, también afecta en una menor medida a los hombres, niños y adolescentes con el 14% restante, según cifras de la Fiscalía General de la Nación. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el promedio de denuncias de los últimos tres años en el país corresponde a 225 casos anualmente, en donde el 50% de las víctimas son mujeres adultas y 23% niñas, las cuales son privadas de su libertad, agredidas física o sexualmente, alejadas de sus familias y comercializadas con fines de prostitución ajena y explotación sexual, turismo sexual, trabajo forzado, mendicidad ajena, servidumbre, matrimonio servil, extracción de órganos, esclavitud y reclutamiento forzado.

Si bien las finalidades de la trata de personas son múltiples, en Colombia la explotación sexual es la más demandada y lucrativa para las redes de trata. Frente a esta compleja problemática social la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria elaboró en el 2017 el documento *“Lineamientos para la prevención de la violencia sexual contra mujeres y niñas. Medidas de prevención primaria y secundaria”* en cumplimiento de la orden impartida por la Corte Constitucional en el Auto 009 de 2015, ante la persistencia de la violencia sexual contra esta parte de la población colombiana. Sin embargo, teniendo en cuenta que el delito de trata de personas ha aumentado desde los últimos años, sin que haya mostrado tendencias a disminuir, es posible reconocer las falencias de las herramientas existentes en materia de investigación, judicialización del delito y atención de las víctimas, así como la necesidad de nuevas aproximaciones ante una situación compleja y persistente.

El Convenio Interadministrativo 418 de 2020 suscrito entre el Ministerio de Justicia y Derecho y Facultad de Ciencias Humanas (Escuela de Estudios de Género) de la Universidad Nacional de Colombia tiene como fin proporcionar la consolidación de insumos para la formulación de la política pública de prevención y lucha contra las violencias sexuales contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, feminicidio y trata de personas.

¹ Con base en información reportada en la campaña *Eso es cuento*, [En: www.escoescuento.com](http://www.escoescuento.com), visitada julio de 2020.

² Embajada de EEUU en Colombia (2020) Informe de trata de personas 2020. Recuperado en octubre <https://co.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/informe-sobre-la-trata-de-personas-2020/>

Este acuerdo se deriva del proyecto de inversión formulado por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, titulado *“Fortalecimiento de la territorialización de la política criminal contra el crimen organizado y la corrupción nacional con énfasis en la prevención de la violencia de sexual contra mujeres, niños, niñas y adolescentes y el feminicidio”*, con el fin de adelantar los estudios, programas, estrategias y herramientas metodológicas necesarias para impactar territorialmente dichos fenómenos a través del fortalecimiento de la capacidad de prevención y reacción de la justicia en las regiones con el propósito de reducir los índices de estas formas de violencia.

Ahora bien, el objetivo general del Convenio responde a la necesidad de apoyar el fortalecimiento de la territorialización de la política criminal contra el crimen organizado y la corrupción nacional con énfasis en la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas, adolescentes y mujeres, y el feminicidio. Para ello, se organizaron tres componentes entorno a cada una de las problemáticas: violencia sexual, feminicidio, y trata de personas.

En el marco del componente de Trata de personas, el presente documento tiene como fin responder a la actualización del diagnóstico realizado por el Ministerio de Justicia y Derecho en el año 2017, titulado *“Fortalezas y debilidades de la investigación y judicialización criminal del delito de trata de Personas”*³, el cual estará construido desde una perspectiva de género y derechos humanos, realizando especial énfasis en los avances, dificultades y retos frente a la atención a las víctimas, así como en los factores que favorecen el delito desde un análisis interseccional, es decir, la forma en que las diversas condiciones de género, edad, raza, clase, etnia, origen, acceso al trabajo digno, a servicios de salud, educación y a la justicia o las condiciones del conflicto armado tras la firma de los acuerdos de paz, propician o favorecen la perpetuación del delito.

La metodología que se aplicará es de tipo cualitativo, ya que tendrá un fuerte componente interpretativo, en donde se hará uso de fuentes primarias y secundarias. Se realizará trabajo de campo en modalidad virtual, teniendo en cuenta las condiciones sanitarias a nivel mundial debido a la Pandemia de COVID-19. Se realizarán entrevistas semiestructuradas a operadores y funcionarios institucionales encargados de la investigación, judicialización y/o atención a víctimas de trata de personas, a funcionarios de organizaciones civiles sociales y a investigadoras/os o académicos expertos en el tema.

Adicionalmente se desarrollará una revisión y análisis de fuentes secundarias como estudios, informes y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales y de organizaciones civiles sociales, de instrumentos internacionales de DDHH y DIH, legislación interna en materia de trata de personas y notas de prensa. Así mismo, fueron construidos alrededor de 20 derechos de petición para las entidades estatales a nivel regional y nacional que trabajan en contra de la trata de personas.

1. Contextualización de la trata de personas en Colombia

El fenómeno social de trata de personas ha sido reconocido por la legislación nacional e internacional como una manifestación del crimen organizado, el cual según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito corresponde a un delito que afecta a todos los países de todas las

³ <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Publicaciones/Documento%20Trata%20de%20Personas.pdf>

regiones del mundo, así mismo, es reconocido como el tercer delito más rentable a nivel global, luego del tráfico de drogas y de armas.

La trata de personas implica generar traslados de seres humanos a nivel local, regional y transnacional, con el fin de reducirlos y someterlos a diferentes formas de explotación para beneficio propio o de terceros. Esta forma de degradación humana, al disponer de personas y reducirlas a la condición de mercancía, es contemplada por la comunidad nacional e internacional como una expresión contemporánea de esclavitud.

Ante esta problemática latente, que además aumenta con el tiempo, se han generado avances jurídico-legales importantes, los cuales serán expuestos y analizados en detalle en el Capítulo 2. Sin embargo, para efectos de situar la conducta constitutiva del delito de Trata de Personas en Colombia, se presenta a continuación la tipificación de este en el Código Penal Colombiano:

“El artículo 188A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 747 de 2002 y modificado por la Ley 890 de 2004, quedará así: "Artículo 188A. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece a veintitrés años y una multa de ochocientos a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes" (Código Penal Colombiano, 2005)

En esa medida, se entenderá por explotación *“el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación”*; así mismo *"El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal"*. Adicionalmente la Ley 985 de 2005 adopta medidas en contra de la trata de personas y normas para la eficaz prevención y protección de las víctimas del delito en mención (Código Penal Colombiano, 2005).

Es posible considerar que *“La Trata de Personas es una de las violaciones más graves a los derechos humanos, a partir de la cual se degrada a los individuos y se atenta directamente contra su dignidad, al punto de considerarlos una mercancía que puede ser vendida, usada y/o usufructuada, vulnerando el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la integridad física y psicológica, a la salud, a la seguridad personal y a un trabajo digno, entre otros”* (Procuraduría General de la Nación, et al., 2018, PP 45).

Este fenómeno cuenta además con fases para la ejecución del delito: *“a) Enganche: reclutamiento de la víctima a través de diversos medios; b) Traslado: movilización de la víctima a uno o más lugares hasta el lugar de destino en el cual será explotada y c) Explotación: sometimiento de la víctima para llevar a cabo actividades en beneficio de un tercero”* (Alvarado, et al., 2017, PP 47).

Ante la preocupación que genera el aumento paulatino de esta problemática social en Colombia, la Representante a la Cámara por el partido político Cambio Radical, Ángela Patricia Sánchez afirmó⁴ que en el mundo existen 100 víctimas de trata de personas por hora, 2.280 por día y 800 mil al año. Sumado a esto Sánchez reconoció que no existen cifras de víctimas desagregadas por sus características personales, por ejemplo por etnia, y señala la preocupación que despierta las diferencias en los registros de distintas entidades como la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio

⁴ En el Debate de Control Político sobre Trata de Personas y Explotación Sexual en mujeres, niños, niñas y adolescentes, realizado el 14 de octubre de 2020.

del Interior, y los informes presentados por la Embajada de Estados Unidos. Por otro lado, la Representante a la Cámara por el Partido Político Conservador, Adriana Magali Matiz planteó que, teniendo en cuenta que la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha reconocido a Colombia como el tercer país de Latinoamérica más afectado por los altos índices de trata de personas, “Lo que podemos observar es que hoy, en nuestro país no hay certezas sobre el número de víctimas de trata, y esto debido a la existencia de un alto índice de subregistro” (Debate de control político, Matiz, 53:23).

Cabe resaltar la preocupación que despierta la corrupción y complicidad oficial en los delitos de trata de personas, ya que según el informe de la Embajada de EE. UU. en Colombia, existen casos de funcionarios públicos cómplices de tráfico sexual de niñas, niños y adolescentes. Sumado a esto, otro factor que requiere de especial atención frente a la investigación, judicialización y atención integral de las víctimas es el subregistro que caracteriza a este delito.

De otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer examinó el noveno informe periódico de Colombia y emitió al respecto, el 14 de marzo de 2019, sus observaciones finales, entre las que se incluyen algunas relativas a la trata de personas y explotación sexual. Estas están orientadas a la unificación de datos sobre la investigación, el enjuiciamiento y la condena de los delitos de trata de personas en el territorio nacional y su desglose por sexo, edad, etnia, raza, ubicación geográfica y discapacidad, de manera que puedan emplearse para el análisis y la formulación de políticas públicas; igualmente, el Comité recomienda al Estado informar a las autoridades pertinentes sobre la existencia de un programa de protección en la Fiscalía General de la Nación, aplicable a la migración masiva al país de mujeres y niñas venezolanas; crear refugios y centros de crisis para las mujeres y las niñas registradas como víctimas de trata de personas; y “velar porque todos los servicios de apoyo previstos en el Decreto 1066/2015 del Ministerio del Interior se presten a las víctimas de la trata, en particular a las mujeres y niñas, y porque sean inclusivos y accesibles”.

1.1 Principales afectadas del delito de trata de personas

Si bien la trata de personas corresponde a un delito que puede afectar a todas las personas, existen algunos acercamientos, hallazgos y cifras que permiten identificar a las principales víctimas de este flagelo.

La Fiscalía General de la Nación, la Dirección de los Derechos Humanos y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- UNODC lograron determinar que, para el 2018 el 72% de las víctimas en todo el mundo fueron mujeres, de las cuales 49% son mujeres adultas y 23% niñas (Alcaldía Local de San Cristóbal, 2019). Por otro lado, el Informe Estadístico realizado el presente año por el Ministerio del Interior señala que de las 32 víctimas de trata de personas que se identificaron en Colombia el 2020, 6 tenían identidad de género masculina y 26 femenina.

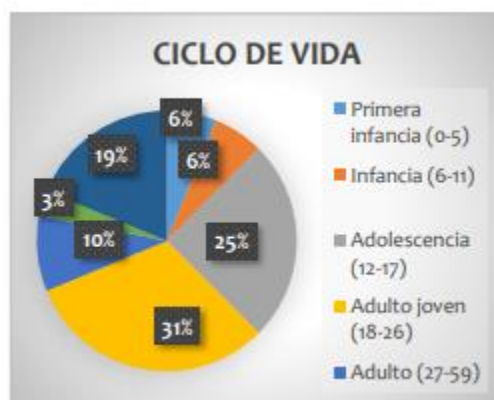
Por otro lado, la Secretaría de Gobierno⁵ expuso que, para el 2019 en Bogotá el 50% de las víctimas de trata de personas se encuentran entre los 12 a 26 años, y que, de cada 10 casos, 7 afectan a las mujeres y niñas. La UNODC plantea que a nivel global las niñas y los niños representan alrededor de la tercera parte de las víctimas de trata identificadas, además de cada 3 víctimas dos son niñas. Un

⁵ Prensa digital, El Nuevo Siglo, noviembre de 2019 <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2019-bogota-ha-atendido-648-casos-de-trata-de-personas-en-tres-anos>

informe presentado por la Embajada de EE. UU. en Colombia (EE. UU., 2020) expuso que fueron identificadas 124 víctimas de trata en el 2019, de las cuales 110 eran adultas/os y 14 eran niñas y niños; al desagregar la cifra por sexo, 109 correspondían a mujeres y 15 a hombres.

Así mismo, el Ministerio del Interior señaló que las 32 víctimas detectadas en el primer semestre del año 2020 pertenecen a los siguientes ciclos vitales: 2 a la primera infancia (0-5 años), 2 a la infancia (6-11 años), 8 son adolescentes (12-17 años), 10 son adultas/os jóvenes (18-26 años), 3 adultas/os, (27-59), 1 a la vejez (60 años o más), y 6 de las víctimas no registraron su edad como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica N° 1. Ciclo de vida



Fuente: Ministerio del Interior, Informe estadístico de trata de personas 2020.

Los grupos poblacionales que se encuentran en alto riesgo de ser víctimas de trata de personas corresponden a venezolanas/os desplazadas/os (las mujeres migrantes venezolanas son gravemente afectadas por la explotación sexual y laboral), comunidades indígenas, afrocolombianas/os, personas con discapacidad, desplazadas/os internos, y poblaciones habitantes de zonas con actuación y presencia de grupos armados ilegales y crimen organizado. (Embajada EE.UU. en Colombia, 2020). Así mismo, la mayoría de las víctimas de tráfico sexual dentro del país en zonas de turismo sexual y lugares que cuentan con grandes industrias extractivas son los niños, niñas y mujeres colombianas.

Tabla N°1. Casos de trata de personas registrados en países fronterizos

País	Número de casos
Panamá	10
Ecuador	20
Venezuela	1
Brasil	6
Perú	22

Fuente: Defensoría del Pueblo en el Informe Análisis de género y movilidad humana en frontera, cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo en su informe “Análisis de género y movilidad humana en frontera”, realizado en el 2019, da cuenta del número de casos reportados por el Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de las víctimas colombianas en países fronterizos. La información

presentada en la Tabla N° 2 refleja el periodo de 2015 a 2019, en donde se registraron 214 mujeres y 46 hombres víctimas de trata de personas, de los cuales 59 fueron víctimas de trata en los países fronterizos: 10 en Panamá, 20 en Ecuador, 1 en Venezuela, 6 en Brasil y 22 en Perú. La finalidad más frecuente fue la explotación sexual, seguida de los trabajos forzados y el matrimonio servil (Defensoría del Pueblo, 2019).

Para el primer semestre de 2020, en Colombia fueron identificadas 27 víctimas en la modalidad de trata externa, 15 de ellas de origen venezolano. (Women's Link Worldwide, 2020). Al respecto, un hallazgo de la Embajada de EE. UU. en Colombia señaló la preocupación de las autoridades colombianas fronterizas debido al incremento del mercado de modelos web cam, y a las condiciones en las que se pueden encontrar aquellas mujeres y niñas. El informe expone lo siguiente:

Los traficantes reclutan a mujeres y niñas vulnerables en circunstancias económicas difíciles, en su mayoría colombianas y venezolanas desplazadas, para que hagan de modelos de cámara web". En algunos casos, los traficantes drogan a las mujeres y niñas utilizando el miedo y la coacción mediante el endeudamiento y la extorsión para obligar a las víctimas a realizar actos sexuales en vivo. (Embajada de EE.UU., 2020, párrafo 17)

Para finalizar, en el marco de la Audiencia pública de Debate de Control Político sobre trata de personas y explotación sexual⁶, se expuso que, según cifras de Medicina Legal, entre el 2016 y octubre de 2020 han desaparecido 6.261 mujeres que, de acuerdo con organizaciones sociales, han sido captadas para ser explotadas. Así lo afirmó Adriana Matiz, representante a la Cámara. (Debate de Control Político sobre Trata de Personas, Adriana Matiz, 2020).

1.1.1 Niñas, niños y adolescentes y trata de personas

De acuerdo con la información presentada en el apartado anterior, es posible determinar que las niñas, niños y adolescentes representan una parte importante de las principales víctimas de trata de personas. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC, ha manifestado su preocupación ante el incremento de la ocurrencia del delito de trata de personas contra la niñez y la adolescencia, ya que esta población representa más de la cuarta parte de las víctimas del mundo. De cada tres víctimas que no cuentan con la mayoría de edad (18 años), se estima que dos corresponden a niñas y una es niño (UNODC, 2014).

Ante este fenómeno, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF construyó el Lineamiento técnico para la atención especializada de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas (ICBF, 2018), en el cual se plantea lo siguiente:

Los niños, niñas y adolescentes pueden ser víctimas de la Trata de seres humanos por diversos mecanismos, bien porque sus familiares o conocidos son sus Tratantes directos, porque acompañan a los padres o madres que son objeto de Trata, cuando todo el grupo familiar es victimizado o porque terceros les captan, trasladan, reciben y/o acogen con fines de explotación. (ICBF, 2018, PP 11)

Frente a las acciones de captación, traslado, recepción y acogida de niñas, niños y adolescentes, el ICBF identificó las siguientes particularidades: El proceso de captación puede realizarse mediante relaciones del entorno social, escolar, familiar, o a través de plataformas virtuales como las redes

⁶ Llevado a cabo el 14 de octubre de 2020.

sociales; en ellas los tratantes identifican las vulnerabilidades y necesidades de sus víctimas, para posteriormente crear ofertas que pudieren resultarles llamativas.

En efecto, se ha alertado sobre la relación entre el acceso y uso de las tecnologías de la información –principalmente de las redes sociales– y la captación de niñas, niños y adolescentes dentro el delito de trata de personas⁷. De acuerdo con el estudio desarrollado por la Universidad EAFIT⁸, el 84% de los niños, niñas y adolescentes entre los 9 a 16 años ya cuentan con perfiles en las principales redes sociales, como Facebook e Instagram; el 24% manifiesta haber tenido acceso a contenidos sexuales; el 17% han tenido contacto presencial con personas que conocieron por medio de las redes sociales; y el 99,8% manifiesta que no le cuenta ni a sus familiares o amigos/as cuando realizan estos encuentros presenciales con desconocidos. (Debate de Control político sobre Trata de personas y explotación sexual, 2020).

La Representante a la Cámara Matiz planteó la importancia y necesidad que tiene reconocer el grooming, sexting y ciberacoso, como algunas de las nuevas maneras en que operan los tratantes en la actualidad (Debate de Control Político, 2020). La “Guía S.O.S. contra el grooming para padres y educadores”, realizada por el Gobierno de España y el Instituto Nacional de Tecnologías de la comunicación, define este concepto así:

El grooming se define como el acoso o acercamiento a un menor ejercido por un adulto con fines sexuales. Concretamente, se refiere a acciones realizadas deliberadamente para establecer una relación y un control emocional sobre un niño o niña con el fin de preparar el terreno para el abuso sexual del menor, incluyéndose en este desde el contacto físico hasta las relaciones virtuales y la obtención de pornografía infantil. (Gobierno de España, s, f., PP, 5)

En esa medida, a través de perfiles falsos las y los agresores logran ganar confianza, crear lazos emocionales y solicitar confidencialidad a las niñas, niños y adolescentes víctimas, de quienes logran adquirir datos personales y solicitan contenido sexual, para luego chantajearles y asustarles, y así ejercer control sobre ellas. En el peor de los casos, los contactan, solicitan realizar un encuentro y raptan a niños, niñas y adolescentes, para ser posteriormente explotados (Gobierno de España, s, f.).

Por otro lado, frente a las formas de traslado de las víctimas, el ICBF (2018) considera que apartar al niño, niña o adolescente de su entorno genera desarraigo social y familiar, de manera que el tratante aísla y priva de sus entornos protectores a esta población, y así intensifica su grado de vulnerabilidad. Los traslados suelen realizarse tanto al interior del territorio nacional (trata interna), como hacia el exterior, cruzando fronteras (trata externa), haciendo uso de documentación falsa o adulterada, o sin documentos. En cuanto a la recepción, el ICBF señala que éste se realiza en el alojamiento temporal que se genera antes de que la víctima llegue a su destino final (ciudades o países de tránsito, en medio de la ruta del traslado a las víctimas). Finalmente, la acogida se refiere al lugar en donde la niña, niño o adolescente es sometida (o) por los tratantes a la explotación. El ICBF reconoce la gran preocupación que genera este tipo de delito, ya que configura múltiples

⁷ Como lo expuso la Representante a la Cámara Adriana Matiz, en el debate de control político sobre trata de personas, octubre de 2020.

⁸ Citado por la Representante a la Cámara Adriana Matiz, en el debate de control político mencionado.

vulneraciones a la dignidad, salud, libertad y derechos sexuales y reproductivos de la niñez y adolescencia (ICBF, 2018).

A continuación se presenta una infografía sobre algunos hallazgos y cifras de la explotación sexual comercial de niños niñas y adolescentes en Colombia entre el 2018 y el primer semestre de 2020:

Gráfica N°2 Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes



Fuente: Audiencia pública del Debate de control político de trata de personas y explotación sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres. Presentación de Representante a la Cámara Adriana Matiz, octubre 2020.

Cabe resaltar que la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes- ESCNNA, es reconocida como unas de las finalidades de la trata de personas y es la modalidad más identificada tanto social como institucional (Women’s Link Worldwide, 2020). Tal y como señala la Gráfica N°3, los lugares con mayores índices de víctimas de ESCNNA corresponden a: Bogotá con 304 víctimas, Antioquia con 174, Bolívar con 154 y Valle del Cauca con 110.

Adicionalmente, la representante a la cámara Adriana Matiz señala que en Colombia, del 2015 al 2018, ha habido un incremento del 68% de las víctimas, con un mayor aumento de aquellas entre los 12 a los 17 años. Así mismo, del total de víctimas anuales a nivel mundial (2,4 millones), el 93% son de origen sudamericano, de las cuales el 82% son mujeres, y de éstas el 31% son niñas y adolescentes. Así mismo, se estima que de cada 1 víctima que denuncia, 20 no lo hacen, por el temor a las amenazas y persecuciones de las redes criminales de tratantes (Debate de control político, Matiz, 2020).

1.2 Lugares de mayor prevalencia- Trata Interna y Externa

Cabe diferenciar entre países y lugares de origen de las víctimas, lugar de tránsito, por donde movilizan a las víctimas y país o lugar de destino. En esa medida, Colombia ha sido reconocida como país de origen, tránsito y destino de trata de personas, de igual forma, se considera que actualmente ningún país se encuentra exonerado de serlo (Procuraduría General de la Nación, et al., 2018).

De acuerdo con el Informe Estadístico de Trata de Personas 2020 del Ministerio del Interior, relacionado con los casos que han sido identificados en el primer semestre del presente año el total de 32 víctimas, 27 correspondieron a trata externa y 5 a trata interna.

Tabla N° 2. Modalidad trata de personas 2020

MODALIDAD	
INTERNA	5
EXTERNA	27
NO REGISTRA	0
TOTAL	32

Fuente: Ministerio del Interior, Informe estadístico de trata de personas 2020.

1.2.1 Trata externa

La trata externa se refiere a la trata de personas que involucra el desplazamiento de la víctima con fines de explotación fuera del territorio nacional (Decreto 1066 de 2015).

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha reconocido que el delito de trata de personas se presenta de manera global, afectando casi a todos los países y regiones del mundo. La trata externa puede ser **transfronteriza**, que se refiere al traslado de las víctimas hacia el extranjero entre países de la misma región, y **transnacional**, en donde los desplazamientos de las víctimas se realizan entre países de diferente región (Alvarado et al, 2018). En esa medida, la trata externa es aquella modalidad que se da en tanto la explotación a un ser humano se perpetúa en un lugar distinto al de residencia u origen de la víctima.

Así bien, fueron identificadas víctimas de 152 nacionalidades diferentes en 124 países entre el 2010 y 2012, así como 510 rutas de trata de personas nacionales y subregionales. De igual forma, 6 de cada 10 víctimas de trata de personas son trasladadas atravesando una frontera nacional o más. Cabe mencionar que la mayoría de las víctimas de trata han sido identificadas como extranjeras en el país donde son localizadas. (UNODC, 2014). Frente a esto, es posible considerar que en su mayoría suelen ser conocidos e identificados casos de trata externa, ya que la trata en modalidad interna es un fenómeno menos documentado y visibilizado (Universidad Nacional de Colombia et al., 2009).

Sumado a lo anterior, la UNODC ha demostrado que existe una correlación entre el PIB-producto interno bruto o la riqueza de un país, con la proporción de las víctimas que se trasladan desde otras regiones, es decir, los países que tienen mayor riqueza atraen a víctimas de diversos orígenes, en contraste a países con menor riqueza, en donde se presenta principalmente trata interna.

El Informe sobre trata de personas realizado por la Embajada de EE.UU. en Colombia expuso que en 2019 fueron identificadas 64 víctimas colombianas en países extranjeros, de las cuales 33 fueron repatriadas.

Por otro lado, un informe de Women's Link Worldwide del presente año (con corte a septiembre) expone que alrededor de 28 grupos al margen de la ley se encuentran disputando 2.219 kilómetros de frontera entre Venezuela y Colombia. En este territorio convergen distintos actores armados y mercados criminales, lo que genera una serie de violencias que afectan a la población civil, entre

ellas la trata de personas, que impacta en su mayoría a las mujeres migrantes venezolanas (Women's Link Worldwide, 2020).

Según el Informe Estadístico de trata de personas realizado por el Ministerio del Interior, de las víctimas identificadas para el primer semestre del presente año, fue posible determinar que como países de origen de la trata de personas externa se encuentra en primer lugar Venezuela con 15 víctimas (55%), Colombia con 11 (41%) y México con 1 víctima (4%), para un total de 27 víctimas.

Por otra parte, el Ministerio del Interior logró determinar los departamentos de origen de las víctimas de trata externa de los casos identificados en el primer semestre de 2020. Caldas y Meta cuentan con 2 víctimas (7%), Atlántico; Cesar; Bogotá; Risaralda y Valle del Cauca con 1 víctima cada uno (4%), mientras que 16 víctimas tenían origen extranjero (59%) y 2 no registran lugar.

Gráfica N° 3. Departamentos de origen trata externa



Fuente: Ministerio del Interior, Informe estadístico de trata de personas 2020.

Finalmente, frente a los destinos de las víctimas de trata de personas, el Ministerio del Interior identificó a Colombia como principal país de destino con 16 víctimas (59%), seguido de España con 3 (11%), Chile y Omán con 2 (7%) y Emiratos Árabes Unidos; Italia; Países Bajos y Rumania con 1 víctima en cada país (4%), para un total de 27 personas víctimas de trata de persona en modalidad externa durante el primer semestre de 2020.

Tabla N° 3. Destinos de trata externa

DESTINO TRATA EXTERNA	
ITALIA	1
CHILE	2
COLOMBIA	16
EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	1
ESPAÑA	3
OMÁN	2
PAISES BAJOS	1
RUMANÍA	1
TOTAL	27

Fuente: Ministerio del Interior, Informe estadístico de trata de personas 2020.

1.2.2 Trata interna

La trata interna se refiere a la trata de personas que involucra el desplazamiento de la víctima con fines de explotación dentro del territorio nacional (Decreto 1066 de 2015).

Antes del 2002 en Colombia se reconocía únicamente la trata de personas externa, así solo a partir de la Ley 747 de 2002 que generó reformas y adiciones al Código Penal Colombiano, (Ley 599 de 2000), se creó el tipo penal de trata de personas, y se incluyeron fines como el matrimonio servil y la mendicidad ajena, así mismo se reconoció la trata interna⁹. En ese sentido, la trata corresponde a modalidad interna cuando las diferentes etapas de reclutamiento, movilidad y explotación de las víctimas se realizan al interior del mismo país, bien sea entre regiones, departamentos, ciudades o pueblos, pero no se atraviesan fronteras transnacionales.

Por otro lado, fue posible identificar que para el 2019, el 38% de las víctimas de casos de trata de personas interna tenían como lugares de origen el departamento de Antioquia y la ciudad de Bogotá. Frente a los datos que se han obtenido del primer semestre del 2020 por parte del Ministerio del Interior, del total de 32 víctimas identificadas en el país, 5 corresponden a casos de trata interna, como se puede observar en la Tabla N°4. Como lugares de origen se identificaron Boyacá; Bogotá; Magdalena; Nariño y Norte de Santander, cada uno con una víctima.

Gráfica N° 4. Departamentos de origen de la trata externa



Fuente: Ministerio del Interior, Informe estadístico de trata de personas 2020.

Por otro lado, respecto del lugar de destino de los cinco casos de trata interna identificados por el Ministerio del Interior el presente año, se encuentran Bogotá y Valle del Cauca con 2 víctimas y Antioquia con 1 (Ministerio de Interior, 2020).

⁹ Se analizará en detalle en el capítulo 2.

Tabla N° 4. Departamentos de destino de la trata interna

DESTINO TRATA INTERNA	
ANTIOQUIA	1
BOGOTA	2
VALLE DE CAUCA	2
TOTAL	5

Fuente: Ministerio del Interior, Informe estadístico de trata de personas 2020.

En esa medida, Colombia es considerado un país de origen de víctimas de trata en modalidad interna y externa. Sin embargo, en ciertos casos puede ocurrir que una víctima de trata interna sea posteriormente explotada en otro país, o que una víctima de trata externa, una vez trasladada al país de destino, puede estar sujeta a traslados por diferentes zonas al interior del territorio para ser explotada (Universidad Nacional de Colombia et al., 2009). Independientemente de que la trata sea interna o externa, generar este cambio de contexto implica aislar a la víctima, separarla de su cultura y afectar su derecho a la identidad, pero sobre todo, actuar en contra de su libertad y dignidad.

1.3 Delito de trata de personas y crimen organizado

En cuanto a las personas que perpetran el delito de trata de personas, se ha reconocido que los delincuentes pueden actuar solos, o en compañía de un socio. María Isabel Henao, quien en 2008 era Coordinadora del proyecto de Lucha Contra la Trata de Personas de la UNODC en Colombia plantea lo siguiente:

En la práctica, la mayoría de los casos de trata de personas que se han investigado es aquellos donde existe un grupo organizado, en el cual se da la división del trabajo entre los integrantes del grupo; por lo tanto, una persona capta, otra traslada, otra acoge y finalmente otra recibe. (Henao, 2008, PP 42)

En efecto, una sola persona o dos pueden cometer el delito de trata de personas, sin necesariamente hacer parte de una organización o estructura organizada de crimen, sin embargo, esta modalidad solo logra afectar a pocas víctimas y particularmente en explotación a nivel nacional, debido a que la trata transnacional tiene otro grado de complejidad.

El Protocolo de Palermo establece que una agrupación delictiva organizada responde a un grupo estructurado de tres personas en adelante; estos tienden a cometer uno o más delitos graves, y existen durante cierto tiempo, es decir, no se agrupan para cometer un delito en especial y desintegrarse, sino que su actividad criminal se mantiene e incluso se potencia. Las redes transnacionales de trata de personas contemplan estructuras complejas, debido a la dispersión y gran cantidad de miembros, lo cual genera dificultades para su desmantelamiento.

La UNODC ha determinado que los delincuentes aumentan sus ganancias cuando desplazan a sus víctimas hacia países más ricos, aunque esto implica una mayor organización ya que así mismo aumentan los costos y los riesgos de ser descubiertos por las autoridades (UNODC, 2014).

Por otra parte, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito -UNODC ha concluido que en Colombia las redes delictivas dedicadas a la trata de personas se originan en los núcleos familiares o de residentes cercanos-vecindad, quienes se encargan de disfrazar las actividades con las que enganchan a sus víctimas, como actividades legales. Hallazgos de procedimientos realizados

por la Policía Judicial -DIJIN exponen que algunas de las actividades que usan de fachada las redes de trata, corresponden a agencias de viajes, de empleo, de modelaje, de adopción, de estudios en el exterior, agencias matrimoniales, fundaciones y organizaciones empleadoras (UNODC, 2014).

La Fiscalía General de la Nación recibió para el 2016, 150 posibles procesos de trata de personas, 164 para el 2017, 222 para el 2018, y 118 para el 2019. De estos últimos 118 del 2019, 57 casos fueron investigados por sus vínculos con el crimen organizado, de los cuales 55 corresponden a tráfico sexual y 2 a trabajo forzado (Embajada EE. UU., 2020). Así mismo, existe una correlación entre las nacionalidades de las víctimas de las de los tratantes implicados en la trata transnacional, pues usualmente estos criminales trasladan al extranjero a víctimas de su misma nacionalidad. Sumado a esto, la UNODC determinó que la mayoría de los tratantes condenados correspondían a ciudadanos del país donde se emitió el fallo. Esta tendencia permite identificar las dificultades o falencias entre los sistemas de investigaciones y judicialización nacionales, ya que es posible considerar que hace falta articulación y cooperación internacional por parte de los sistemas de justicia.

1.4 Factores estructurales que propician la trata de personas

Es posible considerar que existen diversos factores sociales, culturales, políticos, familiares y económicos que propician o facilitan que la trata de personas se presente. Las desigualdades de género, la falta de oportunidades, el limitado acceso a los recursos, las condiciones de pobreza y el conflicto armado colombiano son factores que exacerban la vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales a ser víctimas de esta problemática social. Otros factores que representan riesgos para la perpetuación de este delito se relacionan con la demanda de los servicios sexuales y la mano de obra barata de países con mejores condiciones económicas. Como lo señala el Estudio Nacional Exploratorio Descriptivo sobre el Fenómeno de Trata de Personas en Colombia (2009) “La pobreza y la falta de oportunidades se constituyen en factores decisivos para que las personas busquen una mejor calidad de vida y decidan migrar hacia países/regiones con mayores índices de desarrollo” (Universidad Nacional de Colombia et al., 2009, p. 31).

Un factor importante es sin duda la migración de personas de origen venezolano a Colombia. Según datos de la Embajada EE.UU. en Colombia¹⁰, desde el 2016 hasta la fecha se ha presentado una afluencia de alrededor de 1,8 millones de venezolanos/as, quienes por su condición de desplazamiento y/o situaciones de migración irregular, tienen mayor vulnerabilidad ante la trata de personas. Las redes de tratantes se aprovechan de esta población, bien sea para ofrecerles trabajo, o mecanismos legales o ilegales para ingresar a países considerados del primer mundo, en donde terminan siendo víctimas de tráfico sexual y trabajos forzosos. Frente a esto, la Embajada de EE.UU. en Colombia expone que “Los traficantes tienen como objetivo mujeres y niñas empobrecidas para explotarlas en el tráfico sexual; esta población vulnerable representaba el 80 por ciento de los casos de tráfico sexual. Jóvenes que viven en condiciones sociales y económicas deficientes corren un alto riesgo de convertirse en víctimas de la trata” (Embajada de EE.UU. en Col, 2020, párrafo, 16).

A continuación, se desarrollará un acercamiento a las condiciones estructurales que posibilitan y favorecen la prevalencia del delito de trata de personas en Colombia, señalando también los aspectos estructurales que contribuyen al aumento de este delito. Para ello se expondrán aproximaciones acerca de la situación actual de pobreza por la que atraviesa el país, las

¹⁰ Informe de trata de personas 2020 recuperando en <https://co.usembassy.gov/es/our-relationships/official-reports-es/informe-sobre-la-trata-de-personas-2020/>

consecuencias del conflicto armado colombiano, y la falta de garantías en los acuerdos de paz; finalmente se realizará una lectura de la trata de personas como una expresión de las violencias basadas en género.

1.4.1 Aproximación a la situación de pobreza

Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE, para el 2018 Colombia contaba con un margen de 19,6% de habitantes del país en situación de pobreza multidimensional, es decir que no lograron acceder a los servicios de salud, trabajo, servicios públicos, educación o vivienda en condiciones dignas. Los territorios donde se presentan mayores índices de pobreza multidimensional corresponden a Guainía con un 65%, Guajira con un 51,4%, Chocó con un 45,1%; Norte de Santander con un 31,5% y Caquetá con un 28,7%. Frente a la pobreza monetaria¹¹, que abarca a aquellas personas pertenecientes a un hogar que cuentan con un ingreso mensual inferior a 327.674 mil pesos colombianos, este corresponde a un indicador unidimensional que contempla únicamente los ingresos económicos; así bien, se determinó que el 27% de la población es considerada como pobre y el 7,2% vive en condiciones de pobreza extrema¹². Esta situación de pobreza extrema presentó un aumento en el 2018 del 0,2%.

En cuanto a la población desocupada, se concluyó que esta se encuentra principalmente entre los 25 a 54 años, de los cuales 705 mil corresponden a hombres y 668 mil a mujeres. Sumado a esto, las tasas de desempleo revelaron que las mujeres se encuentran en un 21,7%, mientras que los hombres ocupan un 13,4% (García, 2019).

Por otro lado, algunos datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA señalan que para el 2016 las tasas de asistencia escolar en la educación secundaria fueron bajas, principalmente en las zonas rurales, donde los hombres ocuparon un 59,5% y las mujeres un 68,8%. Se identificó que el 20,8% de los jóvenes no estudian ni trabajan, y este porcentaje desagregado por sexo demuestra que el 29,7% corresponde a mujeres y el 12% a hombres. Frente a estas notables diferencias se señala que,

Estas brechas son mayores en las mujeres jóvenes. Uno de los factores que la explica es el embarazo en la adolescencia, cuyo porcentaje es de 17,4% (ENDS 2015), y representa la segunda causa de deserción escolar y es considerado un determinante de la pobreza por su impacto no sólo en las mujeres, sino en sus familias y comunidades. (UNFPA, 2019, párrafo 2)

Las brechas de género evidenciadas sugieren que es necesario considerar las condiciones de pobreza desde una perspectiva de género, ya que no solo las mujeres son más pobres que los hombres, sino que existen prácticas inequitativas en las sociedades que contribuyen a la falta de equidad entre hombres y mujeres.

¹¹ De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación es un indicador para la medición de pobreza que mide el porcentaje de la población con ingresos por debajo del mínimo de ingresos mensuales definidos como necesarios para cubrir sus necesidades básicas.

¹² La pobreza extrema es reconocida como la carencia o privación en un hogar de ingresos y privación de las cinco dimensiones básicas de bienestar: salud, educación, servicios públicos y vivienda, trabajo y condiciones de la niñez y la juventud.

Un estudio realizado en el 2008 por la Escuela de Liderazgo Sindical Democrático de Medellín, Colombia, expone que la división sexual del trabajo genera una distribución desigual de las obligaciones domésticas; el trabajo no remunerado se encuentra histórica y socialmente asignado a las mujeres. Así mismo, existe una mayor probabilidad de que las mujeres interrumpan su trayectoria profesional para ocuparse de la familia y de los/las hijos. Este fenómeno y las consecuencias que genera es reconocido como la feminización de la pobreza.

Según la Escuela de Liderazgo Sindical Democrático, para el 2008 las mujeres constituían el 70% de los 1.300 millones de personas que viven en la pobreza. Estas situaciones se asocian a la brecha salarial, y a la mayor presencia de mujeres en sectores informales y de precarización. Es posible considerar que la cultura androcéntrica ha instaurado estereotipos de género e imaginarios sociales, que han generado discriminación y devaluación de las mujeres. Esto se ve reflejado en la tendencia a concentrar mujeres en los sectores productivos como el comercio, la salud, el cuidado, los servicios generales y las confecciones, todas labores feminizadas que en ocasiones representan la extensión del trabajo doméstico que desarrollan en sus hogares, que tiene menor remuneración y condiciones de trabajo precarias. En caso de acceder a puestos de trabajo bajos o medios, el ascenso a cargos de poder o dirección por parte de mujeres se ve limitado y menor remunerado, esta situación es reconocida como el techo de cristal. (Escuela de Liderazgo Sindical Democrático, 2008).

La feminización de la pobreza implica un empobrecimiento material, la vulneración de los derechos y un empeoramiento de las condiciones de vida de las mujeres. Otras de las afectaciones a las que se enfrentan las mujeres son las violencias ejercidas por sus empleadores o compañeros:

Entre la discriminación ligada a la sexualidad se denuncia el acoso sexual y el abuso sexual herencia de una visión que cosifica a las mujeres y las ve como objeto de placer. Muchas trabajadoras son presionadas sexualmente para acceder o mantener un empleo. En este mismo campo se ubica el tráfico de mujeres con fines de prostitución, donde son engañadas y sometidas a tratos crueles y humillantes. Esta situación se agrava con la migración de mujeres a países europeos en busca de oportunidades de trabajo donde encuentran como realidad trabajo forzado y en condiciones de esclavitud. (Escuela de Liderazgo Sindical Democrático, 2008, PP, 30)

Ahora bien, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha establecido que se suele trasladar a las víctimas desde países más pobres hacia países más ricos en la modalidad de trata externa, mientras que, en regiones con índices de pobreza más altos, se realiza una mayor cantidad de traslados de las víctimas en la modalidad de trata interna. Así bien, es posible considerar que las condiciones de precariedad y vulnerabilidad sitúan a las mujeres de Colombia, principalmente de regiones empobrecidas o afectadas por el conflicto armado, como blancos de la trata de personas.

1.4.2 Conflicto armado

El Comité Internacional de la Cruz Roja ha planteado algunos acercamientos sobre la situación de violencia y afectaciones del conflicto armado que aún perduran en el país tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre el gobierno nacional y las FARC-EP en el año 2016. Para el 2019 se registraron 352 víctimas de minas antipersona y artefactos explosivos, y alrededor de 25.500 personas desplazadas masivamente. El equipo de la Cruz Roja registró en el 2019 aproximadamente 987 violaciones al derecho internacional humanitario, entre los cuales se contemplan amenazas, actos de violencia sexual y

reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, lo cual demuestra el deterioro en las condiciones humanitarias en diversas zonas del país (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2020).

Ahora bien, la relación entre el conflicto armado interno en Colombia y la trata de personas se puede analizar en dos sentidos. El primero hace referencia al reclutamiento forzado por parte de los actores armados y la posterior explotación de mujeres, hombres, jóvenes, niñas y niños como informantes, combatientes, o para la realización de actividades domésticas o esclavitud sexual; y el segundo tiene que ver con las consecuencias del desplazamiento que aumentan las condiciones de vulnerabilidad de la población para constituirse en posibles víctimas de la trata de personas tanto interna como externa.

Un informe realizado por la Corporación Espacios de Mujer en el 2018 determinó que la Fiscalía General de la Nación informó que investigó 1.872 delitos relacionados con la trata de personas, vinculados a grupos armados ilegales en 2017. Sumado a esto, un informe realizado en 2019 por la organización social SerVoz expone que en Colombia se reportan 8.727 víctimas de reclutamiento ilícito, donde la mayoría de las personas se encuentran en edades entre los 15 y 28 años; sin embargo, la cifra es mayor para las víctimas que no registran edad. La mayoría de las víctimas de reclutamiento forzado son hombres, con registro de 4.969 casos, mientras que las mujeres registran 2.234. Así mismo, el 100% de las mujeres víctimas de trata relacionadas al conflicto armado han sufrido violencia sexual (SerVoz, 2019).

- **Violencia contra las mujeres en el marco del Conflicto armado**

La violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado constituye una violación grave a lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia de 1991, al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. En el contexto del conflicto armado interno las mujeres están expuestas a riesgos y vulnerabilidades particulares. De manera especial, las mujeres de las zonas rurales o marginadas del país, que son las áreas que más resultan afectadas por este tipo de situaciones, y por la presencia de grupos armados ilegales. La Corte Constitucional de Colombia ha destacado en el Auto 092 de 2008 el impacto diferencial del conflicto sobre las mujeres en Colombia, dados los riesgos específicos y las cargas extraordinarias que la violencia armada les impone por causa de su género.

Los diez riesgos y vulnerabilidades de género en el contexto del conflicto armado interno identificados por la Corte Constitucional son:

- i. Riesgo de violencia, explotación o abuso sexual en el marco del conflicto armado.
- ii. Riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales.
- iii. Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia
- iv. Riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos.

- v. Riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado.
- vi. Riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional.
- vii. Riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social
- viii. Riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales.
- ix. Riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes.
- x. Riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

La exposición a estos riesgos, así como a los generales propios de los conflictos armados, contribuye a la imposición de una serie de cargas psicológicas y materiales sobre las mujeres. Sostiene la Corte que “las mujeres sufren un impacto diferencial de la violencia armada en la medida en que, cuando se materializan los distintos peligros generales y específicos que se ciernen sobre ellas, las sobrevivientes deben afrontar nuevas responsabilidades, serios obstáculos y graves implicaciones psicosociales que por lo general no están en condiciones materiales ni emocionales de afrontar”.

Para el caso de las mujeres desplazadas como consecuencia del conflicto, se ha identificado que tienen una mayor exposición al riesgo de violencia y abuso sexual, a la prostitución forzada, a la esclavitud sexual, y a la trata de personas con fines de explotación sexual. Esta exposición a la explotación implica el desconocimiento de sus derechos a la igualdad, a la libertad, a un trabajo digno, a la dignidad humana, y a muchos otros derechos fundamentales. Las mujeres desplazadas por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional, por lo que las autoridades estatales tienen la obligación reforzada de proteger sus derechos; esta obligación deviene de los instrumentos internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario relacionados con la prevención de la violencia contra la mujer, y de la mujer en el contexto del conflicto armado.

En similar sentido, el Auto 009 de 2015 identifica nuevos riesgos de violencia sexual contra las mujeres desplazadas en el contexto del conflicto, entre los que se encuentran la violencia sexual asociada a la explotación ilegal de recursos mineros y actos de violencia sexual contra mujeres con orientación sexual diversa. Así mismo, la Corte señala una serie de factores que aumentan el riesgo de violencia sexual contra las mujeres, niñas y adolescentes con ocasión del conflicto armado y del desplazamiento forzado por la violencia en virtud de su género.

Existen factores contextuales que inciden en el aumento del riesgo de violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores, que están relacionados con la presencia de actores armados en la vida individual, organizativa y comunitaria de las mujeres, y con la inexistencia o precariedad del Estado frente a la prevención de la violencia sexual contra las mujeres perpetrada por actores armados. Estas condiciones facilitan para los actores armados el sometimiento de las mujeres a la trata de personas para usarles como correos humanos para el tráfico de drogas.

De otro lado se encuentran los factores subjetivos, que potencian el riesgo de la violencia sexual. Estos factores cuentan con unos enfoques sub-diferenciales, que evalúan la incidencia de características como la edad, la etnia y las condiciones de discapacidad en las situaciones de violencia sexual en el marco del conflicto armado:

- i. Desde el enfoque sub-diferencial etario, la incidencia de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado afecta en mayor medida a las niñas. La Corte expone que “dentro de las funciones asignadas a niñas y adolescentes dentro de las filas, se encuentran: el desarrollo de actividades de inteligencia e infiltración al “enemigo”, el mantenimiento de las comunicaciones, la preparación de alimentos, el almacenamiento y transporte de armas, explosivos y químicos para el procesamiento de narcóticos, la servidumbre y la explotación sexual, entre otras. Donde particularmente la servidumbre y la violencia sexual comprenden repertorios como: el tocamiento, la actividad sexual indeseada, el tráfico sexual, la extorsión sexual entre otros”.
- ii. Desde el enfoque sub-diferencial étnico-indígena, la violencia sexual impacta gravemente a las mujeres y niñas que pertenecen a pueblos indígenas. La Corte¹³ manifestó que la prostitución forzada, la violación y la esclavitud sexual empleadas como “tácticas bélicas” afectan especialmente a las mujeres indígenas, quienes tienen una mayor exposición a los actos delictivos cometidos por los actores armados.
- iii. Desde el enfoque sub-diferencial étnico-afro, se evidencia que las mujeres afrodescendientes enfrentan situaciones de discriminación por motivos raciales, pobreza y exclusión social, lo que les hace más vulnerables a la violencia sexual dentro de los conflictos armados. Son víctimas de violaciones, feminicidios, tratos crueles, inhumanos y degradantes con connotación sexual, desapariciones forzadas, amenazas, hostigamientos, y desplazamientos forzados.
- iv. Desde el enfoque sub-diferencial de condición de discapacidad: Las personas con discapacidad son especialmente vulnerables en situaciones de conflicto armado debido a las limitaciones que enfrentan para movilizarse, comunicarse, o acceder a la información, y por las dificultades para comprender los riesgos inherentes al conflicto armado, en el caso de las personas con discapacidad mental. Las mujeres con discapacidad son víctimas frecuentes de violencia sexual, y usualmente los perpetradores de las conductas delictivas son hombres pertenecientes al núcleo familiar o de confianza de la víctima, que recurren a las amenazas, al abuso emocional, o al sometimiento físico y psicológico de la víctima para consumir sus abusos. En las zonas controladas por los grupos armados, se registran también casos de violencia sexual ejecutados por sus miembros.

Frente a estos factores que potencian el riesgo de violencia sexual, la Corte resalta el deber de debida diligencia del Estado en la investigación, juicio y sanción de actos de violencia sexual en contra de mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores perpetradas por actores armados, para señalar que:

la inobservancia del deber de debida diligencia en las investigaciones, juicios y sanciones penales contra los responsables de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional de Humanitario, propicia la perpetuidad de las condiciones sociales que dan lugar a la vulneración de los derechos fundamentales de las sobrevivientes de estos crímenes

¹³ Apoyada en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de año 2010.

sexuales, en tanto la inacción o actuación deficiente del Estado en la vinculación de los responsables a un proceso penal y la aplicación de las sanciones correspondientes, refuerza los patrones de discriminación y violencia. ... En esa medida, la garantía de que los agresores serán enjuiciados y sancionados representa una de las principales estrategias de prevención contra la violencia y discriminación de género, incluida la violencia sexual. (Corte Constitucional, Auto 009 de 2015)

- **Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado**

La Corte Constitucional de Colombia, en el Auto N° 251 de 2008, sobre la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, señaló que la experiencia vital de esta población en relación con el desplazamiento forzado es diferente de aquella que tienen los adultos. Las causas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los menores de 18 años han sido clasificadas en tres tipos:

- I. La dinámica del conflicto armado en el país y los patrones de desplazamiento a los que da lugar, de manera que las principales víctimas fatales de las confrontaciones suelen ser los hombres jóvenes y adultos, y las víctimas sobrevivientes son frecuentemente mujeres y sus hijos, hijas o dependientes menores de 18 años, que deben abandonar el territorio para sobrevivir.
- II. Los niños, niñas y adolescentes son víctimas de los actos criminales de impacto general dentro del conflicto armado, como por ejemplo actos terroristas, fuego cruzado, combates, bloqueos de comunidades y masacres de la población civil. Estas situaciones dentro del conflicto armado tienen un impacto sobre la salud física y mental de los menores de 18 años.
- III. Los niños, niñas y adolescentes están expuestos a los siguientes riesgos específicos en el marco del conflicto armado:
 - Riesgo de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por parte de los actores armados.
 - Riesgo de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales.
 - Riesgo de ser víctimas frecuentes de minas antipersonales y material bélico sin explotar.
 - Riesgo de ser incorporados a los comercios ilícitos que financian a los grupos armados ilegales
 - Riesgo de ser víctimas de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, bien sea de forma aislada, o por parte de redes criminales de prostitución y trata de personas.
 - Riesgo de soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales que operan en amplias zonas del país, que incorporan pautas de control que restringen las libertades y que ponen en riesgo a las niñas, niños y adolescentes.

En el mismo Auto, la Corte menciona que en el marco del conflicto armado colombiano, los niños niñas y adolescentes son víctimas del delito de trata de personas, que es perpetrado de manera directa por los grupos armados ilegales, o por otras organizaciones criminales transnacionales asociadas. Los menores de 18 años son sometidos al delito de trata de personas con diversas finalidades, entre las que se encuentran la explotación sexual, la explotación laboral, la adopción irregular y el tráfico de órganos humanos.

1.4.3 La trata de personas como una violencia basada en género

La necesidad de situar las violencias basadas en género en el presente texto tiene como objetivo contemplar de una forma relacional las diferentes estructuras de poder. Además de las desigualdades de género existen otras desigualdades y violencias que se perpetúan en torno a la raza, clase, centro-periferia, edad o etnia, y que corresponden a diferentes formas de opresión que permiten realizar una lectura interseccional del fenómeno de trata de personas.

Partiendo de lo evidenciado a lo largo del presente capítulo, la trata de personas es un delito que afecta de forma particular a las mujeres y niñas, y la explotación sexual es la modalidad que más se registra (UNODC, 2014). Estas violencias ejercidas en contra de las mujeres presentan una especie de continuidad en el tiempo y el espacio, es decir, se perpetúan contra mujeres de todas las edades, en los diferentes escenarios de su vida. Así mismo operan en el marco del conflicto armado y en tiempos de posconflicto, post acuerdo, e incluso en tiempos de paz, tal como lo señala el informe titulado “La verdad de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia”, realizado por la Ruta Pacífica de las Mujeres en 2013.

La trata de personas es una violencia basada en género, entre otras, por siguientes razones:

- De acuerdo con la Convención de Belém do Pará, la violencia contra la mujer es 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 (Artículo 1).
- De acuerdo con el mismo instrumento internacional “se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica (...) Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar” (Artículo 2, literal b.)
- La trata de personas es un problema global que no es neutral en términos de género. Se calcula que el 80% de las víctimas transnacionales identificadas son mujeres. (OIM, 2012).
- Según la OIT, el 56% de las víctimas de trata es con fines laborales o económicos; así como el 98% de las víctimas de trata con fines sexuales son mujeres y niñas (OIM, 2012).
- Las mujeres están más expuestas que los hombres a ser víctimas de la trata para el servicio doméstico, trabajos diversos y para la industria del sexo (OIM, 2012).

Este delito se caracteriza por contener tipos de violencia normalizados y naturalizados en las sociedades, a tal punto que las víctimas en muchas ocasiones no saben que lo son. Preocupa además el hecho de que los tratantes en ocasiones pertenecen al núcleo familiar o incluso son pareja de la víctima, así que se valen de los vínculos filiales, amorosos o sexo-afectivos para cooptar a las víctimas. De allí se evidencia que existen relaciones de poder y dominación sobre los cuerpos, en tanto son objetualizados y mercantilizados, esto a su vez se enmarca en lógicas capitalistas y patriarcales de extracción y degradación con fines de satisfacción propia o para terceros.

A lo largo de la historia se ha considerado que existe una serie de determinismos naturales y biológicos que dividen lo femenino de lo masculino, en donde lo masculino hace referencia a la fuerza, agresividad, inteligencia y tiene el lugar de ser la cabeza de la familia. Por otro lado, lo femenino se asocia con la docilidad, el servilismo, la pasividad, ignorancia y papel en la familia de estar a cargo del trabajo doméstico. Estos estereotipos han generado una forma desigual de relacionarse entre hombres y mujeres, en tanto socialmente se ha legitimado el control y dominio

de los hombres sobre las mujeres, lo cual implica relaciones de poder basadas en el género. (Millet, 1970).

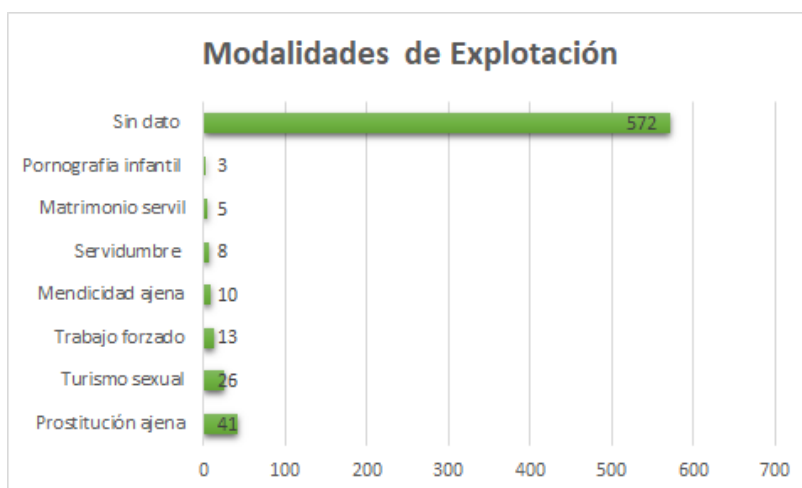
Esta forma de organización y relacionamiento ha sido reconocida por los estudios de género como el sistema patriarcal capitalista, en el que las instituciones estatales y sociales se basan en la supremacía masculina, respaldándose en la tradición y la cultura que ha ordenado la vida social. Este sistema establece la capacidad de ejercer poder y dominio a los varones, mientras que subestima y relega lo femenino, otorgándole una condición de objeto a los cuerpos para ser violentados, usados y desechados por los hombres, como lo señala Rita Laura Segato (2016). Esta descripción resulta asimilable a la trata de personas, pues los cuerpos de las víctimas considerados como simples objetos son captados, transportados y explotados.

1.5 Modalidades de Trata de Personas

La Ley 985 de 2005 establece las siguientes modalidades de trata de personas: prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, explotación de la mendicidad ajena, matrimonio servil, extracción de órganos, y turismo sexual u otras formas de explotación. Con el fin de desarrollar cada una de estas modalidades se hará uso de las definiciones, conceptos y acercamientos que han realizado la Corporación Ser Voz en su página web¹⁴, la Procuraduría General de la Nación, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Internacional para las Migraciones, así como los hallazgos del Informe de Trata en Colombia 2020 realizado por la Embajada de Estados Unidos en Colombia, datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación mediante un derecho de petición y el Informe Estadístico Trata de Personas 2020 elaborado por el Ministerio de Interior.

A continuación se presenta información sobre el número de víctimas de trata de personas registrado por la Fiscalía General de la Nación, desagregado por sexo y modalidades de la explotación:

Gráfica N° 5. Número de víctimas y modalidades de explotación entre 2017-2019



Fuente: Elaboración propia, información obtenida de derecho de petición presentado a la Fiscalía General de la Nación, octubre 2020.

¹⁴ Para más información consultar el sitio web <http://www.corporacionservoz.org/>

Frente a la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, fue posible identificar que esta institución cuenta con un registro de 677 víctimas de trata de personas en el periodo de 2017 a 2019, que se encuentran en el ciclo de vida entre los 0 a los 59 años. De las 667 víctimas, 332 corresponden a mujeres, 64 a hombres y 281 no registran este dato. Así mismo, se cuenta con información de la modalidad de explotación de 105 víctimas, de las cuales 41 corresponden a prostitución ajena, 26 a turismo sexual, 13 a trabajo forzado, 10 a mendicidad ajena, 8 a servidumbre, 5 a matrimonio servil y 3 a pornografía infantil, mientras que, no se tiene registro de la modalidad de las 572 víctimas restantes.

Por otro lado, se presenta la siguiente tabla del Informe Estadístico de Trata de Personas 2020 realizado por el Ministerio del Interior, con el fin de exponer las finalidades de la explotación de trata de personas registradas en para el primer semestre del 2020, las cuales serán abordadas una a una a continuación.

Gráfica N°6. Finalidades de la explotación



Fuente: Ministerio del Interior, Informe estadístico de trata de personas 2020.

Cabe resaltar que es posible que se presenten simultáneamente dos o más modalidades de explotación sobre una víctima. Las modalidades del delito de trata de personas no son taxativas, esto quiere decir que no se agotan en el texto normativo, sino que la ley permite que puedan existir otras modalidades adicionales.

1.5.1 Esclavitud o prácticas análogas a la misma

La esclavitud y las prácticas análogas de la esclavitud son un fenómeno social que tiene múltiples vertientes con relación a la forma o característica propia del modo de esclavitud de la víctima. Esto se puede traducir en las siguientes formas: Trabajo forzoso, servidumbre por deudas, matrimonio forzoso o venta de esposas, trabajo infantil o servidumbre infantil, esclavitud sexual, prostitución ajena, prostitución infantil y turismo sexual (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004).

Para el caso colombiano, la Corporación Espacios de Mujer (2017) ha determinado que entre las modalidades de prácticas análogas a la esclavitud más recurrentes, en relación con el total de las víctimas registradas en el 2017, se encuentran la explotación sexual con un 65%, el trabajo forzado con 15%, el matrimonio servil con 11%, la mendicidad ajena con 5% y la servidumbre con 4%.

1.5.2 Trabajos o servicios forzados

Se entienden como una forma de explotar y someter a otra persona para realizar trabajos o servicios en contra de su voluntad, bajo condiciones precarias y mediante amenazas físicas, económicas y/o psicológicas, o a través de tratos crueles e inhumanos. Una de sus expresiones es la servidumbre doméstica. Esta modalidad de trata tiene fines de explotación laboral, se encuentra relacionada con la economía tanto formal como informal.

Según datos de la Embajada de EE.UU. en Colombia (2020), para el 2019 las autoridades registraron 124 víctimas de trata de personas, de las cuales 6 correspondían a trabajos forzados, mientras que un informe elaborado por el Ministerio de Interior sobre trata de personas del primer semestre del año en curso registra 32 víctimas, de las cuales 1 se encontraba en la modalidad de trabajo forzado. Así mismo, se identificó que los traficantes en su mayoría explotan a los niños y niñas colombianas que trabajan en la venta ambulante y el sector informal.

Por otra parte, se plantea que el trabajo forzoso se encuentra principalmente en los sectores de limpieza, construcción, fabricación, restauración y producción textil. Al respecto, los sectores económicos que mayor preocupación representan para el gobierno Colombiano para el 2020 corresponden a la extracción de esmeraldas, de oro, de aluvión y carbón, la minería legal e ilegal, el servicio doméstico, la ganadería, la recolección de cosechas, la producción de palma y particularmente en la zona del eje cafetero el sector de la agricultura.

1.5.3 Matrimonio servil

Esta modalidad de trata implica establecer vínculos filiales, específicamente un vínculo conyugal, en donde se presenta la anulación de los derechos y la voluntad de una de las partes de la pareja, usualmente las mujeres o las niñas, quienes representan las principales afectadas. La víctima es obligada a contraer matrimonio con otra persona del grupo familiar, cultural o criminal; este vínculo conlleva a la explotación sexual o a la realización de trabajos forzados, de manera que la relación se genera como una especie de transacción.

Para el 2019, según el informe de la Embajada de EE.UU. en Colombia, las autoridades colombianas identificaron 124 víctimas de trata de personas, de las cuales 12 correspondieron a matrimonios serviles, mientras que un informe elaborado por el Ministerio del Interior sobre trata de personas del primer semestre del año en curso registró 32 víctimas, de las cuales 2 correspondieron a esta modalidad.

1.5.4 Servidumbre

La servidumbre es aquella condición que implica el sometimiento de una persona por parte de otra, justificada por una deuda, un acuerdo o una costumbre, así que, a pesar de que la persona sometida preste sus servicios, esto no implica que reciba remuneración, o que con su trabajo se disminuya la presunta deuda.

La Corporación Espacios de Mujer considera que la servidumbre debe ser comprendida dentro de las lógicas de las prácticas análogas a la esclavitud, es decir, existe la servidumbre en condición de mendicidad ajena y la servidumbre en condición de trabajo forzado.

Según cifras de la Embajada de EE.UU. en Colombia, para el 2019 de las 124 víctimas identificadas, 11 correspondían a servidumbre, particularmente a servicios domésticos. Sumado a esto, el informe presentado por el Ministerio de Interior del primer semestre de 2020 determinó que, de las 32 víctimas identificadas de trata de personas, 1 estaba sometida a la modalidad de servidumbre.

1.5.5 Mendicidad ajena

Esta modalidad de trata de personas hace referencia a las circunstancias en que una persona obliga a otra, particularmente a niñas, niños y adultas y adultos mayores, a pedir limosna para el beneficio de un tercero o de sí mismo.

La Corporación Espacios de Mujer considera que, para el año 2017, el 4% de las víctimas de trata de persona corresponden a la mendicidad ajena, que es una forma de explotación recurrente en las zonas urbanas. Por otro lado, un estudio realizado por la Universidad Santo Tomás se centró en la mendicidad ajena con la comunidad indígena Embera-Chamí, víctimas del desplazamiento forzado a causa del conflicto armado; esta situación de desplazamiento, de despojo de sus territorios que representan su forma de sostenimiento, protección y reproducción de la vida, sitúa a esta población en una condición de vulnerabilidad económica, de la cual los tratantes se aprovechan. (Álvarez, et al, 2018). Fue posible identificar en este caso particular que, los hombres adultos de la comunidad Embera-Chamí son quienes utilizan a sus hijas, hijos y cónyuges como un instrumento para obtener beneficios económicos en las calles de Pereira. Sin embargo, influyen en esta práctica además del ejercicio del poder patriarcal las condiciones de vulnerabilidad que atraviesa esta comunidad indígena por su condición de desplazamiento, como a la falta de garantías de sus derechos y de asistencia institucional.

Según la Organización Internacional de Migraciones, Pereira es uno de los principales municipios de origen en donde se presenta la mendicidad ajena. Así mismo, una de las conclusiones de la investigación señalada reconoce que las principales víctimas de la mendicidad ajena son niñas, niños y adolescentes, principalmente originarios de comunidades indígenas. Sumado a esto, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, señala en esta investigación que, en efecto, la población Embera atraviesa por la problemática en mención, lo que genera que sus derechos se encuentren vulnerados y amenazados.

Finalmente, el informe presentado por el Ministerio de Interior del primer semestre de 2020 determina que, de las 32 víctimas identificadas de trata de personas, 7 correspondían a la mendicidad ajena.

1.5.6 Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual

Esta modalidad de trata de personas hace referencia a la obtención de algún tipo de beneficio, como el económico, a través del sometimiento de otra persona para la prestación de servicios sexuales, la producción de pornografía (en ocasiones infantil), la explotación de la prostitución ajena en el contexto de viajes o turismo, entre otras. Las víctimas son obligadas a realizar uno o más de los actos anteriormente señalados, mientras que el o los tratantes reciben todas las ganancias.

Según cifras de la Secretaría Distrital de la Mujer¹⁵, para el 2017 de la totalidad de las víctimas de explotación sexual registradas para ese año, el 71% corresponden a mujeres y niñas; sin embargo, los hombres que practican el sexo comercial y los hombres transexuales representan una población vulnerable al tráfico sexual tanto al interior de Colombia, como hacia Europa. De igual forma, las mujeres, niñas y niños que son víctimas de tráfico sexual guardan una estrecha relación con las grandes industrias extractivistas en donde se perpetúa la explotación sexual.

Gracias a los hallazgos de la Corporación Espacios de Mujer, es posible determinar que la explotación interna afecta en mayor medida al Valle, Antioquia, Norte de Santander y al Eje Cafetero (Caldas, Quindío, Risaralda). Así mismo, los lugares a donde son trasladadas las víctimas son

¹⁵ Para más información puede remitirse al sitio web de la Secretaría Distrital de la Mujer, <http://www.sdmuje.gov.co/noticias/71-las-v%C3%ADctimas-trata-personas-son-mujeres-y-ni%C3%B1as>

principalmente los departamentos de Bolívar, Antioquia y Bogotá. Los principales destinos de la trata transnacional son Asia, Europa y Argentina (Espacios de mujer, 2017).

Según cifras de la Embajada de EE.UU. en Colombia, para el 2019 de las 124 víctimas identificadas, 81 correspondían a la explotación sexual. Sumado a esto, el informe presentado por el Ministerio de Interior del primer semestre de 2020 determinó que, de las 32 víctimas identificadas de trata de personas, 18 correspondían a la explotación con fines sexuales.

1.5.7 Turismo sexual

El turismo sexual es una de las expresiones de la prostitución ajena o explotación sexual, en la que se somete a la víctima a realizar prácticas sexuales en contra de su voluntad, ejerciendo una especie de derecho y propiedad sobre la víctima con el fin de satisfacer a turistas.

Children Change Colombia (2020) ha reconocido que el turismo sexual ha aumentado con los años, afectando particularmente a niñas, niños y adolescentes. Entre el 2011 y 2013, gracias a los esfuerzos estatales y de organizaciones sociales nacionales e internacionales, se desvincularon 2.135 niñas, niños y adolescentes víctimas de turismo sexual, de las y los cuales el 45% corresponden a personas menores de 11 años de edad.

Los lugares que se ven mayor afectados por el turismo sexual son Bogotá y Santa Marta, según Children Change Colombia. Así mismo, el Centro de Memoria Histórica plantea que el turismo sexual opera de la mano con las redes de microtráfico, de manera que las niñas, niños y adolescentes víctimas se encuentran en contextos de consumo de estupefacientes, lo cual agudiza su condición de vulnerabilidad (Hernández, 2019).

1.5.8 Extracción de órganos o tráfico de órganos

Esta modalidad de trata de personas hace referencia a toda práctica con fines relacionados a la extracción involuntaria de una persona de su/s órgano/s humanos y tejidos, para posteriormente ser comercializados. A pesar de la exhaustiva y dedicada búsqueda de datos estadísticos sobre esta finalidad del delito de trata de personas, no se encontraron registros.

La investigación titulada *Tráfico ilegal de órganos: retos para la seguridad internacional* realizada por Diego Canales¹⁶ en 2018, afirma que existen organizaciones criminales que se lucran gracias a las necesidades de salud de unas personas, y a las condiciones de vulnerabilidad de otras. Debido a que con el tiempo se ha presentado una disminución persistente de la proporción de órganos disponibles en los servicios de salud, se ha generado un mercado ilegal de gente con recursos económicos suficientes dispuesta a pagar altas sumas de dinero para conseguir un donante, lo cual a su vez implica que las donaciones voluntarias se disminuyan, y se convierta en un posible negocio o forma de conseguir recursos.

Sumado a esto, existe otro factor que incide en la prevalencia del tráfico de órganos; en palabras de Canales:

¹⁶ Diego Canales es Magister en seguridad y defensa nacionales, fue coordinador de las investigaciones en la maestría en mención y para el 2019 era director de la Maestría en Historia Militar de la Escuela Militar de Cadetes.

Las guerras internas y regionales, la inequidad y la inestabilidad de los gobiernos pueden incrementar el tráfico ilegal de órganos y tejidos humanos. Las fallas en la lucha contra el tráfico de órganos han propiciado la generación de organizaciones criminales, las cuales buscan enriquecerse a costo de las condiciones de salud de las personas menos favorecidas del mundo. (Canales, 2018, PP, 104)

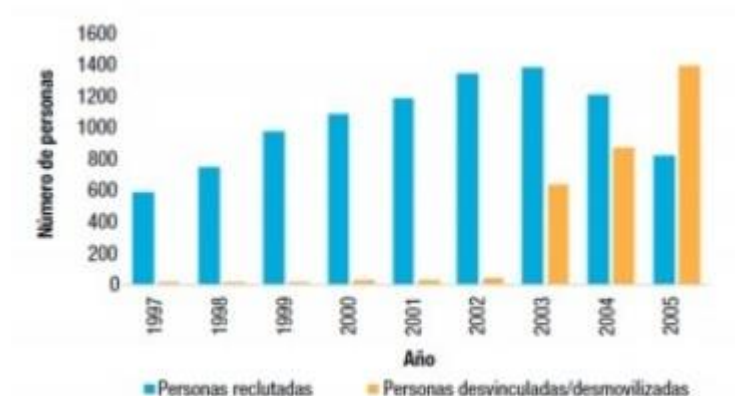
De igual forma, Diego Canales expone que el Estado Islámico y otros grupos de crimen organizado, usan como uno de los medios para financiarse el tráfico de órganos. Si bien han existido iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas para identificar este delito en los diferentes Estados, no han tenido mayores avances debido a la insuficiencia de investigaciones, registros y datos de esta modalidad de trata de personas.

En Colombia, la Ley 919 de 2004 determina que se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante, y lo tipifica como un delito. Así mismo, si el portador de los tejidos u órganos no cuenta con el consentimiento del propietario de estos en un documento escrito y validado por una notaría, será puesto ante la justicia penal colombiana.

1.5.9 Reclutamiento forzado¹⁷

El reclutamiento forzado es una práctica que se presenta en el marco del conflicto armado colombiano, y que afecta principalmente a las niñas, niños y adolescentes, quienes son obligados a incorporarse a las filas de grupos armados para desarrollar actividades como combatientes, informantes, en servicios domésticos y para la explotación sexual.

Gráfica N° 7. Niños, niñas y adolescentes reclutados y desvinculados/desmovilizados, 1997-2005



Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica, Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano, Una Guerra sin edad, 2017.

En un estudio realizado por Yadira Alarcón (2019), en donde analiza fuentes como el Centro Nacional de Memoria Histórica (2017), se identifica que entre los años 1997 a 2005 fueron registrados en

¹⁷ Según la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos la diferencia entre reclutamiento forzado y utilización radica en el grado de involucramiento, participación o cercanía de los niños y las niñas en actividades ilícitas relacionadas con los conflictos armados internos o las guerras. (<http://www.derechoshumanos.gov.co/>), consultado diciembre 14 de 2020.

Colombia 16.879 niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado, que fueron desvinculados y desmovilizados de los grupos armados ilegales, particularmente de la ahora desmovilizada guerrilla FARC-EP (Alarcón, 2019). Como se puede observar en la Tabla N°10, este fue un flagelo que afectó de forma considerable a la niñez y la adolescencia en Colombia; también se identificó que a partir del 2003 se incrementaron de forma significativa los índices de desvinculación de niños, niñas y adolescentes. Sumado a esto, Alarcón expone que el reclutamiento forzado de menores de edad en Colombia, ha sido reconocido como una práctica extendida y reiterada en todo el territorio nacional, de igual forma

La Corte Constitucional admite que es un hecho comprobado que el reclutamiento forzado de menores de edad —niños, niñas y adolescentes— es una práctica criminal en la que incurrían en forma extensiva, sistemática y habitual los grupos armados ilegales que toman parte en el conflicto armado en Colombia, tanto guerrillas como paramilitares. Así mismo, la Corte señala el reclutamiento forzado de menores como causa directa de desplazamiento forzado. (Alarcón, 2019, párrafo 59)

Por otro lado, en el marco del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, para el 2017 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹⁸ y la Defensoría del pueblo iniciaron el proceso de restablecimiento de derechos a 75 adolescentes entregados por las FARC-EP. Fue posible identificar los departamentos en donde fueron recibidos corresponden a 18 en Antioquia, 5 en Arauca, 13 en Caquetá, 10 en Guaviare, 13 en el Meta, 6 en Norte de Santander y 10 en Puerto Asís (Alarcón, 2019).

Sumado a esto, la Embajada de EE. UU. en Colombia en su informe sobre la trata de personas (2020) señaló que una organización internacional reportó para el 2018, 292 niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado, mientras que para el 2019 la cifra fue de 99 niños, niñas y adolescentes. Así mismo, los territorios mayormente afectados por este delito corresponden a los departamentos de Norte de Santander, Córdoba, Chocó, Nariño y Cauca, en donde se incluye como principales afectados a niñas, niños y adolescentes indígenas, afrocolombianos y de origen venezolano, para que realicen actividades como cosechar cultivos ilícitos y las anteriormente señaladas (Embajada EE.UU, 2020).

Por otro lado, sobre los sistemas de alerta temprana, entre el 2017 y 2019, se identificaron 182 municipios en el país en donde las mujeres, niños, niñas y adolescentes son vulnerables al reclutamiento forzado, sin embargo, varias de las zonas donde se presenta el reclutamiento forzado ni siquiera cuentan con presencia estatal.

2. Marco jurídico-legal para la lucha contra la trata de personas

2.1.1. Enfoque de género y de derechos humanos en el análisis del delito de Trata de Personas

La lucha contra la Trata de personas se encuentra íntimamente ligada con los derechos humanos, y con los instrumentos legales y jurídicos que promueven su protección, defensa y garantía. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de Naciones Unidas, un enfoque de derechos humanos aplicado a la trata de personas exige comprender las distintas formas en que estos derechos son violados durante todas las etapas del delito, y la manera en que surgen las obligaciones de los Estados de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es necesario partir de la consideración de que la trata de personas, y las prácticas delictivas

¹⁸ Alarcón (2019) logró identificar que, el ICBF atendió 5252 niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales entre noviembre de 1999 y enero del año 2013.

asociadas a ella, como la explotación sexual, el matrimonio forzado, la esclavitud, el trabajo infantil y la mendicidad ajena, son violaciones de los derechos humanos.

La Carta de Naciones Unidas, así como la Declaración Universal de Derechos Humanos establecen que los derechos humanos tienen un carácter universal, es decir que son aplicables a todos los seres humanos con independencia de su sexo, raza, nacionalidad, religión o credo, o de cualquier otra condición. Los Derechos más afectados por la trata de personas son: la vida, la libertad y la seguridad; la prohibición de la discriminación por motivos de raza, sexo, idioma, origen nacional social, posición económica o cualquier otra condición; el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a no sufrir violencia basada en género; el derecho al disfrute del nivel más alto de salud física y mental; y los derechos de las niñas(os) y las mujeres a ser sujetos de especial protección.

Este fenómeno afecta de manera diferenciada y desproporcionada a ciertos grupos de personas, usualmente aquellos que ya sufren constantes vulneraciones a sus derechos, como por ejemplo las niñas y niños, las mujeres, y las personas con discapacidad. El Trafficking in Persons Report de 2020 menciona que, en Colombia, los grupos en alto riesgo de convertirse en víctimas de trata de personas incluyen a las personas desplazadas internamente, mujeres afrocolombianas, personas con discapacidad, poblaciones indígenas, y personas viviendo en áreas donde existen grupos armados ilegales y organizaciones criminales activas (Departamento de Estado, Estados Unidos de América, 2020).

Dentro de estos grupos vulnerables, las víctimas del delito de trata de personas son en su mayoría mujeres, niñas y niños. Que las mujeres sean las principales víctimas se relaciona directamente con los estereotipos¹⁹ y las prácticas discriminatorias de género, que frecuentemente se exacerbaban por otras formas de desigualdad y violencia. La trata de personas es una grave violación a los derechos de las mujeres, y por consiguiente, una forma de violencia de género.

Como otras expresiones de la violencia contra la mujer, la trata es producto de la naturalización de la cultura patriarcal que reproduce y perpetúa las desigualdades de género, negando a las mujeres sus derechos, limitando sus libertades, y permitiendo la invisibilización y la impunidad frente a estas conductas. Por ello, la perspectiva de género debe ser un eje fundamental de la protección y asistencia integral que garantice la restitución de los derechos humanos y el fortalecimiento de la autonomía de las víctimas de trata de personas (Organización Internacional para las Migraciones, 2020). La discriminación por motivos de género presente en muchos países de Latinoamérica produce un impacto desproporcionado de la trata de personas sobre las mujeres. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “en la región, personas que suelen encontrarse en situaciones de vulnerabilidad suelen además ser engañadas con promesas de mejores perspectivas de vida, y en su desplazamiento concurren elementos de coacción, violencia física o psíquica, abuso y explotación de cualquier índole” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015).

¹⁹ Los estereotipos de género son el conjunto de creencias preconcebidas y generalizadas sobre las características y los atributos considerados como propios de las mujeres y de los hombres, de manera que a partir de ellos se definen los roles que se asignan a lo femenino y a lo masculino dentro de diversos contextos sociales. Los estereotipos de género en muchas ocasiones se configuran como obstáculos para la prevención, investigación, sanción, reparación y garantía de no repetición de la violencia en contra de las mujeres y las niñas. (Women's Link Worldwide, 2017)

La aproximación al fenómeno de la trata de personas a través del uso de los lentes de los derechos humanos y del enfoque de género permite un acercamiento crítico a los componentes que originan el delito, a la caracterización de las víctimas, de las dinámicas de poder que confluyen en las relaciones de dominación propias de la conducta, y de los mecanismos adecuados para la formulación de herramientas y lineamientos para la acción estatal, particular y social en favor de la prevención y la lucha contra de la trata.

2.2. Marco jurídico internacional para la lucha contra la trata de personas

2.2.1. Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La trata de personas constituye una violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, una manifestación de la violencia basada en género, y una forma de esclavitud moderna. Es un delito de magnitud nacional y transnacional que actualmente afecta a la comunidad internacional, por lo que a través de estrategias de cooperación se han creado instrumentos para la regulación de la problemática, con implicaciones internacionales y nacionales (OIM - Misión Colombia, 2016).

Frecuentemente, la trata de personas se encuentra vinculada al crimen organizado e implica el cruce de fronteras, es por ello que el establecimiento de mecanismos de cooperación internacional es esencial para prevenir el delito y para ejercer las acciones de investigación, judicialización e identificación y atención a víctimas necesarias en la lucha contra este fenómeno. Los Estados han acudido a diferentes acuerdos bilaterales, regionales o mundiales para establecer sistemas de cooperación, y para fijar un estándar normativo mínimo sobre el que las naciones deben adecuar sus legislaciones y acciones internas.

Las primeras referencias a la trata de personas se remontan al año 1904 con el Acuerdo Internacional sobre Represión de Trata de Blancas, aunque en él la trata de mujeres se refería a su movilización asociada con la esclavitud y con los fines "inmorales" (prostitución), además requería el cruce de fronteras internacionales (Staff Wilson, 2009). Algunos años después se aprobó la *Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas*, que incluyó en su definición el comercio de mujeres dentro de las fronteras nacionales, nuevamente ligado a la esclavitud. La referencia al término "Trata de Blancas" se fundamenta en los casos de mujeres europeas blancas que en el siglo XIX eran comercializadas en Europa del Este, Asia, África y América. Actualmente se habla de Trata de personas, y no de blancas, pues además de implicar una carga racista, aquel término se asociaba únicamente con la prostitución femenina, contribuyendo a generar una estigmatización por razones de género (Madriz Franco & Oropeza, 2019).

Otros factores que conllevan a la superación del término "Trata de blancas", son, que como hemos visto, las víctimas de Trata no son sólo mujeres europeas, sino que cualquier persona puede serlo: mujeres y hombres de cualquier edad, raza, condición social, nacionalidad, etc. Tampoco es el único fin de la trata de personas la prostitución o la explotación sexual femenina, pues existen otras modalidades de Trata tales como la explotación laboral, la mendicidad ajena, el reclutamiento forzado, etc.

El Convenio Internacional para la supresión de la Trata de mujeres y niños de 1921, y el Convenio Internacional para la Represión de Trata de Mujeres mayores de edad de 1933, fueron también

avances importantes para la sanción de las personas que ejercían la trata de niños y mujeres adultas con independencia de su consentimiento. Para 1949 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó, a través de su Resolución 317, el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, que reunió lo dispuesto en los instrumentos, pero no definió cabalmente el fenómeno de trata ni sus modalidades.

La Organización Internacional del Trabajo también ha hecho aportes significativos en la lucha contra este fenómeno; de especial relevancia resultan acuerdos tales como el Convenio 29 de 1930 sobre el trabajo forzoso²⁰, y los Convenios 105 de 1957 y 182 de 1999 relativos a las peores formas de trabajo infantil, entre las que se incluyen prácticas como la oferta de niñas y niños para la prostitución y la pornografía, su reclutamiento para la realización de actividades ilícitas y el trabajo riesgoso para su salud, vida y desarrollo.

2.2.1.1. Instrumentos Internacionales sobre protección de los derechos humanos y la prohibición de la Trata de Personas

Actualmente existen diferentes instrumentos internacionales que reconocen y protegen derechos humanos que son especialmente importantes en el contexto de la Trata de personas, y que consagran algunas medidas de protección relacionadas con el delito, como se verá a continuación.

Tabla No. 5. Instrumentos Internacionales sobre protección de los derechos humanos y la prohibición de la Trata de Personas

Instrumento	Objeto	Entrada en vigor
<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1996. Ley 74 de 1968</p>	<p>Reconoce derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía. Proscribe la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Art. 7)</p> <p>Prohíbe la esclavitud, la trata de esclavos, la servidumbre, el trabajo forzoso u obligatorio (Art 8)</p>	<p>23 de marzo de 1976</p>
<p>Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de</p>	<p>Faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser</p>	<p>23 de marzo de 1976</p>

²⁰ El artículo 2 del Convenio 29 de 1930 de la OIT define el trabajo forzoso como todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.

Derechos Civiles y Políticos, 1966. Ley 74 de 1968	víctimas de violaciones de los derechos protegidos por el Pacto.	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966. Ley 74 de 1968	Reconoce derechos de carácter económico, social y cultural, como por ejemplo los derechos a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la salud, a la seguridad social y al agua y saneamiento. Los Estados Parte se comprometen a garantizar estos derechos sin discriminación alguna.	3 de enero de 1976
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008 (Colombia no es parte del Protocolo facultativo del PIDESC)	Contempla un mecanismo de denuncias individuales y reconoce la competencia del Comité de Derechos Económicos, sociales y culturales para conocer de las denuncias sobre posibles violaciones de los derechos establecidos en el PIDESC.	5 de mayo de 2013
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979. Ley 51 de 1981	Define y condena la discriminación contra la mujer, y señala obligaciones estatales en favor de eliminar este flagelo. Contiene el compromiso de los Estados de tomar medidas apropiadas para la eliminación de la trata y la explotación de la prostitución de las mujeres (Art. 6)	3 de septiembre de 1981
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las	Establece los mecanismos de denuncia y de investigación de la CEDAW. Se reconoce la competencia del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer	20 de diciembre de 2000

formas de discriminación contra la mujer, 1999 Ley 984 de 2005	para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas respecto de violaciones de los derechos previstos en la Convención.	
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965 Ley 22 de 1981	Propende por la adopción de las medidas necesarias para eliminar la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones, y por la igualdad de todas las personas ante la ley sin discriminación alguna.	4 de enero de 1969
Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984 Ley 70 de 1986	Estipula la definición de la tortura, y establece la obligación de los Estados Partes de tomar las medidas necesarias para impedir los actos de tortura.	26 de junio de 1987
Convención sobre los Derechos del Niño, 1989 Ley 12 de 1991	Contempla el compromiso de los Estados Parte de respetar los derechos de los(as) niños(as) sin distinción alguna, y de tomar las medidas necesarias para la protección de los niños(as) contra todas las formas de discriminación. Los Estados Parte deben tomar las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral necesarias para impedir la trata de niños para cualquier fin o de cualquier forma (Art. 35)	2 de septiembre de 1990
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a	Propende por la protección de los niños(as) contra la venta de niños, la prostitución infantil, el turismo sexual, la explotación económica y sexual, y la	

<p>la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000 Ley 765 de 2002</p>	<p>utilización de niños en la pornografía; y establece el compromiso de los Estados Parte de tomar las medidas penales para combatir estas conductas.</p>	<p>18 de enero de 2002</p>
<p>Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional, 2000 Ley 800 de 2003</p>	<p>Es un instrumento de lucha contra la delincuencia organizada transnacional, adopta conceptos para el entendimiento de tal fenómeno y establece el compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones internas con lo dispuesto en la Convención.</p>	<p>29 de septiembre de 2003</p>
<p>Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000 Ley 800 de 2003</p>	<p>Ratifica el compromiso de los Estados Parte de prevenir y combatir la trata de personas, de proteger y asistir a las víctimas del delito, y de promover la cooperación internacional para la lucha contra este fenómeno.</p>	<p>25 de diciembre de 2003</p>
<p>Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000 (Colombia no es Parte del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire)</p>	<p>Previene y combate el tráfico ilícito de migrantes, y promueve la cooperación entre los Estados Parte para lograr tales fines. Protege además los derechos de los migrantes que son objeto de dicho tráfico.</p>	<p>25 de diciembre de 2003</p>
	<p>Propende por la garantía y efectividad de los derechos de los NNA, a través de la</p>	

<p>Convención Interamericana sobre el tráfico internacional de menores, 1994 Ley 470 de 1998</p>	<p>prevención y sanción del tráfico internacional de menores. Protege a los menores víctimas de este delito, y establece el compromiso de los Estados Parte de cooperación jurídica y de establecimiento de medidas legales y administrativas en favor de la erradicación del ilícito.</p>	<p>15 de agosto de 1994</p>
<p>Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, 1994 Ley 248 de 1995</p>	<p>Establece el derecho de las mujeres de vivir una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, y condena la discriminación. Señala el acuerdo de los Estados Parte de adoptar las medidas necesarias para prevenir y erradicar este tipo de violencia.</p>	<p>28 de marzo de 1996</p>

La Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional tiene el propósito de promover la cooperación internacional para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada (Art. 1). Este instrumento propone el uso de definiciones comunes para los Estados Parte y contempla diferentes conductas delictivas ejecutadas por los grupos delictivos organizados.

Los Protocolos complementarios a la Convención tratan temáticas más concretas:

- i. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: A través de su adopción en el año 2000, la Comunidad Internacional acogió por primera vez una definición consensuada de la Trata de personas como delito independiente, separado del tráfico de migrantes. Este Protocolo entró en vigor tres años después, el 25 de diciembre de 2003, y al 2020 cuenta con ciento setenta y seis Estados Parte. De acuerdo con su artículo segundo, este Protocolo tiene tres finalidades básicas: prevenir y combatir la trata de personas, proteger y ayudar a las víctimas de trata, y promover la cooperación entre los Estados Parte.
- ii. Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: Este Protocolo tiene también tres objetivos fundamentales: prevenir y combatir el

tráfico ilícito de migrantes, proteger los derechos de los migrantes que son objeto del tráfico ilícito, y promover la cooperación entre los Estados Parte (Art. 2).

2.2.1.2. Definición de Trata de Personas en el DIDH

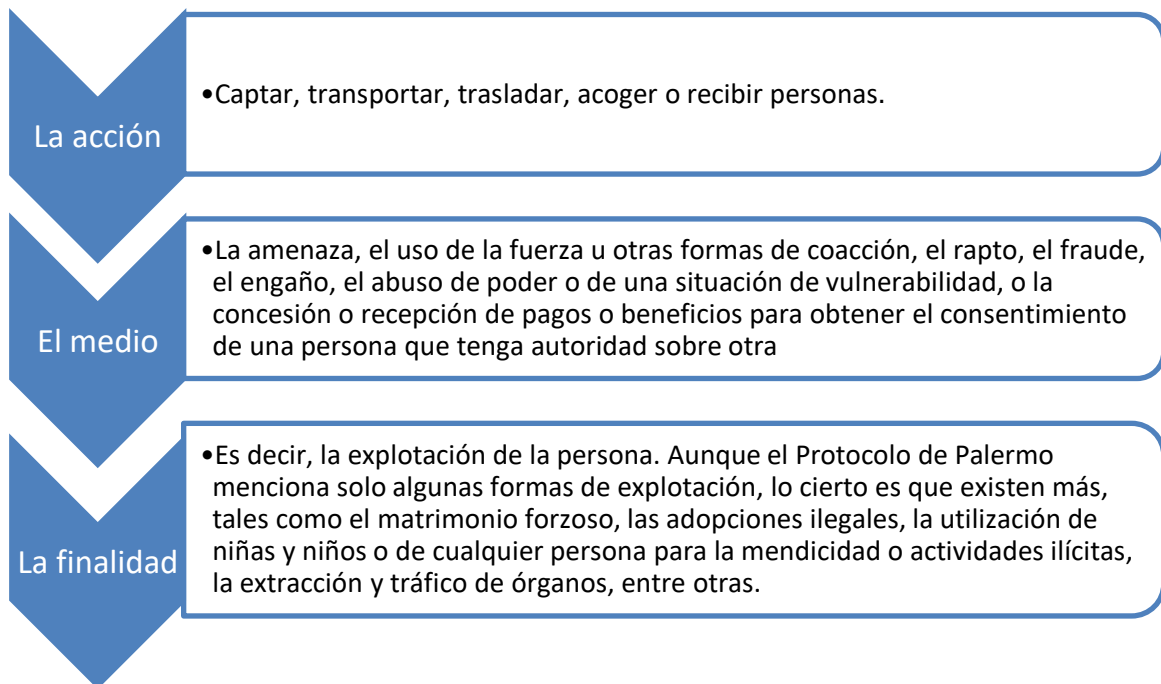
En cuanto a la definición de Trata de personas, el artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, o Protocolo de Palermo, dispone que:

“Para los fines del presente protocolo:

a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo²¹, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años.”

De allí, son tres los elementos constitutivos de la Trata de personas:

²¹ La expresión «como mínimo» se utilizó en lugar de un listado de formas específicas de explotación con el fin de velar por que las formas de explotación no nombradas o nuevas no quedaran excluidas por deducción: Proyecto revisado de Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (A/AC.254/4/ Add.3/Rev.7, nota 14).



Generalmente la Trata de personas tiene lugar a través del cruce de fronteras, por lo que requiere esfuerzos y actuaciones conjuntas de la comunidad internacional para combatirla. Para que un Estado se haga parte de alguno de los Protocolos complementarios, debe serlo primero de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Art. 37 Inc.2). Una vez un Estado sea parte de alguno de los dos Protocolos, este le será vinculante, y deberá ser interpretado de manera conjunta con la Convención.

Usualmente los grupos delictivos organizados recurren a la Trata de personas a la vez que ejecutan otras actividades delictivas, pues las víctimas son empleadas como medio de transporte para el tráfico de drogas, armas, y otros productos prohibidos. De acuerdo con Naciones Unidas, en los últimos años se ha registrado un aumento de la participación de organizaciones delictivas tanto para la trata de personas como para el tráfico ilícito de migrantes, pues para estos grupos los riesgos del delito son superados por los beneficios que les representan. Se calcula que los tratantes obtienen cerca de 150.000 millones de dólares producto de la comercialización de niños, niñas, adolescentes, hombres y mujeres en tipos de trata de personas, que contemplan la esclavitud sexual, el trabajo forzoso, la mendicidad ajena, el matrimonio servil o servidumbre y la extracción ilegal de órganos (Fiscalía General de la Nación, 2018). La participación de estas organizaciones puede ocurrir de diferentes maneras, las operaciones de trata pueden ser complejas y varios delincuentes pueden estar involucrados en ellas, como ocurre principalmente en las corrientes de trata transregionales (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014).

El Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas tiene por objeto la prevención, investigación y penalización de los delitos que en él se tipifican siempre que dichos delitos tengan el carácter de transnacionales e impliquen la participación de un “grupo delictivo organizado” (Art 4). Sin embargo, en el derecho interno la tipificación del delito no requiere de la estipulación de esas mismas características. De hecho, la Convención contra la Delincuencia Organizada en su artículo 34, sobre la aplicación de la Convención, establece que los Estados parte

podrán adoptar “medidas más estrictas o severas” con el fin de prevenir y luchar contra la delincuencia organizada transnacional, lo que alude también a la trata de personas.

Lo dispuesto en la Convención se aplica al Protocolo *mutatis mutandis*, es decir que, al aplicarse las disposiciones de la Convención al Protocolo, es posible realizar algunas modificaciones de interpretación necesarias y en la medida de lo necesario, para tener en cuenta las circunstancias y finalidad del Protocolo específico. Si los legisladores excluyen de manera explícita esta posibilidad, la regla no será aplicable.

2.2.1.3. Sobre el consentimiento en el delito de trata de personas

Es común en los casos de trata que exista un consentimiento o acuerdo entre la víctima y el tratante para la realización de una actividad lícita (por ejemplo, para la realización de un supuesto trabajo, o para el acceso a una presunta oportunidad educativa), y que ese consentimiento esté mediado por el engaño, el fraude, o el aprovechamiento de determinadas condiciones de vulnerabilidad. Así mismo, una víctima puede ser sometida en su voluntad a través de situaciones de abuso y otras formas de coacción. Sin embargo, en el marco del Protocolo de Palermo, el consentimiento de la víctima *no se tendrá en cuenta* cuando haya sido demostrada la utilización de medios ilícitos para su obtención (Art. 3). El consentimiento de la víctima queda por tanto anulado, pues el engaño, el abuso de poder, la amenaza o la fuerza limitan y condicionan el libre ejercicio de la voluntad.

La Organización internacional para las Migraciones ha explicado que el consentimiento de la víctima no exonera al tratante de la culpa²². Estos delincuentes usualmente manipulan los sentimientos de las víctimas y explotan sus necesidades económicas y afectivas, al punto que en muchas ocasiones éstas pierden su autonomía y se ven afectadas en sus derechos y dignidad como seres humanos.

Sin embargo, de acuerdo con el Protocolo de Palermo es posible que las personas manifiesten un consentimiento libre e informado, alejado del uso de medios indebidos como los contemplados en el instrumento internacional. Esto ocurre cuando quien manifiesta el consentimiento tiene plena información y entendimiento sobre las conductas que consiente, aun cuando estas sean ilegales en el lugar de destino (como por ejemplo la prostitución o el tráfico de armas o drogas) o cuando sean constitutivas de lo que podría calificarse como una situación de explotación²³. Esto es, si la persona manifiesta su consentimiento desde el inicio y durante todas las acciones y etapas del proceso, no hay lugar al delito de Trata de personas. La conducta delictiva existirá sólo si el consentimiento de la víctima queda viciado o anulado por el uso de medios indebidos por parte de los tratantes en cualquier etapa del proceso.

Ahora bien, para el caso de las personas menores de 18 años, el Protocolo excluye toda posibilidad de consentimiento de la víctima, aun cuando no esté presente un medio de coacción o engaño. En las legislaciones internas esta edad puede verse alterada de acuerdo con las consideraciones nacionales sobre la capacidad de las personas para otorgar su consentimiento.

2.2.1.4. Diferencias entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes

²² (Organización Internacional para las Migraciones, 2020)

²³ (Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, 2007)

Al hablar de Trata de personas es común encontrarse con el uso recurrente del término “tráfico de migrantes” de manera indistinta. No obstante, se trata de dos fenómenos diferentes.

El **tráfico ilícito de migrantes** consiste en el traslado ilegal y facilitado a través de una frontera internacional con el objeto de obtener beneficios económicos. El precio que paga el migrante ilegal es la principal fuente de ingresos para el traficante en el delito, y usualmente una vez se ha conseguido el acceso al lugar de destino no persiste ninguna relación entre el delincuente y el migrante. Esta conducta se encuentra definida en el artículo 3 del Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así:

“Por tráfico ilícito de migrantes se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.”

De lo anterior, las diferencias entre ambos delitos son:

Tabla No. 6. Diferencias entre Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes

Trata de Personas	Tráfico ilícito de migrantes
El cruce de fronteras puede ser regular o irregular, involucrando no sólo el desplazamiento entre Estados (Trata externa), sino también entre territorios dentro del mismo país (Trata interna)	Requiere el cruce irregular de fronteras internacionales.
La explotación de la víctima no termina tras su traslado, sino que se mantiene con el fin de obtener ganancias para los perpetradores del delito.	El tráfico ilícito termina con la llegada de los migrantes a su lugar de destino.
La relación entre el tratante y la víctima se mantiene mientras dure la explotación.	La relación entre el traficante y la víctima termina una vez esta última ha llegado a su lugar de destino.
La principal fuente de ganancias para el tratante proviene de la explotación de la víctima.	La principal fuente de ganancias para el traficante es el precio pagado por el migrante ilegal.

Las víctimas de Trata de personas deben recibir servicios de protección y de asistencia, lo que normalmente no ocurre con los migrantes que han entrado de manera ilícita a un Estado. Es por ello que la identificación de las víctimas de trata de personas como si fueran de tráfico ilícito de migrantes pone en peligro el acceso a las medidas de atención que las víctimas de trata necesitan. Aunado a ello, es preocupante que la condición de víctimas del delito de trata de personas se define, frecuentemente, sólo cuando los fiscales o los diferentes órganos encargados de la aplicación de la ley así le tipifican, con lo que el acceso a las medidas de asistencia se dificulta aún más (Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, 2007).

2.2.1.5. Instrumentos de protección de los derechos humanos de las mujeres en el contexto de la Trata de Personas

El Derecho internacional de los derechos humanos también considera un tipo de protección especial para ciertos grupos, bien sea porque históricamente han sido discriminados, o porque comparten características o situaciones que les hacen más vulnerables. La igualdad y la no discriminación por motivos de sexo es un derecho humano protegido por numerosos instrumentos internacionales y regionales de protección de derechos humanos, como la Carta de las Naciones Unidas, Preámbulo y artículo 1. 3); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, artículos 2,3 y 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales, artículos 2,3 y 7; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1.

La comunidad internacional ha reconocido que las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres pueden iniciar desde su nacimiento mismo, y perpetuarse durante toda su vida. Fenómenos como la desigualdad en el acceso a la asistencia sanitaria, a una alimentación adecuada, a educación y al trabajo, así como el matrimonio infantil y la violencia física y sexual, persisten hoy en todo el mundo y provocan el estancamiento social.

La igualdad de género es uno de los Objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, y, entre sus metas, además de combatir todas las formas de discriminación contra las niñas y las mujeres, eliminar las prácticas nocivas como el matrimonio infantil, asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, planeta para el caso que nos ocupa “eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (Organización de Naciones Unidas, 2015).

Toda vez que la trata de personas tiene una clara connotación de género, existen instrumentos internacionales encaminados al tratamiento del delito para el caso de las mujeres. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1979, adoptó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, CEDAW por sus siglas en inglés, que a 2020 cuenta con 189 Estados parte. Esta Convención define este tipo de discriminación así:

“Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (art. 1).

El artículo 6 de la CEDAW estipula la obligación de los Estados Parte de tomar todas las medidas apropiadas, de carácter legislativo si es preciso, para suprimir todas las formas de la trata de mujeres y la explotación sexual de la mujer.

La Recomendación General Nº 19 sobre la violencia contra la mujer, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, declaró que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación dirigida contra aquellas por su condición de ser mujer, y que afecta a las mujeres de manera desproporcionada. Esta violencia afecta y limita gravemente la capacidad de la mujer para disfrutar y ejercer los derechos y las libertades en plano de igualdad con los hombres. (Naciones Unidas, 1992) La misma Recomendación indica que la violencia basada en género incluye «actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad».

En cuando a la trata de personas, el Comité reafirma la obligación de los Estados de adoptar medidas para suprimir todas las formas de trata y explotación de la prostitución de la mujer. Afirmar también que factores como la pobreza y el desempleo aumentan las oportunidades de trata y obligan a muchas mujeres a prostituirse; justamente las mujeres que ejercen la prostitución son especialmente vulnerables a la violencia, pues tienden a ser marginadas, más aún si la actividad es ilícita. Señala además que existen nuevas formas de explotación sexual tales como el turismo sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo en los países desarrollados y el matrimonio forzado, especialmente de mujeres de países en desarrollo con extranjeros. Estas prácticas atentan contra los derechos y la dignidad de las mujeres, y las ubican en situaciones especiales de riesgo de sufrir violencia y malos tratos.

En el ámbito regional, la *Convención Interamericana sobre la Violencia contra la Mujer* es el único instrumento jurídico que se refiere de manera específica y concreta a este tipo de violencia. Su propósito es prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, que define como “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” (art. 1). Respecto de la Trata de personas, la Convención le reconoce como violencia contra la mujer que tiene lugar en la comunidad, que puede ser perpetrada por cualquier persona.

En el artículo 7 se exige a los Estados abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como de otra naturaleza, que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; y adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad.

2.2.1.6. Instrumentos de protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la Trata de Personas

Tabla No. 7. *Instrumentos de protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la Trata de Personas*

Instrumento	Incidencia
	Establece la obligación de los Estados de proteger a los niños y niñas de todas las formas de explotación y abusos sexuales, así

<p>Convención sobre los Derechos del Niño, 1989. Ley 12 de 1991</p>	<p>como de tomar todas las medidas necesarias para asegurar que no se les secuestre, se les venda o se trafique con ellos. Conmina a los Estados Parte a promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima.</p>
<p>Protocolo para reprimir, prevenir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, 2000 Ley 800 de 2003</p>	<p>Define la trata de niños como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de niños con fines de explotación. Se trata de una violación de sus derechos, y les deniega la oportunidad de alcanzar todo su potencial. (UNICEF,2019)</p>
<p>Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000. Ley 765 de 2002</p>	<p>Exige a los Estados tratar como delitos la venta de niños, la prostitución infantil, y la utilización de niños en la pornografía. Esto significa que los Estados deben establecer dentro de su ordenamiento jurídico interno sanciones para los autores, y judicializarles. Adicionalmente, los Estados tienen la obligación de prestar asistencia, acudiendo al auxilio de los niños víctimas y apoyándoles para que sus vidas retornen a la normalidad. También protege a los niños, niñas y adolescentes de la venta con objetivos no sexuales, como por ejemplo otras formas de trabajo forzado, adopciones ilegales o donación de órganos.</p>
<p>Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición contra las peores formas de trabajo infantil, 1999 Ley 704 de 2001</p>	<p>Señala el compromiso de los Estados Parte de adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Dentro de aquellas formas de trabajo infantil contempla: <i>“a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;</i></p>

	<p><i>(b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;</i></p> <p><i>(c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y</i></p> <p><i>(d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.” (Artículo 3)</i></p>
--	---

2.2.1.7. Responsabilidad internacional del Estado - Diligencia debida

El artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece las obligaciones de los Estados parte de **respetar** y **garantizar** los derechos y libertades reconocidos en ella a todas las personas sometidas a su jurisdicción, sin discriminación por motivos de raza, sexo, idioma, color, religión, origen nacional o social, opinión política o de otra índole, posición económica o cualquier otra condición social²⁴. De allí que la responsabilidad internacional del Estado se funde en los actos u omisiones de cualquiera de sus órganos o poderes por violación de la Convención Americana²⁵, y, por ende, por desconocer las obligaciones estatales de respeto y garantía de los derechos humanos.

La obligación de respeto exige de los Estados la realización de acciones de carácter negativo, esto es, demanda de aquellos abstenerse de vulnerar los derechos humanos a través del ejercicio del poder estatal²⁶. De otro lado, la función de garantía requiere de la acción estatal positiva de adoptar medidas de diversa índole, bien sea en función del derecho específico que el Estado deba garantizar, o en función de las necesidades de protección particulares²⁷: ya sea por la condición personal en la que se encuentra el sujeto de derecho, o por su situación especial.²⁸ De la obligación de garantía deviene para los Estados el deber jurídico de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”²⁹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la obligación estatal de *garantizar* presupone el deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos, aun cuando aquellas violaciones provengan de terceros particulares. Esto no significa, sin embargo, que por la mera

²⁴ Convención Americana de Derechos Humanos. Parte I. Deberes de los Estados y derechos protegidos. Capítulo I. Enumeración de deberes. Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.

²⁵ Caso González y otras (“Campo algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. PP. 64. Párr. 234.

²⁶ Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de Septiembre de 2018. PP. 45 Párr. 128.

²⁷ Caso González y otras (“Campo algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. PP. 65. Párr. 236.

²⁸ *Ibidem*. PP 66 Párr. 243.

²⁹ Caso González y otras (“Campo algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. PP. 65. Párr. 236.

vulneración de un derecho contemplado en la Convención Americana deba tenerse por responsable al Estado, pues la prevención es una obligación de medio³⁰. La responsabilidad estatal por los actos o hechos de particulares se encuentra condicionada al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para una persona o un grupo de personas determinado, y a sus posibilidades razonables de adoptar las medidas necesarias para prevenir o evitar ese riesgo³¹.

En los casos de violencia contra las mujeres, los Estados tienen el deber de adoptar medidas integrales para cumplir con la *debida diligencia*, para lo que deben contar con un marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo, y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias por hechos de esta naturaleza³²; de la evaluación de dichos componentes resulta la determinación de la responsabilidad estatal en las vulneraciones de derechos relacionadas. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recalcado que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone una obligación de *debida diligencia estricta* en los casos de violencia contra la mujer³³. En los casos en que resulte evidente que determinadas mujeres y niñas son especialmente vulnerables a situaciones de violencia, esto es, que están en una situación de riesgo, el Estado debe adoptar medidas preventivas³⁴.

La ineficacia estatal en el tratamiento de los casos de violencia contra las mujeres promueve la perpetuación de prácticas discriminatorias basadas en el género. Hace parte de la obligación de diligencia debida, además de la adopción de medidas preventivas, la investigación³⁵ oportuna de las circunstancias y móviles del hecho, el acceso efectivo a la justicia, la respuesta estatal eficaz frente a las denuncias, la protección, el acompañamiento integral, y la reparación a las víctimas.

Respecto de las víctimas de trata de personas, el Estado cuenta con las mismas obligaciones de garantía y respeto contempladas en el artículo 1.1 de la Convención Americana, pues como lo establece la misma disposición, estos deberes estatales no dependen de las condiciones personales específicas de los sujetos sometidos a su jurisdicción. Ahora bien, en lo relativo al deber de investigación de los casos de trata de personas de tipo internacional, es decir, de aquella que implica el cruce de fronteras nacionales de las personas víctimas del delito, la Comisión ha considerado que los Estados, además de la obligación de investigación derivada de la ocurrencia de los hechos en el territorio de su jurisdicción, tiene el deber de cooperar con los otros Estados (de origen, tránsito y destino), pues los actos constitutivos de trata de personas de tipo internacional, tales como la

³⁰ Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2018. PP. 46 Párr. 130.

³¹ Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. PP. 100 Párr. 123.

³² Caso González y otras ("Campo algodonero") vs. México. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. PP. 46. Párr. 258.

³³ Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2018. PP. 52 Párr. 151.

³⁴ Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de Septiembre de 2018. PP 46 Párr. 131.

³⁵ Sobre la debida diligencia en la investigación, en el Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005, la Corte señaló que el deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, no dependiente de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares. También indicó que la investigación debe ser imparcial, efectiva, y estar dirigida al establecimiento de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de los autores de los hechos.

captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de las personas que son víctimas de trata, tienen lugar, necesariamente y por definición, en diferentes Estados³⁶.

2.2.2. Derecho Internacional Humanitario (DIH) y Trata de personas en el contexto del conflicto armado

La trata de personas es un delito grave que actualmente afecta a todos los países del mundo, sin distinción alguna. Los conflictos armados que se desarrollan en un Estado pueden exacerbar la vulnerabilidad de la población frente al delito de Trata, pues se debilita la estructura, organización y estabilidad del país. Así mismo, aumenta la demanda del delito, en tanto estas situaciones requieren de personas que asuman las posiciones de combate y/o que “sirvan” en condiciones de explotación a los combatientes y a la población en general.

Este delito es además una conducta frecuente durante los conflictos armados e incluso después del cese de las hostilidades. En el desarrollo de un conflicto armado las personas pueden ser fácilmente sometidas a la trata por parte de grupos militares o armados a fin de que proporcionen mano de obra o servicios militares o sexuales. Una vez superado el conflicto armado, las condiciones económicas, políticas y sociales de las poblaciones resultan gravemente afectadas, por lo que sus miembros se hacen especialmente vulnerables a las amenazas, la coacción y el engaño.

Según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, “la presencia de militares internacionales o fuerzas de mantenimiento de la paz puede suponer una amenaza más de trata y la explotación asociada, siendo las mujeres y las niñas quienes están particularmente expuestas. Durante un conflicto armado y después de éste, la trata de personas suele tener un componente de género muy importante. Cuando las víctimas de la trata son niños y hombres adultos, casi siempre es con el propósito de suministrar combatientes para complementar a las fuerzas en lucha. Las mujeres y los niños son objeto de trata para toda una serie de propósitos entre los que figuran el trabajo forzoso para los ejércitos y grupos armados. La explotación sexual invariablemente forma parte de su explotación. Esa explotación puede incluir la servidumbre sexual o la esclavitud, así como la prostitución militar y el embarazo forzoso (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010).

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha pedido a los gobiernos, la comunidad internacional y todas las organizaciones y/o entidades que se ocupan de las situaciones de conflicto o de los escenarios posteriores, desastres o situaciones de emergencia de otra índole, a que aborden el problema del aumento de la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas frente a los delitos de trata, a las diferentes formas de explotación, y a la violencia basada en género³⁷.

El derecho internacional humanitario o “derecho de la guerra” es la rama del derecho internacional destinado a limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempo de conflicto armado (Organización de Estados Americanos). El DIH limita los métodos y el alcance de guerra a través de normas universales, tratados y costumbres, con el objetivo de proteger a personas civiles y a quienes ya no participan de las hostilidades. El Derecho Internacional Humanitario prohíbe varias prácticas relacionadas con la trata de personas, como el comercio de esclavos y la deportación con fines de trabajo en régimen de esclavitud, el trabajo forzoso no remunerado o abusivo y la privación

³⁶ CIDH, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, párr. 370.

³⁷ Resolución 63/156 de la Asamblea General, párr. 4.

arbitraria de la libertad. Estas normas del derecho internacional humanitario forman parte hoy en día del derecho penal internacional, la rama del derecho que se ocupa de los delitos internacionales y de la responsabilidad penal individual respecto de esas conductas, incluyendo los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad³⁸.

La Corte Penal Internacional y los Tribunales especiales anteriores a ella son las instituciones más importantes del Derecho Penal Internacional. Ellas han influido en la manera en que se abordan las conductas delictivas conexas a la trata de personas. Los Estatutos del Tribunal Especial para Sierra Leona y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda consideran que la violación, la prostitución forzosa y toda forma de abuso deshonesto son crímenes de guerra, cuando hayan sido cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil por razones de nacionalidad o por razones políticas, étnicas, raciales o religiosas³⁹.

La Corte Penal Internacional, establecida en 2002, tiene competencia sobre los casos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y el crimen de agresión. La jurisdicción de la Corte Penal Internacional es complementaria a la de los tribunales nacionales, por lo que a su conocimiento sólo llegan los casos nacionales en los que las autoridades estatales no investigan o enjuician determinado asunto, o cuando no están dispuestos o realmente no pueden hacerlo.

El Estatuto indica en su artículo 17 numeral 2, que “Para determinar la falta de disposición, la Corte examinará si se da una o varias de las siguientes circunstancias: “a) Que el juicio ya haya estado o esté en marcha o que la decisión nacional haya sido adoptada con el propósito de sustraer a la persona de que se trate de su responsabilidad penal [...]; b) Que haya habido una demora injustificada en el juicio que [...] sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate ante la justicia; c) Que el proceso no haya sido o no esté siendo sustanciado de manera independiente o imparcial”.

En cuanto a la incapacidad del Estado para investigar o enjuiciar, el mismo instrumento indica en su artículo 17 numeral 3 que “A fin de determinar la incapacidad para investigar o enjuiciar en un asunto determinado, la Corte examinará si el Estado, debido al colapso total o sustancial de su administración nacional de justicia o al hecho de que carece de ella, no puede hacer comparecer al acusado, no dispone de las pruebas y los testimonios necesarios o no está por otras razones en condiciones de llevar a cabo el juicio”.

El Estatuto de Roma dispone que los crímenes de guerra cometidos en situaciones de conflicto armado internacional incluyen los siguientes: “cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado [...], esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra”. (Artículo 8, b), xxii); así mismo, establece que los crímenes de guerra en situaciones de conflicto armado no internacional incluyen los siguientes: “cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado [...], esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra”.

En cuanto a los actos que constituyen crímenes de lesa humanidad, el Estatuto incluye los siguientes, siempre que sean cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: “violación, esclavitud sexual, prostitución

³⁸ (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010)

³⁹ Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona, art. 3 e); Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, art. 4 e)

forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable” (Art 7 g.).

A esta lista se suma la esclavitud, definida en el Estatuto como “el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños”, así como otras conductas relevantes para la consideración de casos de trata de personas, como por ejemplo la tortura y “otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física de las personas, son también parte de la estipulación del Estatuto sobre los crímenes de lesa humanidad”.

2.3. Marco jurídico nacional para la lucha contra la trata de personas

La Constitución Política de Colombia de 1991⁴⁰, además de contemplar un amplio catálogo de derechos humanos y su primacía en el ordenamiento jurídico nacional, establece en su artículo 17 la expresa prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en el territorio colombiano. Esta disposición se acompaña de los acuerdos internacionales de protección de derechos humanos, que requieren la adopción de medidas nacionales que faciliten su eficacia. Al garantizar la protección en materia de derechos humanos, nuestra Constitución Política permite la incorporación de mecanismos e instrumentos jurídicos internacionales a través de la figura del bloque de constitucionalidad. Al respecto, el artículo 93 constitucional señala que: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. De lo anterior se colige que los tratados internacionales expuestos en el aparte precedente, sobre el marco jurídico internacional de protección de derechos humanos y lucha contra la trata de personas, son aplicables en el territorio nacional.

Aunado lo anterior, el desarrollo legislativo interno en materia de trata de personas debe atender a las normas internacionales sobre derechos humanos, así como al Protocolo de Palermo, especialmente en lo referente a la tipificación del delito y de otras conductas delictivas relacionadas con la trata.

Como hemos visto, la trata de personas es un delito que proyecta un arduo análisis dogmático y de política criminal. Los factores influyentes para la perpetuación de este delito son numerosos y dentro de ellos encontramos elementos sociales, culturales, políticos y geográficos, entre otros, convirtiéndose así en una problemática tan asentada en nuestra realidad social, que ha sido necesario recurrir a diferentes estrategias legislativas para la sancionarlo.

2.3.1. Tipificación del Delito de Trata de Personas

El **Código Penal** colombiano, Ley 599 del 24 de julio del año 2000, en su artículo 188-A, tipifica el delito de trata de personas así:

⁴⁰ (Constitución Política de Colombia, 1991)

“El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.”

A su turno, el artículo 188-B establece las causales de agravación punitiva:

“Las penas para los delitos descritos en el artículo 188 y 118-A, se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando: 1. Cuando se realice en persona que padezca inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente o sea menor de 18 años. 2. Como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psíquica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o permanente o daño en la salud de forma permanente. 3. El responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil. 4. El autor o partícipe sea servidor público.

Parágrafo. Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188-A se realicen sobre menor de doce (12) años se aumentará en la mitad de la misma pena.”

De lo señalado en la norma, el sujeto activo o perpetrador del tipo penal básico es de carácter indeterminado, esto es, no requiere una calidad o característica específica, el ilícito puede ser cometido por cualquier persona. Sin embargo, el Artículo 188-B contempla como causales de agravación punitiva la calidad del sujeto activo de cónyuge, compañero(a) permanente, o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, así como la calidad de servidor público.

El sujeto pasivo de la conducta es el titular del bien jurídico que se ha visto afectado con el delito, aquel cuyos derechos han sido vulnerados con la comisión de la conducta punible, es decir, aquella persona que ha sido captada, trasladada, acogida o recibida con la finalidad de explotación, con independencia de su edad, sexo, pertenencia étnica o racial, religión, identidad de género, orientación sexual o cualquier otra condición. Ahora bien, si el sujeto pasivo es menor de edad y/o si tiene una condición especial de inmadurez psicológica, trastorno mental o trastorno psíquico, temporal o permanente, la pena a imponer al perpetrador será mayor.

Los verbos rectores del tipo penal son múltiples:

- **Captar:** Es la forma de contacto del tratante con su víctima, por la que le recluta. Puede realizarse a través de supuestas oportunidades de estudio o empleo, o de manipulación sentimental/ afectiva.

- **Trasladar:** Consiste en el desplazamiento de la víctima desde su lugar de origen hasta un lugar de destino en donde se producirá la explotación, este destino puede encontrarse dentro del mismo país (trata interna), o fuera de sus fronteras, en otro país (trata externa).
- **Acoger o recibir:** Ocurre con la llegada de la víctima al lugar de explotación, o a un lugar de tránsito si continúa el traslado hasta el lugar de destino. Allí el tratante ejerce diferentes formas de coacción, coerción o explotación sobre la víctima.

Estas conductas comprometen la responsabilidad penal del individuo de manera alternativa, es decir que no es necesaria la realización de cada una de ellas para que se configure la trata de personas. Esta claridad es importante en tanto a pesar de que el delito se compone de varias conductas que conforman una cadena de eventos, no se requiere de la verificación de la perpetración de todas y cada una de ellas para atribuir a una persona la comisión del delito. Es posible, por ejemplo, que para la fase de captación o “enganche” de la víctima, una persona le ofrezca mejores condiciones de vida valiéndose de medios engañosos o fraudulentos, con lo que sin haberse agotado todos los verbos rectores de la conducta hay lugar al delito de trata de personas. En todo caso, es necesario que las acciones delictivas se adelanten con el fin de la explotación.

La Corte Constitucional de Colombia ha puesto de manifiesto el carácter “pluriofensivo” de este delito, “que se configura con la realización de una cualquiera de las cuatro modalidades de conducta previstas, es decir, captar, trasladar, acoger o recibir a una persona y que “puede lesionar o poner en peligro múltiples bienes jurídicos simultáneamente”, con una finalidad de explotación buscada mediante prácticas como la explotación sexual, el trabajo forzado, la esclavitud, la servidumbre, la mendicidad o el matrimonio servil, entre otras, lo que evidencia “una amplitud” que fácilmente conduce al “concurso con otras conductas punibles” (Corte Constitucional, Sentencia C-470/2016, Página 33).

2.3.2. Consentimiento de la Víctima

De lo estipulado en el inciso tercero del artículo 188-A sobre el consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en el tipo penal, debe recordarse que no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal. Esto obedece al principio de irrenunciabilidad de derechos humanos, de manera que, aunque la persona consienta para ser tratada y explotada, no puede desligarse de derechos tales como la dignidad humana (Procuraduría General de la Nación, 2020).

El Artículo 32 del Código Penal, sobre la ausencia de responsabilidad penal, señala que: “No habrá lugar a responsabilidad penal cuando: ... 2. Se actúe con el consentimiento válidamente emitido por parte del titular del bien jurídico, en los casos en que se puede disponer del mismo.” Sin embargo, esta norma es aplicable solo cuando se trata de derechos sobre los cuales su titular pueda disponer, como por ejemplo el derecho de propiedad. (Procuraduría General de la Nación, 2020) En conclusión, el consentimiento dado por la víctima del ilícito de Trata de personas no constituye una causal de ausencia de responsabilidad penal.

Ahora bien, nuestro Código Penal cuenta con un Título dedicado a los Delitos contra Personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario (Libro II, Parte Especial, De los delitos en particular. Título II.), en el que se contempla el delito de Trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual. Este artículo fue adicionado por el artículo 6 de la Ley 1719 de 2014, y establece que: “El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, capte, traslade, acoja o

reciba a una persona protegida dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación sexual, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156) a doscientos setenta y seis (276) meses y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Como se observa, este tipo penal opera sólo en el contexto del conflicto armado, y a diferencia del delito de trata de personas simple, el sujeto pasivo debe tener la calidad de persona protegida⁴¹. Así mismo, este delito se refiere únicamente a las finalidades de explotación sexual de la trata, tales como la prostitución forzada, la esclavitud sexual, y conductas análogas. La Ley 1719 de 2014 también incorporó otras conductas típicas al Código Penal que buscan alcanzar los estándares internacionales del Estatuto de Roma, que, entre otras conductas relativas a la violencia sexual, comprende: la prostitución forzada, la esclavitud sexual, la trata de personas, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada y la desnudez forzada.

2.3.3. Medidas legislativas en favor de la lucha contra la Trata de personas

Mediante la Ley 985 de 2005⁴² el Congreso de Colombia adoptó medidas contra la trata de personas y reguló las normas para la protección de las víctimas. Esta ley establece la conformación del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de personas, que actúa como órgano consultivo del Gobierno Nacional y como ente rector de las acciones del Estado en seguimiento de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas. Esta Estrategia se articula con los sistemas normativos internacionales y nacionales para prevenir la comisión del delito de trata de personas y para reforzar las acciones encaminadas a la efectiva tutela y sanción del ilícito.

Esta Ley cobra vital importancia en el establecimiento de medidas de prevención de la trata de personas a partir de la protección de los derechos humanos y el desestímulo de la demanda, con el fin de intervenir en las causas estructurales del ilícito, e impedir que existan mercados de explotación de seres humanos. Así mismo, contempla programas de prevención en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, de las autoridades de policía judicial, entre otras entidades estatales, y promueve la capacitación a funcionarias y funcionarios públicos para la identificación de las víctimas y las personas en riesgo, para el conocimiento del marco normativo aplicable, y para la obtención de herramientas para la investigación y judicialización.

En cuanto a la atención a las víctimas, el artículo 7 de la ley prevé la inclusión de cinco tipos de medidas:

- a. *“Programas de asistencia inmediata que deberán satisfacer, por lo menos, las siguientes necesidades: Retorno de las víctimas a su lugar de origen si estas lo solicitan; seguridad; alojamiento adecuado; asistencia médica, psicológica y material, e información y asesoría jurídica respecto a los derechos y procedimientos legales a seguir.*

⁴¹ Según las normas de Derecho Internacional Humanitario, se consideran personas protegidas: a. Los integrantes de la población civil, b. Los civiles no combatientes que se encuentren en poder de cualquiera de las partes en conflicto, c. Los combatientes que se encuentren heridos, enfermos o náufragos, y que hayan sido puestos fuera de combate, d. El personal sanitario o religioso, e. Los corresponsales de guerra acreditados, f. Los combatientes que hayan depuesto las armas por captura, rendición, o cualquier otra causa análoga, g. Quienes desde el comienzo de las hostilidades hayan sido considerados como apátridas o refugiados.

⁴² CONGRESO DE COLOMBIA. (2005). LEY 985 DE 2005. 2020, octubre 25, de [secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co) Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0985_2005.html

- b. *Programas de asistencia mediata que incluyan, entre otros aspectos. Capacitación y ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo; y acompañamiento jurídico durante todo el proceso legal, en especial en el ejercicio de las acciones judiciales para exigir la reparación de los daños que han sufrido las víctimas.*
- c. *En cada consulado de Colombia en el exterior se deberá ofrecer la debida información y tomar medidas temporales para garantizar la seguridad de la víctima, salvaguardar su dignidad e integridad personal y apoyarla en las gestiones que deba adelantar ante las autoridades del país extranjero. Esta disposición no implicará el incremento de funcionarios en la planta de personal. Los consulados propenderán, además, por incentivar el análisis del tema y sensibilizar a los medios de comunicación y a las autoridades extranjeras frente a la situación de sus víctimas”.*

Además de las anteriores, contempla programas de Protección de la Fiscalía General de la Nación, por los que previa evaluación por parte de la institución, se deben implementar medidas para proteger la integridad de las víctimas y sus familias; y medidas de asistencia a niñas, niños y adolescentes en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de manera que se verifiquen sus derechos y se provea la protección integral que sea necesaria.

El Decreto 1036 de 2016, Por el cual se adiciona un capítulo al Libro 2, Parte 2, Título 3 del Decreto número 1066 de 2015, el Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2016-2018 (Ministerio del Interior, Diario oficial No. 49.914 de 24 de junio de 2016. Página 1), siguiendo las recomendaciones del Comité interinstitucional, adoptó medidas y estrategias a nivel nacional con el fin de mitigar el impacto de la comisión del delito de trata de personas. Sobre el particular se diseñan y fijan los lineamientos que seguirán las diferentes instituciones del ente nacional para implementar la estrategia nacional para la lucha contra la trata de personas 2016-2018. Los campos de acción serán prevención, asistencia y protección e investigación y judicialización.

Esta estrategia se organiza a partir de seis enfoques de carácter transversal, así:

1. *Enfoque de Derechos:* Obedece a los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de Derechos Humanos, a las obligaciones que emanan de estos, **y a la** aplicación de las normas nacionales relativas a la lucha contra la trata de personas. La estrategia nacional y sus acciones deben ejecutarse en favor de la protección y garantía de los derechos humanos, y promover la defensa de los derechos de las víctimas sin distinción alguna.
2. *Enfoque de Género:* Históricamente, las relaciones de poder entre mujeres y hombres han estado marcadas por situaciones de subordinación y discriminación, que a través del uso de un enfoque de género pueden ser evidenciadas y transformadas, con el objeto de promover la igualdad material. La Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas debe dar la importancia debida al enfoque de género, como quiera que ello permite identificar las diferentes causas que intervienen en el delito de trata de personas y sus propósitos de explotación, así como las consecuencias específicas del ilícito en niñas y niños, adolescentes, mujeres, hombres, y población con identidad de género u orientación sexual diversa.
3. *Enfoque generacional o de ciclo vital:* Se refiere a las expectativas y posibilidades de las personas según su ciclo vital y considera cada etapa de desarrollo del sujeto, identifica sus

derechos en cada una de ellas y considera fundamental su incidencia en el desarrollo integral del individuo.

4. *Enfoque diferencial: Reconoce las diferencias y desigualdades entre diferentes grupos poblacionales atendiendo a sus características o condiciones, tales como las particularidades étnico-raciales, sexuales y de género, de clase, de discapacidad, entre otras.* Estos factores se evalúan de acuerdo con su incidencia en el estado de fragilidad y peligro de las poblaciones frente al delito, al tiempo que se promueve la disminución de las inequidades entre las mismas.
5. *Enfoque territorial.* El delito de trata puede variar en algunos elementos atendiendo a las características de cada ciudad y región del país. Este enfoque busca que la Estrategia sea implementada de manera conjunta entre los entes territoriales y el Estado, destacando así el compromiso en la lucha contra la Trata de Personas y su responsabilidad frente a los derechos de las víctimas.
6. *Enfoque de lucha contra el delito:* Hace parte de los compromisos adquiridos por el Estado Colombiano como Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que imponen al Estado la obligación de prevenir y atender la amenaza y perpetración del delito. Consiste en la realización de acciones y adopción de medidas para evitar las conductas constitutivas del delito de trata de personas, y para sancionar a sus responsables.

Para la protección específica de los derechos de las mujeres, el Estado ha adoptado algunas medidas legislativas que incorporan los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos de las mujeres al sistema normativo nacional:

La Ley 248 de 1995 “Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994” ratifica la definición de violencia contra la mujer como “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”. (Artículo 1) Esta ley, al igual que la Convención que le inspira, incluye en el concepto de violencia contra la mujer la violencia sexual, física y psicológica, y condena la violación, el abuso sexual, la tortura, la trata de personas y la prostitución forzada, entre otras conductas.

La Ley 51 de 1981 “por medio de la cual se aprueba 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 firmado en Copenhague el 17 de julio de 1980”, integra de manera inequívoca la CEDAW al ordenamiento jurídico colombiano, por lo que, al igual que el instrumento internacional, señala en su artículo 6 que: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.

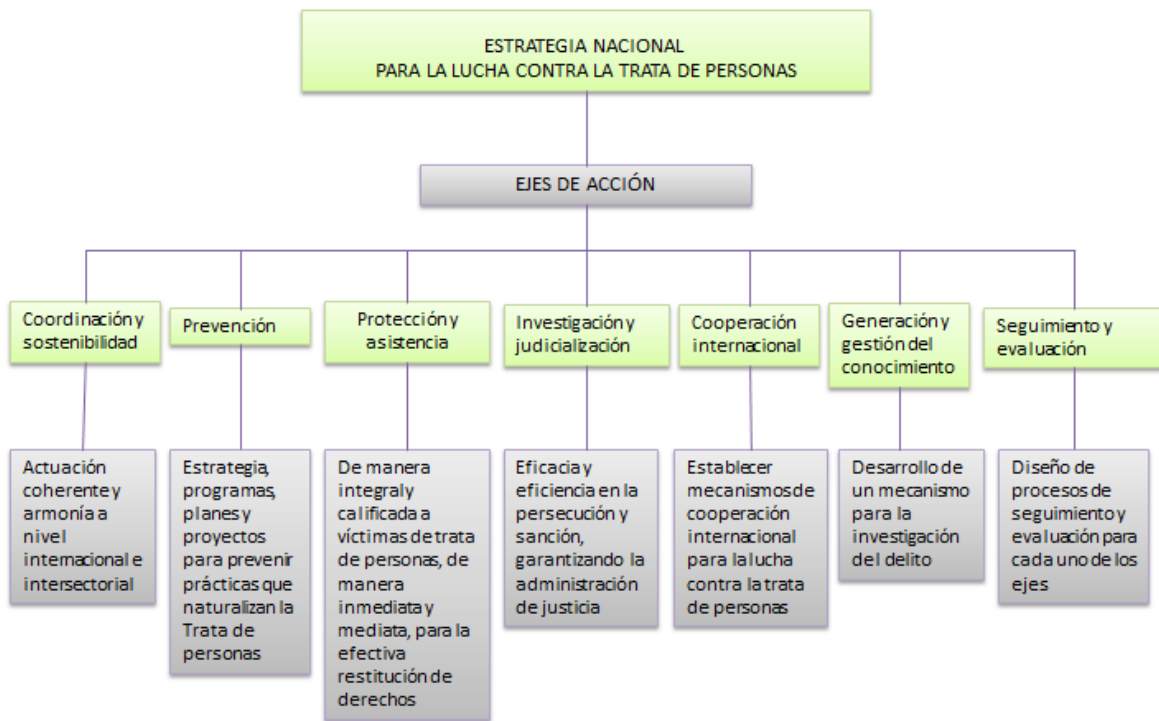
De otra parte, a través de la Ley 984 de 2005⁴³, se incorporó a la legislación el "Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer".

3. Gestión institucional para la lucha contra la Trata de personas

La Ley 985 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y se dictan normas para la atención y protección de las víctimas de la misma, establece en su artículo 4 el deber del Gobierno Nacional de adoptar mediante Decreto la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, para lo que cuenta con la intervención del Comité Interinstitucional para la lucha contra la Trata de Personas. Dicho comité es el organismo consultivo del Gobierno y el ente coordinador de las acciones que desarrollo el Estado a través de la Estrategia Nacional para la lucha contra la Trata de Personas (Congreso de Colombia, 2005).

Con el Decreto 1036 de 2016 se adoptó la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas 2016-2018, que cuenta con los siguientes ejes de acción:

Gráfico N° 8 Estrategia nacional contra la trata de personas



Tomado y adaptado de: IV Balance de la Implementación de las Políticas anti-trata en Colombia, 2019. Corporación Ser Voz. PP. 12.

3.1 Ministerio del Interior

Respecto de las acciones relativas a la prevención de la Trata de Personas, el Ministerio del Interior debe, en colaboración con las demás instituciones pertenecientes al Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, establecer programas de prevención dirigidos a las

⁴³ CONGRESO DE COLOMBIA. (2005). LEY 984 de 2005. 2020, octubre 26, de defensoria.gov.co Recuperado de https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Ley_984_2005.pdf

comunidades vulnerables al delito de Trata de Personas. El artículo 6 de la Ley 985 de 2005 también le atribuye el deber de asesorar a las autoridades departamentales y municipales para que incluyan en sus planes de desarrollo programas de prevención del ilícito y de atención a sus víctimas; para ello el Ministerio, a través del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas, otorga orientación y articulación interinstitucional, realiza asistencias técnicas, capacitaciones y jornadas de formación a las entidades que conforman los Comités Departamentales, Distritales y Municipales de lucha contra la Trata de Personas.

También corresponde a la entidad la promoción de la creación de Comités Regionales departamentales y/o municipales contra la Trata de personas, que han de estar presididos por los correspondientes gobernadores o alcaldes y que deberán contar con una Secretaría Técnica.

El Decreto 1066 de 2015, por el cual se reglamentan las competencias, beneficios, procedimientos y trámites que deben adelantar las entidades encargadas de la adopción de las medidas de protección y asistencia a las víctimas del delito de la trata de personas, reconoce al Ministerio del Interior competencia para el desarrollo de tal programa a nivel nacional.

Este Ministerio cumple la función de Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas. Para el cumplimiento de esta función el Ministerio está facultado para delegar a alguna de sus dependencias. Esta Secretaría Técnica debe rendir informes bimestrales a los integrantes del Comité sobre su funcionamiento y las acciones adelantadas en cumplimiento de sus responsabilidades legales.

En el marco de la presente investigación se remitió un derecho de petición al Ministerio del Interior del cual se obtuvo la información que se presentará a continuación, relacionada con las acciones de prevención, atención y judicialización que ha adelantado esta entidad desde el año 2017:

- *Prevención de la Trata de Personas:* El Ministerio de Interior ha desarrollado asistencias técnicas para proporcionar capacitaciones, formación y asesorías técnicas personalizadas a los comités territoriales, con el objetivo de establecer y promover la creación y la formulación de planes de acción, así como su implementación por parte los comités municipales, departamentales y distritales de Lucha Contra la Trata de Personas. Actualmente, los 32 departamentos de Colombia, ciertos distritos y ciudades capitales como Medellín, Bogotá, Cali y Tunja han recibido asistencia técnica frente a las rutas de asistencia, inquietudes conceptuales del delito y normativa aplicable.

Por otro lado, se realizaron para el 2019, tres encuentros territoriales con participación de la sociedad civil y la academia. El primero de ellos fue denominado “Que no dañen tus sueños”, y se desarrolló en la zona del eje cafetero; el segundo correspondió al Encuentro Territorial del Caribe en Riohacha, y contó con la participación de los departamentos de Atlántico, César, La Guajira y Magdalena; y el tercero fue el Primer encuentro de personeros e inspectores de policía del departamento del Tolima. Para el 2020 se llevaron a cabo dos encuentros en modalidad virtual (debido a las condiciones de la crisis sanitaria por el COVID-19), con la participación de las y los gestores sociales de las ciudades capitales y departamentos.

Los encuentros en mención compartieron los objetivos de esclarecer conceptos fundamentales elementales para la comprensión del delito de trata de personas, caracterizar los territorios y considerar las respectivas recomendaciones de las alertas

tempranas efectuadas por la Defensoría del Pueblo. En estos encuentros fueron aplicados instrumentos encaminados a la evaluación de la Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas, de manera que se lograron identificar algunas barreras y dificultades frente a la coordinación y articulación institucional, así como los aciertos y desaciertos de la Política Pública.

Como resultado de dichos encuentros y con base en los hallazgos derivados de los instrumentos aplicados, se formuló y aprobó la evaluación de la Estrategia Nacional, acompañada de una batería de indicadores de impacto. A su vez se formularon planes de acción que respondieron al contexto territorial y a las sugerencias emitidas por la Defensoría del Pueblo.

Sumando a esto, en el 2019 este Ministerio desarrolló 21 asistencias técnicas acerca del marco normativo nacional e internacional, canales de denuncia, formulación y seguimiento de los planes de acción territorial y rutas de asistencia, capacitando así a 636 funcionarios y funcionarias. Así mismo, para el año 2020 aplicó formación virtual sobre gestión pública y planeación, mediante la cual se capacitó a 180 funcionarios/as integrantes de los 32 comités departamentales

- *Atención:* Frente a las acciones que el Ministerio de Interior ha adelantado en materia de atención, destacan la Actualización del Sistema Nacional de Información para el delito de Trata de Personas, la creación de la guía de asistencia y protección y el Formato de Reporte de Caso, el cual corresponde a la primera instancia para identificar a las presuntas víctimas y así iniciar la ruta de asistencia.

Esta entidad construyó durante el 2020 una herramienta que permite evaluar algunas de las instancias de las rutas de atención para las víctimas, así como un instrumento para formular rutas de protección y asistencia para las víctimas con un componente fronterizo y migratorio; en esa medida, una vez el Centro Operativo Anti Trata de Personas – COAT, recepciona el reporte de un caso de una víctima de trata de personas se activan las rutas correspondientes con los Comités territoriales distritales, departamentales o municipales, teniendo en consideración el lugar de origen o la solicitud de retorno de la víctima. A su vez se realizan los reportes necesarios a la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, para iniciar los procesos respectivos. En el caso de que exista algún tipo de incumplimiento relacionado con las asistencias requeridas para las víctimas, se remiten los reportes respectivos, específicamente a la Procuraduría General de la Nación, para iniciar el proceso de control y seguimiento. Sumado a esto, el Ministerio del Interior desarrolla reuniones periódicas con los comités territoriales para realizar seguimiento a las medidas de asistencia mediata e inmediata.

Adicionalmente, en aras de brindar una atención oportuna a las víctimas, se considera clave la articulación de las entidades del Comité Interinstitucional de Luchas contra la Trata de Personas - CILTP, para generar convenios con entidades nacionales e internacionales, para brindar una atención integral, efectiva y oportuna, y para ello, se considera esencial la comunicación continua entre las entidades que integran el comité.

El Ministerio del Interior lleva a cabo seguimiento de los planes de acción de los comités territoriales y de las acciones que estos desempeñan frente a las tareas de protección y

asistencia a víctimas de trata de personas. Así mismo, brindan orientación para fortalecer las Rutas de Protección y Asistencia mediante trabajo participativo de los departamentos que integran las diferentes regiones del país.

- Investigación y judicialización: Frente a los procesos de judicialización e investigación, el Ministerio del Interior ha logrado establecer protocolos de prevención y atención para el delito de trata de personas y ha generado diferentes articulaciones institucionales con el objetivo de que las investigaciones relativas a los casos de trata de personas logren llegar a las instancias judiciales y se logren condenas efectivas y ejemplares a los victimarios.

El Ministerio considera que esto ha sido posible gracias a la creación de los siguientes subcomités: i.) Subcomité técnico de Asistencia y Protección; ii.) Subcomité de Investigación y Judicialización; y iii). Subcomité de Generación y Gestión del Conocimiento.

Así mismo, de la mano con las entidades competentes para la investigación y judicialización de la trata de personas, fue aprobada una alternativa de indicadores que permitan la evaluación del Eje de Investigación y Judicialización, planteado mediante la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas

3.2 Ministerio de Salud y Protección Social

Este Ministerio tiene la responsabilidad de coordinar las acciones tendientes a la prestación de asistencia médica y psicológica a las víctimas del delito de Trata de personas en las medidas de asistencia mediata e inmediata, así mismo, debe determinar las condiciones mínimas en aras de proveerles un alojamiento digno.

En el marco de la presente investigación se remitió un derecho de petición al Ministerio de Salud y Protección Social, del cual se obtuvo la información que se presentará a continuación, respecto de las acciones de prevención y atención que ha adelantado esta entidad desde el año 2017:

- *Prevención:* En materia de prevención de la trata de personas, el Ministerio de Salud y Protección Social manifiesta que durante el periodo del 2017 a 2019 se han realizado capacitaciones y procesos de formación a profesionales de servicios de salud, mediante la implementación de la Resolución 459 de 2012. Estos procesos se realizaron en alianza con el Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, desde el curso “Sofía”, en el que se incluyó la atención a víctimas de trata de personas bajo la modalidad de explotación sexual y prostitución ajena. Así mismo, el Ministerio precisó que la capacitación de los y las prestadoras de servicios de salud corresponde a las secretarías de salud del orden distrital y departamental.
- *Atención:* El Ministerio de Salud y Protección Social manifestó que las rutas de atención mediata e inmediata contemplan los principios y enfoque diferencial incorporados en la Estrategia Nacional para la lucha contra la trata. Así mismo, la atención en salud de dichas víctimas es responsabilidad de las secretarías distritales y departamentales, en articulación con el Ministerio de Interior.

De otro lado, frente a la prestación de alojamiento a las víctimas señaló que la medida se encuentra a cargo suyo, para lo que actualmente están adelantando gestiones para la

construcción de la versión final del lineamiento técnico sobre las condiciones mínimas con las que deben cumplir los refugios, albergues y casas de acogida temporales para las víctimas de este delito.

Finalmente, ante la solicitud de información acerca de las rutas internacionales de atención a víctimas de trata de personas, el Ministerio manifestó que esta es una labor que corresponde a los comités territoriales, que debe ser desarrollada de conformidad con los principios de la Estrategia Nacional.

3.3 Policía Nacional

La Policía Nacional tiene como fin primordial el mantenimiento de la convivencia para el ejercicio responsable de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes del país convivan en paz.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 985 de 2005, artículo 10, sobre el fortalecimiento de la investigación judicial y la acción policiva, es deber de la Policía Nacional capacitar en forma especializada a miembros de su institución en lo relativo a la investigación y persecución de los delitos relacionados directa o indirectamente con el fenómeno de trata de personas, y propender por una eficaz cooperación internacional en los ámbitos judicial y de policía en lo referente estas conductas. Las acciones desplegadas por la institución en este sentido deben ser presentadas en informes anuales que serán tenidos en cuenta por el Comité Interinstitucional para la lucha contra la Trata de personas.

En la entrevista con la Mayor Sol Cano, Jefe del Grupo Investigativo contra los delitos sexuales y de familia, se informó que esta división cuenta con tres líneas investigativas: i.) Delitos sexuales, ii.) Violencia intrafamiliar, y iii.) Trata de personas. Dentro de la última, el Grupo adelanta las acciones de investigación de trata transnacional y algunas de trata interna.

Aunque la entrevistada señaló que la acción de la policía es reactiva, esto es, que actúa después de cometidos los hechos, es claro que la institución adelanta acciones de prevención del delito capacitando a sus funcionarios para el reconocimiento de posibles situaciones de trata de personas, de manera que a través del estudio de casos puedan intervenir en contextos facilitadores del delito para evitar su ocurrencia. Ahora bien, este Grupo dinamiza los procesos investigativos, y cuenta con comisiones de funcionarios para adelantar estas tareas en las zonas de mayor afectación. Las actividades que realizan contemplan entrevistas forenses, interceptación de llamadas, seguimientos, y reconstrucciones del lugar de los hechos con la participación de la víctima, todas estas en articulación con la Fiscalía General de la Nación y con la aquiescencia de los Jueces de control de garantías.

La institución, en asocio con otras entidades pertenecientes al Comité Interinstitucional para la lucha contra la Trata de Personas, tales como Migración Colombia, la Procuraduría General de la Nación, el ICBF, y la Fiscalía General de la Nación, ha presentado resultados importantes derivados de sus acciones de investigación, entre los que resaltan:

- Operación Némesis: Esta operación contó con 11 meses de investigación, y permitió la desarticulación de una organización criminal dedicada a la trata de personas. Los victimarios captaban mujeres en Venezuela, las trasladaban por la frontera de Arauca, y las llevaban a una casa de lenocinio en Yopal, departamento del Casanare. En fecha 10 de diciembre de

2020 la institución publicó en su página web que con este operativo se logró el rescate de 16 víctimas, entre las que se encontraron 4 personas menores de 18 años.

- Operación Vesta. Caso “La Madame”: Esta investigación empleó controles y monitoreos de líneas telefónicas, con 68.243 actividades de escucha, vigilancias y seguimientos a los diferentes actores criminales con cámaras de alta tecnología, que arrojaron 755 horas de video. Se implementaron cuatro líneas de investigación relacionadas con el fenómeno de trata de personas con fines de esclavitud sexual y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, denominadas Playas, Torre del Reloj, Tatuadores, y Agresores sexuales, llevadas a cabo en la ciudad de Cartagena. En cada una de ellas se realizaron allanamientos y capturas de miembros de la organización criminal liderada por Liliana del Carmen Campos Puello. Otras etapas de la Operación fueron desarrolladas en el Eje Cafetero y Antioquia, donde fueron capturados dos de los sobrinos de la Madame, y su pareja sentimental. Los bienes muebles e inmuebles involucrados en las actividades delictivas se valoraron en más de 154.000 millones de pesos.
- Operación Tabata: El 25 de marzo de 2020 la Policía Nacional publicó los resultados de esta operación, por la que fue desarticulada una estructura criminal dedicada a la trata de personas y a la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Guainía. Allí se realizaron más de 600 actividades judiciales, entre ellas entrevistas forenses, perfilaciones criminales, búsquedas selectivas en bases de datos, e investigaciones de campo. Se capturaron en total 18 personas, que fueron puestas a disposición de las autoridades judiciales.
- Captura de dos personas dedicadas a la Trata de personas: El 06 de octubre de 2020 la PONAL dio a conocer los hechos en que se lograron estas capturas. Las personas aprehendidas fueron encontradas en el municipio de Madrid, Cundinamarca, quienes sometieron a una adolescente de su núcleo familiar a trata de personas con fines de explotación sexual y explotación laboral. De acuerdo con lo publicado en la página web de la Policía Nacional, “los capturados fueron presentados por la Fiscalía General de la Nación y ante un Juez Penal con funciones de control de garantías, quien en audiencia legalizó su captura por los delitos de trata de personas, acceso carnal violento y violencia intrafamiliar. De igual forma, les decretó medida de aseguramiento intramural en establecimiento penitenciario y carcelario.”
- Operación Transnacional Abeona fase II: El 31 de julio de 2019 la PONAL publicó que los integrantes de la Dirección de Protección y servicios especiales de la institución, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, la Policía de Perú y la Policía Federal de Brasil, desarrollaron esta operación que terminó con la desarticulación de una organización criminal dedicada a la trata de personas, la explotación sexual, la inducción a la prostitución entre otros delitos en el Amazonas y en la denominada “Triple frontera”. Fueron capturadas 10 personas y rescatadas 10 víctimas menores de 18 años pertenecientes a comunidades indígenas.
- Desarticulación de la red de trata de personas “los proxe”: En diciembre de 2019 la Policía Nacional desarticuló esta red de trata de personas que reclutaba niñas en entornos escolares, mujeres desempleadas y con carencias económicas, ganando su confianza para luego someterlas a explotación sexual. Esta organización actuaba a través de catálogos

digitales, ofreciendo servicios sexuales desde la ciudad de Barranquilla. Las víctimas provenían en su mayoría de Venezuela, República Dominicana, y diversas regiones de Colombia, y sus edades oscilaban entre los 18 y los 35 años.

Dentro de las actividades de investigación se llevaron a cabo vigilancias, seguimientos, búsquedas selectivas en base de datos e interceptación de líneas telefónicas, dando como resultado seis allanamientos y seis órdenes de captura por los delitos de trata de personas, concierto para delinquir, entre otras conductas punibles.

La Mayor Cano menciona además que los Memorandos de entendimiento con que cuenta Colombia en materia de trata de personas, funcionan adecuadamente como instrumento facilitador del intercambio de información entre policías judiciales, e incluso como mecanismo para una mejor coordinación en la atención y orientación a víctimas que se encuentran en otros países, y que requieren regresar a territorio colombiano.

Actualmente, Colombia cuenta con memorandos de entendimiento sobre Trata de personas con los siguientes países:

- Argentina (Acuerdo para la prevención e investigación del delito de Trata de personas y la asistencia y protección a sus víctimas, 18 de Julio de 2013)
- Chile (Memorando de entendimiento sobre Cooperación en la prevención y control de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, junio de 2013)
- Costa Rica (Memorando de entendimiento sobre cooperación en la prevención, investigación y control de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, 8 de diciembre de 2014)
- Ecuador (Memorando de entendimiento para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección a las víctimas de la misma, 14 de septiembre de 2012)
- El Salvador (Memorando de entendimiento para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección de las víctimas de la misma, 27 de septiembre de 2013)
- Honduras (Memorando de entendimiento para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección de las víctimas de la misma, 23 de septiembre de 2013)
- Panamá (Memorando de entendimiento para la prevención, investigación y control de la trata de personas y en la asistencia y protección a las víctimas de la misma)
- Paraguay (Memorándum de entendimiento para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección de las víctimas de la misma, 31 de octubre de 2014)
- Perú (Acuerdo para la prevención, investigación, persecución del delito de trata de personas, y para la asistencia y protección a sus víctimas, 25 de mayo de 2015)

3.4 Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación es la entidad encargada de investigar y acusar ante los juzgados y los tribunales competentes a quienes se presume que han cometido algún delito en contra de la vida, seguridad y/o bienes de otra(s) persona(s). De acuerdo con su misión, “ejerce la acción penal y de extinción de dominio en el marco del derecho constitucional al debido proceso; participa en el diseño y ejecución de la política criminal del Estado; garantiza el acceso efectivo a la justicia, la

verdad y la reparación de las víctimas de los delitos; y genera confianza en la ciudadanía” (Fiscalía General de la Nación, 2020).

La Ley 985 de 2005 establece que el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación debe evaluar el riesgo y según ello brindar protección integral a testigos y víctimas del delito de Trata de personas y a sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, durante todo el proceso penal o siempre que subsistan los factores de riesgo que lo justifiquen.

Según información suministrada por la Dirección de Protección y Asistencia⁴⁴ de la entidad, en el periodo comprendido entre el año 2017-2019 el Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación evaluó a 47 víctimas por el delito de Trata de Personas, de acuerdo con la estadística reportada en el Sistema de Dirección de Protección y Asistencia –SIDPA. De los 47 casos evaluados se dio concepto de NO VINCULACIÓN a 36 víctimas por diferentes razones (no consentimiento, no nexos, no ubicación), por lo cual solo se vincularon 11 víctimas al Programa de Protección y Asistencia, con su núcleo familiar⁴⁵.

Adicionalmente, la institución tiene el deber de capacitar en forma especializada a sus miembros en temas de investigación y persecución de los delitos que se relacionan de manera directa o indirecta con el delito de trata de personas, y de promover la cooperación internacional en lo que a estas conductas refiere. Al respecto, la Dirección de Altos Estudios de la Fiscalía informó que la capacitación en la temática de Trata de personas inició en el año 2017, en el marco del convenio suscrito con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), por el que se realizó el Taller Territorial para la investigación y judicialización del delito de Trata de Personas.

El Taller, que contó con la participación de 148 servidores, tuvo una duración de dos días en modalidad presencial. Estuvo compuesto por dos partes: En la primera parte se presentó de manera magistral el marco nacional e internacional del delito de Trata de personas, las acciones y estadísticas de los delitos de la Policía Nacional, y el programa de protección y asistencia de la FGN. Para la segunda parte se conformaron grupos en los que se resolvieron casos hipotéticos y se realizó un ejercicio de simulación de investigación y judicialización entre fiscales e investigadores. En total fueron realizados 9 talleres en las ciudades de Bogotá, Pereira, Ibagué, Cali, Medellín, Bucaramanga, Villavicencio y Barranquilla.

Para los años 2018 y 2019, la misma Dirección reportó no haber ofrecido capacitación relativa al delito de Trata de Personas. En el 2020 se llevó a cabo un programa de formación sobre los retos en la investigación del delito de Trata de Personas, con la participación de 2906 servidores; realizaron además una segunda capacitación sobre buenas prácticas en la investigación y judicialización del delito, que contó con la asistencia de 1750 personas⁴⁶.

De otro lado, la campaña Eso Es Cuento, promovida por la Fiscalía General de la Nación con el apoyo de UNICEF y otros aliados, fue presentada en agosto de 2019 como una estrategia de prevención que propende por que la sociedad se informe sobre este delito, reconozca sus modalidades y finalidades, e identifique las características fácticas más comunes del ilícito. A través de la página

⁴⁴ El Decreto 16 de 2014, por medio del cual se modificó y definió la estructura de la Fiscalía General de la Nación, estableció que la Dirección Nacional de Protección y Asistencia es la encargada de la dirección y administración del Programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes, así como de la implementación de las medidas de protección de la entidad.

⁴⁵ (Fiscalía General de la Nación, 2020).

⁴⁶ (Fiscalía General de la Nación, 2020)

web www.esoescuento.com, se comparten herramientas para aprender a evitar la trata de personas, conocer las formas en que esta opera, e incluso comprender las secuelas físicas y psicológicas que genera en sus víctimas.

Otra de sus acciones destacadas es el Programa Futuro Colombia (PFC), cuyo fin es desarrollar acciones de prevención integral de los distintos fenómenos delincuenciales a nivel social, comunitario e individual para frenar las violencias contra niñas, niños y adolescentes (NNA), a través de la articulación institucional y el acercamiento a las comunidades mediante la impartición de capacitaciones sobre diversas conductas punibles, entre las que se ubica la trata de personas. Esta campaña fomenta en la ciudadanía una cultura de legalidad, promueve el acceso a la administración de justicia de sujetos de especial protección constitucional, e identifica algunos factores de riesgo de trata de personas para NNA, entre los que se incluyen la discriminación, la violencia de género, y los patrones de crianza patriarcales (Fiscalía General de la Nación, 2020).

De la entrevista⁴⁷ realizada a la Fiscal de extinción de dominio en Medellín, María Marelvis Cadavid, quien cuenta además con experiencia previa como Fiscal Delegada ante jueces Penales del Circuito, en lo relativo al acceso a los programas de protección de víctimas y testigos se evidencia que aunque en muchas oportunidades las víctimas cuentan con el acompañamiento y asesoría de organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales entre otras entidades, deciden no poner en conocimiento de las autoridades los hechos delictivos, lo que dificulta el inicio de las investigaciones pertinentes. No obstante, no debe olvidarse que las investigaciones por trata de personas pueden también iniciarse de oficio, esto es, sin necesidad de denuncia.

Esta renuencia a la denuncia puede verse influenciada por la falta de reconocimiento de las víctimas como tales, pues durante la explotación a la que son sometidas se les convence de que los vejámenes que enfrentan han sido producto de sus actos, de que el producto económico derivado de su explotación cubre los gastos de su transporte, alimentación, o cualquier otra “deuda”, o se les amenaza con daños a la vida e integridad suyas y de quienes conforman sus familias o círculos sociales.

Para la presentación de la solicitud de asistencia a las víctimas es necesario que ellas quieran, en efecto, acceder a estas medidas. Algunas personas rechazan estos programas debido a los requisitos de acceso que se exigen teniendo en cuenta el nivel de riesgo -ubicación en otra ciudad-; otras personas renuncian a las medidas de protección cuando sienten que su nivel de riesgo ha disminuido, o cuando dicen sentirse bien. Para la funcionaria, en términos generales este programa sí funciona, y se actúa con diligencia en los estudios de seguridad solicitados por las (os) fiscales.

Para la funcionaria entrevistada, es necesario encontrar otras formas de investigar, atendiendo a la transformación y evolución constante de las dinámicas del delito de trata de personas. La inclusión de medios virtuales para la captación de las víctimas demanda nuevas formas de inmersión policial e investigativa para lograr mejores resultados; por ejemplo, las técnicas de investigación podrían incluir inteligencia artificial y herramientas de análisis más funcionales. Así mismo, se requiere descentralizar a la víctima de trata de personas como fuente única de los elementos materiales probatorios que dan origen a un proceso penal, pues existen también elementos del entorno y de las condiciones de perpetración del delito que permiten la recolección de evidencia importante.

⁴⁷ (Entrevista #6, Fiscalía General de la Nación, noviembre 2020)

El abordaje a las víctimas de Trata de personas por parte de las autoridades y entes investigativos requiere también una mayor sensibilidad del personal, de las y los funcionarios públicos. No debe olvidarse que las afectaciones sobre las víctimas vulneran de manera grave y contundente sus derechos humanos, su dignidad, integridad, su proyecto de vida, y la atención que se les presta debe reconocer y cuidar aquellos atributos.

En relación con la posible consideración de las situaciones de Trata de personas como tipos penales distintos, como por ejemplo el tráfico de migrantes, señala que “los hilos entre algunas de estas conductas son muy delgados”, y que en otros países el tráfico de migrantes hace parte del delito de trata de personas. Sin embargo en Colombia se tienen como conductas punibles diferentes e incluso se tutelan bienes jurídicos distintos. En este sentido, la capacitación, visibilización y sensibilización frente al delito para identificación de casos de trata es importante para una mayor contundencia y efectividad en la lucha contra la trata.

Este tipo de delitos se pueden y se deben combatir a través de la justicia y de las medidas de prevención propias de la legislación penal, pero debe existir un trabajo social de fondo, para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. Al respecto, la Fiscal entrevistada considera que sumado a los fines del proceso penal (justicia, verdad, reparación, y establecimiento de garantías de no repetición), el fortalecimiento de la víctima como ser humano debe orientar la totalidad de las actuaciones surtidas durante los procesos penales, esto hace parte de la restitución de los derechos las personas.

A su juicio, la pena privativa de la libertad, para el caso de esta y otras conductas punibles, a pesar de incorporar programas de resocialización, no cumple con este propósito sobre los sindicados. La dirección, manejo, coordinación, e incluso la ejecución de tareas simples dentro de las etapas del delito de trata de personas, pueden efectuarse desde el interior de los penales a través de teléfonos celulares u otras tecnologías.

Ahora bien, como economía ilegal, la Trata de personas subsiste debido a la facilidad de obtención de las ganancias por parte de los tratantes, lo que sin duda evidencia la consideración y el tratamiento de las personas como objetos en esta dinámica. Una forma adicional de combatir este delito desde la acción institucional podría incluir ofertas laborales dignas, que generen recursos económicos a las personas, de manera que encuentren en la legalidad una forma de subsistencia.

3.5 Ministerio Público

La Constitución Política de Colombia señala en su artículo 118 que a esta institución corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Este Ministerio está conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y las personerías distritales y municipales.

I. Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación es la entidad encargada de vigilar la garantía de los Derechos Humanos, de representar a los ciudadanos ante el Estado, y de vigilar el desempeño y el

cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos. En la acción de lucha contra la Trata de personas, la Procuraduría ejerce las siguientes funciones⁴⁸:

- Seguimiento y control preventivo frente a las acciones que los integrantes del Comité Interinstitucional para la lucha contra la Trata de personas realizan para prevenir el delito, atender a las víctimas, y perseguir y judicializar a los responsables del delito.
- Garantía de los derechos humanos y representación de la sociedad en las etapas de indagación, investigación, y el juzgamiento del delito de Trata de personas.
- Intervención administrativa en los procesos administrativos relativos al restablecimiento de los derechos de las(os) niñas(os) y adolescentes víctimas del ilícito.
- Vigilancia y control disciplinario en los eventos en que los funcionarios involucrados en las rutas de atención a las víctimas incurrir en faltas disciplinarias.

II. Defensoría del Pueblo

Frente a la Trata de Personas, la Defensoría del Pueblo adelanta acciones de gestión directa o inmediata con diferentes instituciones en favor de la garantía de los derechos de las víctimas, a la vez que les proporciona asesoría jurídica, acompañamiento y representación judicial⁴⁹. Al respecto, el Decreto 1069 de 2014 señala en sus artículos 16 y 21 le las siguientes responsabilidades en materia de asistencia a víctimas de trata: i) Brindar a las víctimas de manera gratuita, especializada e inmediata información, asesoría y orientación jurídica respecto de sus derechos y procedimientos legales a seguir; y ii) Designar defensores públicos para que representen judicial o extrajudicialmente a las víctimas en los procesos derivados de hechos constitutivos del delito de trata de personas, excepto si la víctima asume su representación por intermedio de un defensor de confianza.

En el marco de la presente investigación, se remitió un derecho de petición a la Defensoría del Pueblo, del cual se obtuvo la información que se presentará a continuación, respecto de las acciones de prevención y atención que ha adelantado esta entidad desde el año 2017. Este aparte incorpora además información derivada de una entrevista realizada en el mes de octubre de 2020 a Jhon Jairo Asprilla, funcionario a cargo de la Coordinación del abordaje efectivo para la trata de personas, quien a su vez realiza acciones de coordinación entre la Delegada de derechos de la mujer y género en el Comité Interinstitucional de lucha contra la trata -CILTP.

- *Prevención:* Para trabajar por la prevención de la trata de personas, para el 2017 la Defensoría del Pueblo presentó una propuesta al Programa Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico ilícito de Migrantes –GLOACT-; este proceso se realizó con apoyo de la Unión Europea -UE-, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC-, y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF-. Esta propuesta se centró en las regiones priorizadas de Nariño, Norte de Santander, Guajira, Putumayo y Urabá. El objetivo de la estrategia fue desarrollar un abordaje efectivo del delito de trata de personas para el mejoramiento de los mecanismos de incidencia frente a las competencias y capacidades institucionales de las entidades territoriales, mediante la capacitación y sensibilización de las y los servidores de las defensorías regionales, entre los que se

⁴⁸(Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, 2018).

⁴⁹ (Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, 2018).

encuentran las y los representantes judiciales de las víctimas y las(os) defensores comunitarios. Esta iniciativa evidenció la importancia y urgencia que tiene adelantar estrategias y procesos regionales y territoriales que permitan atender los contextos de vulnerabilidad de derechos que genera la trata de personas.

En el año 2018 la Defensoría del Pueblo desarrolló acciones de formación y capacitación a estudiantes de primaria y secundaria, docentes, funcionarias/os de entidades estatales como Migración Colombia, la Cancillería, la Fuerza Pública, funcionarias/os de alcaldías municipales y gobernaciones, y a servidores de la Defensoría. Las capacitaciones impartidas a la fuerza pública se realizaron en diferentes escenarios como la Escuela de Policía General Santander, la Décimo sexta brigada de Yopal, la Escuela de Armas y Servicios, la Escuela de Policía Manizales, la Escuela Naval de Cartagena, la Escuela de Investigación Criminal y la Escuela de formación de Sibaté. Aunado a lo anterior, adelantaron talleres con funcionarias/os de la Defensoría del Pueblo de las regionales Bogotá y Santander, integrantes del Comité de Lucha contra la trata de personas, y autoridades de frontera de Colombia y Ecuador, contando con un total de 927 personas capacitadas.

Para el 2019 se realizaron talleres con la fuerza pública de la Brigada 13 de Bogotá, la Escuela de Suboficiales Sargento Inocencio Chincá en Nilo-Cundinamarca, la Séptima División y la Cuarta Brigada de Medellín-Antioquia, la Escuela Internacional de Uso de Fuerza Policial para la Paz en San Luis Cundinamarca, la Segunda Brigada de Infantería de Marina en Buenaventura- Valle del Cauca, la Brigada de Selva Sexta División en Leticia- Amazonas, y el Comando Aéreo de Combate de Puerto Salgar-Cundinamarca, para un total de 333 funcionarios/as capacitados en abordaje efectivo para la lucha contra la trata. Para este mismo año se ejecutaron talleres de formación con la participación de 97 funcionarios/as de la Defensoría del Pueblo de las regionales Quindío, Tolima y Bogotá, a la vez que se capacitaron otros 26 funcionarios/as del Quindío de entidades que integran el comité departamental de lucha contra la trata de personas, para un total de 456 funcionarios y funcionarias capacitadas.

Sumado a esto, para el 2019 la Defensoría del Pueblo desarrolló talleres con población en riesgo de trata de personas, con la comunidad educativa de la Universidad Simón Bolívar de Cúcuta, con estudiantes de primaria y secundaria de colegios de la localidad de Barrios Unidos en Bogotá, con comunidad en general en Soacha Cundinamarca, incidiendo en 310 personas de la sociedad civil.

- *Atención:* El sistema de información defensorial denominado Visión Web, ha incluido diferentes variables que reconocen los diferentes tipos de violencias contra las mujeres, las orientaciones sexuales e identidades de género diversas, así como las victimizaciones por el conflicto armado.

La entidad ha brindado apoyo a la gestión y fortalecimiento de la enseñanza del Derecho Internacional de los Refugiados y las Rutas de Atención y acceso a Derechos de la Población Migrante y con Necesidad de Protección Internacional, a través de procesos formativos para funcionarias/os de los 13 municipios de la subregión del Sur del Bolívar.

Ahora bien, desde la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género se llevó a cabo, en el año 2019, una investigación titulada “Panorama sobre las medidas de asistencia a víctimas de trata de personas”⁵⁰. Este documento representa el primer informe defensorial dedicado al abordaje de las medidas de asistencia que deben brindar y garantizar las entidades nacionales y territoriales a las víctimas de este delito y a sus familias. Así mismo, la investigación pretende dar cuenta de las formas de estabilización socioeconómica que se considera permitirán superar las condiciones estructurales de vulnerabilidad que posibilitan y agudizan los riesgos de ser víctimas de trata de personas.

La Defensoría del Pueblo ha adelantado gestiones para el fortalecimiento de las capacidades tanto de organizaciones sociales como de instituciones, para combatir y prevenir el delito de trata de personas. Desde la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, en el 2019 se presentó un proyecto a la Organización Internacional para las Migraciones -OIM, el cual permitió construir herramientas para fortalecer las capacidades de las dependencias a nivel central, regional y territorial, de las defensorías regionales y de la representación judicial de las víctimas, así como para identificar el delito y proporcionar una atención integral y eficaz a quienes lo requieren. Igualmente, la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género acompañó a las organizaciones sociales en el desarrollo de la Semana Contra la Trata, llevada a cabo entre el 28 de julio al 4 de septiembre del 2019.

Cabe resaltar el Sistema de Alertas Tempranas el cual se encuentra adscrito a la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos, corresponde a una herramienta mediante la cual la Defensoría del Pueblo reúne, verifica y analiza técnicamente información acerca de situaciones de riesgo o vulnerabilidad de la población civil, en el marco del conflicto armado. Así bien, advierte a las autoridades competentes, quienes deben brindar y coordinar la atención integral y oportuna a la población afectada. El Sistema de Alertas Tempranas ha determinado que el delito de trata de personas corresponde principalmente a una estrategia de control socio-territorial, el cual genera ingresos que son empleados para el financiamiento de los grupos armados al margen de la ley. A continuación se presentan las alertas tempranas que han sido emitidas en el periodo del 2017 a 2019, de acuerdo a la región.

Tabla N° 9. Alertas temprana emitidas entre el 2017-2019

Alerta	Región
IR N° 007-17 A.I.	San Miguel y Valle del Guamuez, Departamento de Putumayo
IR N° 035-17	Apartadó, Departamento de Antioquia
AT N° 020-18 A.I	Barranquilla, Soledad, Malambo, Galapa, Puerto Colombia, Malambo, Galapa, Departamento del Atlántico
AT N° 061-18	San Onofre, Departamento de Sucre
AT N° 018-19	Pueblo Bello, Departamento de Cesar
AT TEMPRANA N° 023-19	Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Bogotá D.C.
AT TEMPRANA N° 026-19	Quinchía, Departamento de Risaralda
AT N° 029-19	Arauquita, Fortul, Saravena y Tame, Departamento de Arauca
AT N° 037-19	Puerto Santander, Departamento de Norte de Santander

Fuente: Respuesta de derecho de petición solicitado a la Defensoría del Pueblo, octubre 2020

⁵⁰ La Defensoría del Pueblo se encuentra en proceso para lanzar esta investigación.

En cuanto a la representación de las víctimas de este delito durante la vigencia 2017-2019, la Defensoría informó que las diferentes Defensorías Regionales reportaron por medio de formatos de estadística que recibieron 115 poderes y prestaron 744 asesorías, contando para finales de 2019 con 65 poderes vigentes.

Tabla N° 10. Poderes nuevos, vigentes y asesorías por cada vigencia y por defensoría regional

No. de Poderes Nuevos, Vigentes y Asesorías por Cada Vigencia y por Defensoría Regional							
REGIONAL	Poderes que Ingresaron Nuevos por Vigencia			No. Poderes Vigentes a Diciembre de 2019	Asesorías		
	2017	2018	2019		2017	2018	2019
ANTIOQUIA	5	7	2	10	3	2	
BOGOTA	19	7	7	29	372	109	
BOLIVAR					118	18	6
CALDAS			2				
CASANARE						10	
CAUCA			1	1	10	47	
CESAR				1			
CHOCO					1	14	
CORDOBA			1	1			1
CUNDINAMARCA			1				
NORTE SANTANDER			1	1			
QUINDIO			1	1			
RISARALDA	2	2	1	1	3		
SANTANDER	1		1	3		2	4
TOLIMA		1	3	4		2	2
VALLE	20	19	11	13	20		
TOTAL	47	36	32	65	527	204	13

Fuente: Informes Mensuales Consolidados de Estadística GRJV - 2018 y 2019

En relación con el tipo de usuario, la entidad señaló que se estima que el 33.3% de los poderes recibidos correspondió a la representación de personas menores de 18 años, el 66.1% a mujeres, y el 0.6% a hombres. Manifestó además que no se reportó ningún caso de representación a personas con orientaciones sexuales y/o identidades de género diversas.

Así mismo, estimó algunos porcentajes por finalidad de trata de personas: El 27% correspondió a explotación sexual, el 0.5% a trabajos o servicios forzados, el 1.8% a matrimonio servil, el 7.6% a turismo sexual, y el 63.1% a otras conductas tales como tráfico de órganos, mendicidad forzosa, prostitución ajena, entre otros. Preciso que para tales estimaciones, un mismo poder podía implicar la representación de la víctima por varias de aquellas conductas.

3.6 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF trabaja por la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia, y el bienestar de las familias en el país⁵¹. El artículo 9 de la Ley 985 de 2005 establece que en caso de que las víctimas del delito de Trata de personas sean menores de

⁵¹ (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020).

edad, esta entidad debe suministrar la atención y asistencia requerida teniendo en cuenta su vulnerabilidad, derechos y necesidades especiales⁵². En estos casos debe garantizarse como mínimo, asistencia médica y psicológica especializada, alojamiento temporal, reincorporación al sistema educativo, asesoría jurídica durante el curso de todo el proceso legal al menor y a su familia, y reintegración del menor a su entorno familiar, siempre que los tratantes no pertenezcan a su núcleo familiar y se garanticen las condiciones de seguridad y atención⁵³.

El Instituto cuenta con un Lineamiento Técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de Trata de Personas, en el que se especifican las acciones especializadas del proceso de atención a las víctimas en sus fases de: i) Diagnóstico y acogida; ii) Intervención; y iii) Preparación para el egreso, así:

Tabla No. 11. Fases del Lineamiento Técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de Trata de Personas del ICBF

Fase 1 : Diagnóstico y acogida		
<i>Nivel de intervención individual</i>	<i>Nivel de atención familiar</i>	<i>Nivel de atención comunitario</i>
<p>Evaluación inicial y determinación de necesidades que requieren respuesta urgente para la estabilización integral de la persona.</p> <p>Determinación de las afectaciones físicas a ser atendidas por parte del sector salud, y promoción de su recuperación física.</p> <p>Valoración de salud ocupacional para las víctimas directas, para determinar los riesgos o afectaciones mentales, físicos y/o psicosociales derivados de la trata y de los traslados geográficos sufridos durante la ocurrencia del delito.</p> <p>Generación de espacios de particularización e interlocución con el niño, niña o adolescente, para reconocer</p>	<p>Evaluación inicial e identificación de elementos de la dinámica familiar que posiblemente hayan favorecido la ocurrencia del delito, de la familia como parte de la red de apoyo al restablecimiento de los derechos de NNA.</p> <p>Análisis de los riesgos de seguridad que puede tener la familia, derivados de la situación de Trata de personas.</p> <p>Socialización con el grupo familiar, de las rutas de atención para el restablecimiento de los derechos de la víctima.</p> <p>Abordaje psicosocial a las familias para las afectaciones emocionales que requieran intervención.</p>	<p>Evaluación de los factores de discriminación existentes en la comunidad de origen, y de la posible estigmatización de las víctimas.</p> <p>Reconocimiento de alternativas de integración a espacios de formación y fomento de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía.</p> <p>Identificación de la oferta institucional o comunitaria para la atención a las necesidades del NNA.</p> <p>Caracterización de prácticas asociadas a la Trata de personas que tienen presencia en la zona o lugar de origen del NNA.</p>

⁵²Ley 985 de 2005, artículo 9. Asistencia a personas menores de edad.

⁵³ En similar sentido se pronuncia el Decreto 1066 de 2014.

las afectaciones derivadas de la trata, brindarle acompañamiento y procurar las acciones de intervención y abordaje que sean necesarias.	Realización de Primera jornada de intervención familiar o vincular conjunta para conocer las necesidades y problemáticas derivadas de la trata de personas en el NNA.	
--	---	--

FASE 2: Intervención		
<i>Nivel de intervención individual</i>	<i>Nivel de intervención familiar</i>	<i>Nivel de intervención comunitario</i>
<p>Desarrollo de acciones para el reconocimiento personal de las víctimas como tales.</p> <p>Desarrollo de acciones que permitan a la víctima la desnaturalización de los estereotipos de género que han normalizado diferentes formas de explotación.</p> <p>Garantía de la recuperación emocional del NNA y fomentar en el(ella) la resignificación de la experiencia de instrumentalización de su cuerpo.</p> <p>Fortalecimiento de los procesos y prácticas de socialización del NNA.</p> <p>Tratamiento de las deficiencias nutricionales del NNA.</p> <p>Implementación de ejercicios grupales e individuales dirigidos a los NNA sobre estereotipos de género, diversidad sexual, sexualidad y derechos sexuales y reproductivos como ejes que</p>	<p>Realización de trabajo conjunto de la familia para el reconocimiento de la Trata de personas como un delito que atenta contra los derechos humanos de los NNA.</p> <p>Identificación de los factores de riesgo y vulnerabilidades que facilitan la ocurrencia del delito de Trata de personas, con el fin de cuestionar las prácticas del entorno familiar y social relativas a la culpabilidad de la víctima.</p> <p>Promoción de herramientas para el abordaje emocional de las víctimas de trata en la familia.</p> <p>Recuperación de vínculos y fortalecimiento de la confianza en el grupo familiar.</p> <p>Abordaje psicosocial de las afectaciones del grupo familiar derivadas de la situación de trata del NNA.</p>	<p>Identificación de los riesgos de estigmatización que puede sufrir el NNA en su proceso de reincorporación a la vida cotidiana.</p> <p>Prevención de los riesgos identificados y desarrollo de acciones conjuntas con los actores comunitarios.</p>

<p>permiten el ejercicio de la autonomía y el cuestionamiento de los elementos sociales y subjetivos que dan lugar a la trata de personas.</p> <p>Desarrollo de acciones con las víctimas dirigidas al restablecimiento de rutinas, manejo de riesgos, fortalecimiento de habilidades comunicativas y toma de decisiones.</p> <p>Implementación de acciones individuales y grupales que fomenten la seguridad del NNA.</p> <p>Diseño de un proyecto de orientación vocacional o inclusión socio-económica para mayores de 15 años, desde un enfoque de desarrollo humano, de género y diferencial.</p>		
--	--	--

FASE 3: Preparación para el egreso		
<i>Nivel de intervención individual</i>	<i>Nivel de intervención familiar</i>	<i>Nivel de intervención comunitario</i>
<p>Incremento de las acciones de proyecto de vida, de identificación de objetivos comunes.</p> <p>Diseño de un plan de acompañamiento para que el NNA haga un desprendimiento</p>	<p>Diseño conjunto con la familia del NNA de un plan de seguimiento al reintegro de la víctima.</p>	<p>Socialización del delito de trata de personas en las comunidades.</p> <p>Garantía de participación en espacios sociales del entorno.</p>

<p>paulatino de la modalidad de atención, e implemente de manera autónoma prácticas de autocuidado, autoprotección, y rutinas cotidianas.</p> <p>Evaluación de las condiciones de seguridad del NNA para la evaluación de las necesidades de asistencia requeridas en conjunto con la FGN y los comités regionales de lucha contra la trata de personas.</p> <p>Otorgamiento de herramientas para la activación de rutas de atención al NNA, para que acuda a ellas si identifica acciones violentas en su contra.</p>	<p>Fortalecimiento de los vínculos y redes de confianza en la familia.</p> <p>Otorgar herramientas a la familia para el abordaje de los procesos de dependencia y las dificultades de reintegración social del NNA.</p>	
--	---	--

Adaptado de: Lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de Trata de personas. ICBF. 2018.

En el marco de la presente investigación se remitió un derecho de petición al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, del cual no se obtuvo respuesta; no obstante, se realizó una entrevista en el mes de octubre de 2020 con las funcionarias María Alejandra Calderón y Marcela Enciso, integrantes de la Subdirección de protección, quienes pertenecen al área misional encargada del Lineamiento técnico anteriormente expuesto, y de realizar seguimiento de los procesos de restablecimiento de derechos a las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas.

- *Atención:* El Lineamiento Técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de Trata de Personas se construyó de acuerdo a lo estipulado en la Constitución Política de Colombia y en el Código de Infancia y Adolescencia, por medio del cual se establecen los procesos administrativos de restablecimiento de derechos. Este lineamiento debe guiar la acción de los y las profesionales competentes, en todo el territorio nacional.

Ahora bien, los procesos de restablecimiento de derechos se inician a partir de cualquier queja que interponga la ciudadanía ante situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños o adolescentes; estas quejas se interponen en su mayoría mediante la línea telefónica del ICBF: 141 en la que se brindan orientaciones preliminares. Estas quejas son redireccionadas a los Centros zonales competentes, es decir a las Defensorías de Familia de cada territorio, donde se asigna un equipo técnico interdisciplinario conformado por trabajadoras/es sociales, psicólogos/os, nutricionistas y la/el defensor(a) de familia que es

profesional en Derecho. Este equipo se encarga de realizar el peritaje y diagnóstico de la situación de vulneración de derechos de los niños, niñas o adolescentes, y decide la apertura o no del proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

Posteriormente se realizan las remisiones respectivas a los sectores de salud y educación, y el COAT que se encuentra a cargo del Ministerio del Interior alerta al ICBF siempre que el caso corresponda a la modalidad de trata interna, y también a la policía judicial y Consulado al ser una situación de trata externa. Así mismo, el ICBF solicita copia de los casos al Consulado, para realizar el seguimiento respectivo del proceso. Las funcionarias entrevistadas señalaron la importancia que tiene realizar los análisis pertinentes a cada caso ya que esto permite identificar la situación de riesgo en que se encuentra la víctima y su familia, así bien, se establece la necesidad de solicitar a la Fiscalía General de la Nación que realice la vinculación al programa de protección de víctimas y testigos.

Las afectaciones que se identifican en una víctima de trata de personas - niña, niño o adolescente, requieren dos acciones fundamentales: la primera de ellas implica el apoyo y fortalecimiento de la familia, siempre y cuando esta no haga parte de la situación de explotación. La segunda acción se ejecuta cuando la familia de la víctima no brinda la garantía de protección de derechos o se encuentra vinculada a la explotación, en ese caso se activan las modalidades de atención existentes fuera del marco familiar, es decir, la remisión a los internados, casa hogar u hogares sustitutos. Frente a esto, una de las funcionarias manifiesta que "Siempre y lo que dice el Código es que tú debes privilegiar el medio familiar, el caso de trata es muy complejo porque muchas veces la familia está involucrada en las redes de tratantes, o cuando no está involucrada, está amenazada la familia" (Entrevista #5 ICBF, noviembre 2020).

Sumado a esto, la Subdirección de Protección del ICBF se encarga de construir memorandos o aclaraciones de nuevas temáticas relevantes para incorporar a su lineamiento técnico, por ejemplo nuevas modalidades de trata, ejes de salud sexual y reproductiva, o aspectos a tener en cuenta frente a la violencia sexual, entre otros. Así mismo, existen profesionales encargados de desarrollar y aplicar cada eje temático a nivel nacional y territorial. El ICBF cuenta con participación en el COAT y en los subcomités de atención, y realiza acompañamiento para impulsar acciones a nivel distrital, departamental, municipal y nacional.

3.7 Secretaría Distrital de la Mujer – Bogotá D.C.

De acuerdo con lo estipulado en el Artículo No. 3 del Decreto Distrital No. 428 del 27 de septiembre de 2013, las funciones de la Secretaría Distrital de la Mujer son, entre otras, las siguientes:

- Actuar como ente rector del Sector Mujeres en el Distrito Capital, y liderar y orientar bajo las directrices del Alcalde o Alcaldesa Mayor y de los Consejos Superiores de la Administración Distrital, las etapas de diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas generales, estrategias, planes, programas y proyectos del Sector Administrativo Mujeres.
- Promover la eliminación de cualquier forma de discriminación de sexo-racismo y violencias contra las mujeres en sus diversidades étnicas raciales y culturales. Para tal fin propenderá por la participación de las organizaciones e instancias de la sociedad civil.

- Diseñar, coordinar, implementar, ejecutar y hacer seguimiento a las políticas de promoción de los derechos de las mujeres, prevención de los diversos tipos de violencia contra ellas, atención de sus demandas y necesidades, incorporación de la perspectiva de género en planes, programas y proyectos y su articulación en el nivel local y distrital, así como procesos de sensibilización, formación y capacitación para las mujeres.
- Diseñar e impulsar estrategias para la transformación de la cultura institucional y ciudadana a través de la utilización de lenguaje incluyente y de formas comunicativas basadas en el enfoque de derechos de las mujeres y la equidad de género.
- Impulsar acciones tendientes a la eliminación de toda forma de violencia y discriminación contra la mujer.
- Coordinar y dirigir la atención y asesoría oportuna a las mujeres que sean objeto de cualquier tipo de discriminación y/o violencia en orden a restablecer los derechos vulnerados.

En el marco de la presente investigación se remitió un derecho de petición a la Secretaría Distrital de la Mujer, del cual se obtuvo la información que se presentará a continuación, relacionada con las acciones de prevención y atención que ha adelantado esta entidad desde el año 2017.

- *Prevención:* La Secretaría Distrital de la Mujer desarrolla una participación activa en las mesas de lucha contra la trata frente a la prevención, protección, atención, investigación y judicialización con el objetivo de realizar orientaciones técnicas frente al abordaje de los enfoques diferenciales, de género y derechos de las mujeres. Así mismo, implementa la Estrategia en contra de la trata de persona y los ataques con agentes químicos.

Por otro lado, esta entidad se encuentra comprometida con los procesos de fortalecimiento de las capacidades intra e interinstitucionales y de apoyo técnico, los cuales se encuentran dirigidos a servidoras/es, en aras de capacitar en el abordaje y aplicación del enfoque de género y diferencial. Así mismo, genera procesos de formación a la ciudadanía en general y a organizaciones de la sociedad civil, mediante los cuales se busca crear espacios de sensibilización y conocimiento de los derechos de las mujeres, así como dar a conocer los mecanismos que existen para hacerlos efectivos. Es dichos procesos se pretende otorgar herramientas encaminadas a la autoprotección y el empoderamiento de las mujeres, que permitan reducir los riesgos de ser víctima de trata de personas y de otras múltiples expresiones de violencia.

- *Atención:* Existe una articulación entre la Estrategia contra los delitos de trata de persona y ataques químicos, y el equipo de la Línea Púrpura Distrital, los Enlaces Sofía de cada localidad, la Estrategia Casa de Todas, y el Comité Distrital de Lucha contra la trata de personas. Este trabajo ha permitido la creación de canales de orientación, activación de rutas y seguimiento a la implementación de las rutas de protección y atención para las mujeres que han sido víctimas de trata de personas o se encuentran en riesgo de serlo.

Así mismo, frente a la activación de las rutas y el seguimiento correspondiente se encuentran las Duplas de Atención Psicosocial y la Estrategia de Justicia de Género, encargadas de la atención directa a las ciudadanas, mediante la garantía e inclusión del enfoque de género y de derechos de las mujeres. De igual forma, esta Secretaría se encuentra encargada de la implementación del Plan Distrital anual para la lucha contra la

Trata de Personas, en donde se articulan la gestión de recopilación de la información y el fortalecimiento de los sistemas de información relacionados con el delito de trata de personas a nivel distrital.

3.8 Otras entidades del orden nacional:

- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

Esta Consejería asiste a diferentes entidades en el diseño de las políticas públicas, programas y proyectos para promover la igualdad de género y el empoderamiento para las mujeres y la coordinación, consistencia y coherencia de las mismas. Así mismo, orienta e interviene en el diseño e implementación de mecanismos de seguimiento relacionados con la igualdad de género para las mujeres. En el marco de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de personas, esta responsabilidad se traduce en la asesoría y acompañamiento a los planes de acción y actividades emprendidas por el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de personas, para que en ellos se incorpore y promueva la equidad de género.

- Ministerio de Defensa

Este Ministerio cuenta con un anexo específico para la capacitación de sus funcionarios en temas de violencia sexual, violencia contra las mujeres, y violencia de género, que se ejecuta a través de Directivas Transitorias. En el año 2019 expidió la Directiva número 11, en asocio con la Consejería para la Equidad de la Mujer, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Comité de Prevención y Control del VIH-SIDA de las fuerzas armadas y de policía, y el ICBF, por la que se fortalece la formación y educación de los miembros de la Fuerza Pública en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Este instrumento ha permitido la capacitación de 2675 funcionarios de la Fuerza Pública, así:

AÑO	ANEXO GÉNERO Y PREVENCIÓN VBG
2017	1.254
2018	275
2019	1.146
TOTAL	2.675

Fuente: Ministerio de Defensa. Respuesta derecho de petición de información – Investigación en Trata de personas, feminicidio y violencia sexual. 26 de Octubre de 2020.

- Ministerio de Relaciones Exteriores

Este Ministerio debe realizar acciones en favor de la prevención del delito de Trata, y debe asistir a las víctimas del delito de nacionalidad colombiana que se encuentran en el exterior.

Respecto de la asistencia y protección de los niños, niñas y adolescentes colombianos víctimas del delito que se encuentran en territorio extranjero la Ley dispone que la Oficina Consular debe procurar su seguridad e informar al Ministerio de Relaciones Exteriores y al ICBF para la gestión de las acciones tendientes a su repatriación. Ahora bien, cuando una niña, niño o adolescente víctima

de trata de personas se encuentre en Colombia, y una vez que la autoridad que tenga conocimiento del hecho lo informe al ICBF para dar inicio al proceso de Restablecimiento de Derechos, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá gestionar su repatriación en coordinación con el consulado de su país de origen.

- Ministerio de Educación

El artículo 6 numeral 3 de la Ley 985 de 2005, señala que el Ministerio de Educación, en colaboración con las instituciones relacionadas con el tema, deberá diseñar y aplicar programas para que se impartan de manera obligatoria actividades de prevención de la trata de personas en los niveles de educación básica, media y superior.

3.9 Organismos de Cooperación Internacional

- INTERPOL

La Organización Internacional de Policía Criminal –INTERPOL- es una organización intergubernamental que ayuda a la policía de sus países miembros a colaborar entre sí en favor de la seguridad. Para ello facilita el intercambio y acceso a la información sobre delitos y delincuentes y otorga apoyo técnico y operativo de diversa índole. La Secretaría General de INTERPOL coordina las acciones de lucha de la organización en contra de diferentes delitos. Cada país, de los 194 miembros, cuenta con una Oficina Central Nacional (OCN) dirigida por funcionarios de policía nacional, que actúa como puente de contacto para la Secretaría General y para otras OCN.

Respecto de la Trata de personas, la INTERPOL capacita y equipa a la policía para identificar e investigar casos de trata de seres humanos en todas sus formas, como por ejemplo la explotación sexual, la extracción de órganos y los trabajos forzados o servidumbre doméstica. También colabora con las unidades nacionales de protección de la infancia, y con las organizaciones sociales y ONG que promueven la protección de los niños, niñas y adolescentes, procurando garantizar para ellos la atención y el cuidado requerido en el curso de las investigaciones por este delito.

- Unión Europea

La Unión Europea es una asociación económica y política compuesta por 27 países europeos. Esta organización actúa en territorio colombiano a través de acciones de cooperación internacional para el desarrollo de la región, entre las que se encuentran la respuesta a las necesidades de la economía digital integrada y global, la respuesta a los problemas derivados del cambio climático, y la lucha contra la criminalidad organizada.

En la actualidad no existe un acuerdo bilateral entre Colombia y la UE en temas de Trata de Personas, mas sí existen acciones de cooperación destinadas a apoyar las líneas prioritarias de Trata en el Estado colombiano. En este sentido, entre sus acciones la UE presta ayuda al país a través de tres grandes líneas de trabajo: i.) Prevención del delito de trata de personas, ii.) Persecución del ilícito, iii.) Asistencia a víctimas de trata de personas. Sobre las acciones específicas emprendidas por la UE en el territorio nacional, el Oficial de Cooperación Tito Contreras comentó en entrevista realizada por las investigadoras, que se han apoyado programas tales como:

- Programa de Acción Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico ilícito de migrantes - GLO.ACT, con el objeto de fortalecer las capacidades nacionales para la adecuada respuesta a los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas que afectan la región y el mundo en general el cual se lanzó en febrero de 2017. En el marco de este programa se realizaron actividades encaminadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales y a la provisión de herramientas de apoyo para el conocimiento de la trata de personas.
- Otra de sus acciones se enfocó en el fortalecimiento de los comités regionales para la lucha contra la trata de personas, contando con la misma estrategia de formación y sensibilización respecto del delito de trata de personas, y brindando herramientas para la identificación y seguimiento de los casos de trata en los territorios.

Es importante resaltar que aunque la Unión Europea es un donante primario que ayuda al Estado y a las diferentes organizaciones en el propósito de combatir la trata de personas, no interviene de manera directa en la implementación de las acciones que financia, es por ello por lo que existen detalles del proceso de implementación que no llegan a su conocimiento.

Esta organización establece acciones de monitoreo, resultados esperados, indicadores, actividades, y hace seguimiento a los planes y proyectos a través de la evaluación de reportes periódicos. No obstante, Contreras señaló que “la manera en que se presentaban los resultados era muy débil, por ejemplo, los resultados de producto tenían la forma de un checklist⁵⁴”, es decir, se reportaba la realización o no de actividades tales como talleres de formación, pero en realidad no se hacía mención a la calidad o el impacto de los mismos. Actualmente la UE está desarrollando estrategias de seguimiento, monitoreo y evaluación que permitan el análisis del avance de las acciones con una perspectiva integral, que incluya además de la verificación de su realización, datos sobre el proceso de ejecución y sus efectos.

En junio de 2018, la Unión Europea, en asocio con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Ministerio de Relaciones Exteriores, organizó una reunión de los representantes nacionales de lucha contra la Trata de personas que se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá. Allí participaron delegados de Ecuador, Argentina, Perú, Guatemala, Honduras, Brasil, Bolivia, Chile y México. En esta reunión los delegados institucionales hicieron diferentes presentaciones relativas a la estructura institucional, prevención y rutas de atención para las víctimas del delito de trata de personas, a la vez que se realizaron propuestas para la lucha regional contra este flagelo.

La Unión Europea ha promovido también acciones particulares para la atención de la crisis causada por los flujos migratorios mixtos desde Venezuela. En principio, la Dirección General de Protección Civil y ayuda humanitaria -ECHO- prestó apoyos puntuales en protección, nutrición, y otros tipos de emergencia de primera necesidad. Luego la Dirección de Desarrollo evidenció la necesidad de crear medidas de desarrollo de mediano y largo plazo, pues muchos migrantes ingresaban –e ingresan aún- al territorio nacional con vocación de permanencia, y resultaba clara la necesidad de implementar medidas de integración. En este contexto, y reconociendo que situaciones de movilidad humana como la descrita son escenarios ideales para la consumación del delito de trata, se han incorporado medidas de protección y asistencia a víctimas, y se han fomentado acciones de

⁵⁴ Lista de chequeo.

apoyo a diferentes entidades de frontera como Migración Colombia para realizar actividades en zonas de frontera que permitan ubicar pasos, identificar rutas, etc.

La Cooperación internacional apoya además la gestión de fronteras en América Latina a través del proyecto EUROFRONT, una acción que contribuirá a la seguridad, a la protección de los derechos humanos, y al desarrollo social y económico a nivel nacional y regional en América Latina mediante el aumento de la eficacia de la gestión en cuatro pasos fronterizos y el apoyo a la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes. EUROFRONT cuenta con dos componentes. El componente I, implementado conjuntamente entre la Organización Internacional para las Migraciones OIM, la Organización Internacional Ítalo-latinoamericana IILA y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas FIIAPP, trata de fortalecer las capacidades de gestión integral de fronteras, y el componente II, gestionado por la OIM, está centrado en la lucha contra la trata y el tráfico de personas. (Unión Europea, 2020).

- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito trabaja de manera conjunta con los Estados y la sociedad civil para prevenir que las drogas y el delito pongan en riesgo la seguridad, la paz, y las oportunidades de desarrollo de los ciudadanos. Estos aportes comprenden las siguientes acciones:

- (1) generar conocimiento sobre la naturaleza, el alcance y las tendencias de la problemática de las drogas y el delito; (2) apoyar la implementación de las convenciones internacionales sobre la materia; (3) orientar políticas y estrategias nacionales de lucha contra las drogas y el delito; (4) desarrollar capacidades nacionales para enfrentar y prevenir la producción, el tráfico, el abuso de drogas y otras manifestaciones del crimen organizado. (UNODC, 2020)

En diciembre de 2020 se logró entrevista con Gilberto Zuleta, coordinador del proyecto de trata de personas en UNODC, y se contó con la participación de Rocío Urón y Daniel Ruiz, Asesora de coordinación del proyecto y profesional temático del mismo, respectivamente. Los funcionarios señalaron que el mandato que tiene UNODC es prestar asistencia técnica a los gobiernos tanto en el nivel nacional como en el nivel local a través de diversas actividades que comprenden incluso la generación de redes entre los diferentes actores y redes regionales e internacionales para fortalecer las acciones de lucha contra la Trata de Personas.

Actualmente, en el marco de este propósito, cuentan con las siguientes líneas de trabajo:

(1) *Prestación de asistencia técnica de acuerdo con el contexto nacional*: Reconocen que la Trata de Personas es un fenómeno situado, y que opera de maneras específicas de acuerdo a los diferentes lugares del país. Además generan recomendaciones que transversalizan las demás líneas, ya que a través de sus estudios y diagnósticos generan insumos para la adopción de decisiones basadas en información y en evidencia, para que los tomadores de decisiones lo hagan de manera informada y con atención a los contextos en que se presenta el fenómeno.

(2) *Formulación de estrategias de prevención focalizadas y masivas*: Las focalizadas involucran grupos poblacionales particulares tales como jóvenes, población víctima del conflicto armado, mujeres en situación de prostitución, entre otras; mientras que las masivas tienen un enfoque amplio, de carácter nacional, y comprende el acompañamiento a estrategias nacionales (ej.

Campaña Eso Es Cuento) o estrategias a nivel local que permiten que los mensajes de prevención y tratamiento del ilícito lleguen a la población.

(3) *Instalación de capacidad*: Esta línea tiene a su vez dos vertientes, la primera de ellas tiene por objeto la superación de aquellos obstáculos que se presentan por la rotación de personal o los cambios de gobierno a nivel local y nacional, de manera que se propende por la creación de herramientas que permitan un trabajo continuo a pesar de esas circunstancias cambiantes; entre estas herramientas se encuentran por ejemplo protocolos, guías, manuales y herramientas de recolección de información. La segunda vertiente pretende que se dote de herramientas permanentes a las instituciones para generar acciones de sostenibilidad en el tiempo, es decir, que se superen acciones transitorias como los talleres de formación, y que se evolucione en la implementación de programas de formación y mecanismos de identificación que sean sostenibles en el tiempo.

(4) *Cooperación Internacional y Regional*: Por ser organismo de la Organización de Naciones Unidas, esta Oficina se alinea con diferentes gobiernos y actores, y juntos han fortalecido los escenarios de cooperación multilateral y bilateral. Para el caso colombiano, han unido esfuerzos con entidades como el Ministerio del Interior y de Justicia, la Fiscalía General de la Nación.

(5) *Formulación de herramientas para el fortalecimiento de la capacidad de identificación, protección y asistencia a las víctimas*: Este componente tiene relación estrecha con la línea relativa a la capacidad instalada, pero cuenta con un enfoque sobre las víctimas. En desarrollo del mismo se crean guías y lineamientos para las autoridades en materia de identificación y fortalecimiento de las rutas de asistencia en los gobiernos locales, y en el nivel central. Un ejemplo de estas actividades es el Lineamiento actual del ICBF sobre asistencia y protección de niños y niñas víctimas del delito de Trata de Personas.

(6) *Persecución y judicialización del delito*: En favor de estos propósitos prestan asistencia técnica para la implementación de procesos formativos con tecnologías de innovación tales como herramientas para fiscales y policía judicial, y coadyuvan para facilitar mecanismos de mentoría y acompañamiento a los procesos judiciales que puedan adelantar algunos de los fiscales que conocen sobre este delito.

3.10 Sobre el estado de Judicialización del delito de Trata de Personas

La Fiscalía General de la Nación, en comunicación emitida como respuesta a la Proposición para el debate de Control Político sobre Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes realizado el 14 de octubre de 2020 en plenaria de la Cámara de Representantes, manifestó que a corte 04 de octubre de 2020 y desde el año 2012, se dismantelaron 44 organizaciones criminales en las siguientes acciones:

- Caso Kama Club: Actualmente hay aproximadamente 20 condenados a penas de 27 años y 6 meses de prisión, el caso continúa vigente.
- Caso María: Logró la condena a 39 años de prisión contra el líder de la organización criminal.
- Caso Clan del Golfo: Consiguió sentencia condenatoria contra alias “Care palo”, integrante de la organización criminal del Clan del Golfo.

- Casos de Trata de personas relacionados con México: Fueron judicializadas 4 personas encargadas de captar mujeres en la ciudad de México.
- Caso Trinidad y Tobago: Permitió la captura de 3 personas integrantes de una organización criminal, que en septiembre de 2018 fueron presentadas ante el Juez de Control de Garantías, quien les impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva. Se solicitó además orden de captura en contra de la cabecilla de la organización delincriminal.
- Caso Chongos: En este caso el INPEC señala que el Juez de primera instancia profirió sentencia absolutoria aduciendo "que solo se trataba de una aventura que estas menores habían emprendido hasta el vecino país". Posteriormente esa decisión fue apelada, y el Juez fijó condena de 29 años de prisión a una de las integrantes de la organización criminal.
- Operación Abeonna II – Amazonas (Colombia, Brasil y Perú): Se capturaron 13 personas, quienes fueron imputadas por la FGN por los delitos de concierto para delinquir agravado, trata de personas, demanda de explotación sexual entre otros, con menores de 14 años.
- Caso Putumayo: Logró la captura de 6 presuntos integrantes de una organización criminal.
- Operación Jade: Consiguió la captura de 7 presuntos integrantes de la organización criminal, entre quienes se encuentra Daniela Botina Ocampo, alias "La Barbie", quien sería la cabecilla de la estructura.

En el mismo oficio se señala que "la Delegada para la Seguridad Ciudadana informó que desde el año 2010 se han desmantelado a nivel nacional un total de 35 redes criminales que se dedicaban a la trata de personas."

Revisado el sistema de información estadística de la Fiscalía General de la Nación, los registros del número de noticias criminales para el Delito de Trata de Personas señalan que para el año 2017 se realizaron 189 entradas; para el año 2018 se integraron 228 entradas; para el año 2019 otras 217; y para el 2020, con fecha de corte 28 de diciembre, se incorporaron 213 ingresos. El comportamiento de esta dinámica durante los últimos 10 años puede evidenciarse en la siguiente gráfica:

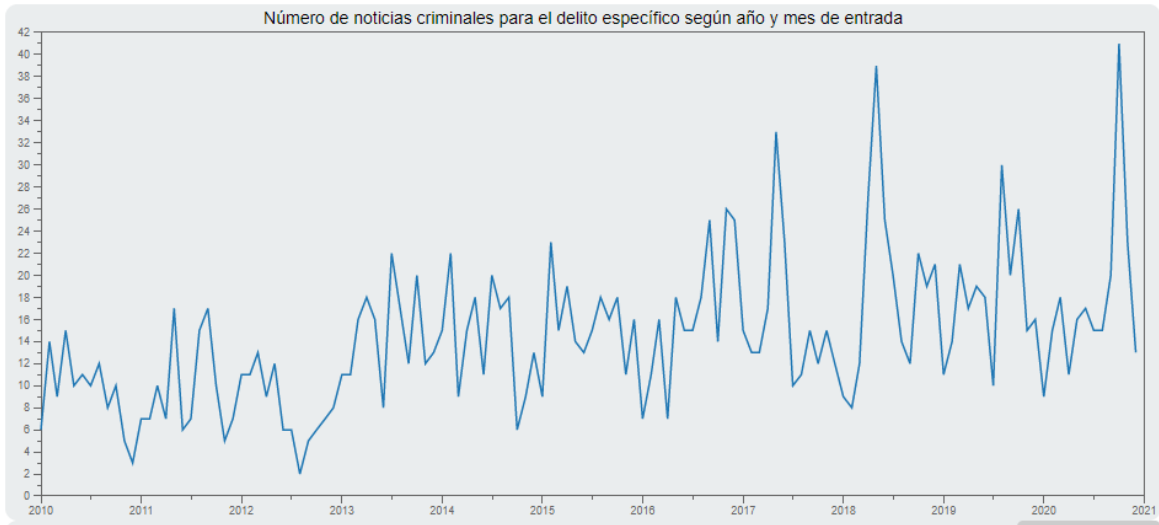
Gráfica Nº 8 Número de noticias criminales

DELITO

TRATA DE PERSONAS ART. 188A C.P.

TENTATIVA

NO



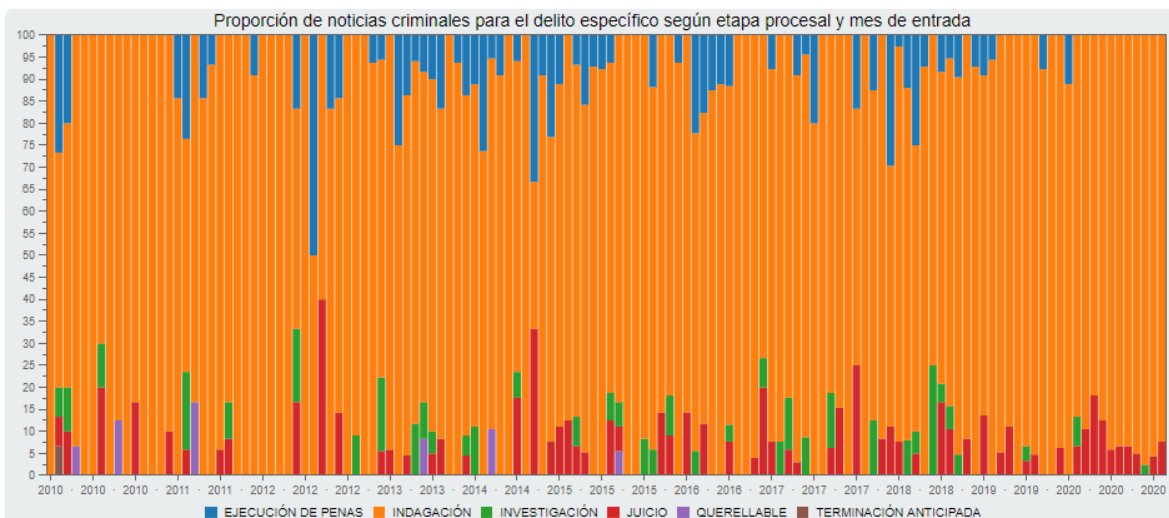
Fuente: Fiscalía General de la Nación. 28 de diciembre de 2020. Disponible en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/delitos/>

Entre estas entradas se incluyen diferentes tipos de noticia: i.) Actos urgentes; ii.) Asignación especial; iii.) Asistencia Judicial; iv.) Compulsación de copias; v.) De oficio (informes); vi.) Denuncia; vii.) Petición especial; y viii.) Querrela.

La FGN presenta la Proporción de entradas según tipo de noticia para años específicos, de los que se tiene que para el 2017 el 59.2% de los ingresos (113 noticias) fueron Denuncias; para el 2018 el 50.9% de las entradas (117 noticias); para el 2019 el 63.3% (140 noticias); y para el 2020 el 58.4% (125 noticias).

Ahora bien, respecto de la proporción de noticias criminales para el Delito de Trata de Personas según etapa procesal, la FGN presenta la siguiente información:

Gráfico Nº 2 Proporción de noticias criminales



Fuente: Fiscalía General de la Nación. 28 de diciembre de 2020. Disponible en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/delitos/>

De allí, para los años 2017 a 2019, el comportamiento del delito según etapa procesal en cifras fue:

Tabla Nº 12 Comportamiento del delito según etapa procesal

Año	Ejecución de Penas	Indagación	Investigación	Juicio
2017	9	162	8	12
2018	24	182	10	14
2019	6	204	1	10
2020	1	198	2	13
TOTAL	40	746	21	49

Fuente: Fiscalía General de la Nación. 28 de diciembre de 2020. Disponible en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/delitos/>

En el debate de control político sobre Trata de personas y Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes realizado el 14 de octubre de 2020 en plenaria de la Cámara de Representantes, la congresista Ángela Sánchez, una de las dos citantes del debate, presentó una serie de inconsistencias en la judicialización de estos delitos en el país.

Sánchez encontró un bajo número de condenas por el delito de trata de personas, aun cuando se trata de uno de los delitos más lucrativos del mundo. Al respecto, señaló que:

Hemos comprobado que hay casos donde se han impuesto penas 75% menores a las que establece el artículo 188 A del Código Penal, el cual determina la pena entre 13 y 23 años para el delito de trata ... Las cifras no solo son preocupantes sino lamentables, de 2014 al primer trimestre de 2020 hay 10.606 procesos de ESCNNA, el 57% son por el delito relacionado con pornografía y el 43% restante por demanda de explotación sexual comercial. (Sánchez Ángela, 2020)

La representante afirmó además que existen problemas en la adecuación del tipo penal por parte de los operadores jurídicos, lo que minimiza el conteo de los casos e invisibiliza el fenómeno.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, en respuesta⁵⁵ a la Proposición No. 005 de 2020 presentada en el marco del debate citado, señaló que a fecha de corte 22 de septiembre de 2020, en los establecimientos de Reclusión del Orden Nacional se encontraban reclusas 803 personas, por los siguientes delitos:

Tabla N° 13 Número de reclusos por delitos relacionados con la trata de personas

Delito	PPL
Trata de personas	122
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	241
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años	47
Prostitución forzada o esclavitud sexual	4
Turismo sexual	1
Pornografía con menores	231
Proxenetismo con menor de edad	104
Estímulo a la prostitución de menores	34
Explotación de menores de edad	19
TOTAL	803

Fuente: INPEC. Respuesta proposición número 005 de 2020. Bogotá, 25 de septiembre de 2020

La investigación y judicialización del delito de trata de personas es un reto que debe iniciar con la formulación e implementación de estrategias de formación y capacitación especializada para las/os funcionarios involucradas/os en estas acciones. Las acciones de policía judicial, fiscales y jueces, debe estar orientada por la protección de los derechos humanos de las víctimas, contando con un enfoque diferencial y de género, para una adecuado tratamiento del fenómeno.

3.11 Fortalezas y debilidades en la prevención, investigación, judicialización y atención a víctimas del delito de trata de personas.

Existe una relación lógica entre las etapas de prevención, investigación, judicialización y atención a víctimas del delito de Trata de Personas. Las acciones realizadas en cada fase determinan el curso de las siguientes, a la vez que dependen de los efectos de la implementación de medidas anteriores. A continuación se exponen las fortalezas y debilidades identificadas en dichos frentes, de acuerdo con la información recopilada y analizada.

Entidad	Fortalezas	Debilidades	Fuente
	Presta representación judicial a las víctimas del delito, bajo el entendimiento de que la trata de personas es un fenómeno que trasciende la esfera de lo jurídico, y aportando un	A nivel territorial persisten fallas en la comprensión normativa y conceptual del delito por parte de sus funcionarios/as fuera de la finalidad de explotación sexual.	Coordinador del abordaje efectivo para la trata de personas – Defensoría del Pueblo (Entrevista)

⁵⁵ INPEC. Respuesta proposición número 005 de 2020. Bogotá, 25 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/debate-de-control-politico-trata-de-personas-y-explotacion-sexual-en-mujeres-ninos-ninas-y>

<p>Defensoría del Pueblo</p>	<p>abordaje integral a las necesidades de las víctimas.</p> <p>En sus dependencias territoriales, cuenta con equipos interdisciplinarios, sensibles y capacitados en temas de género para la atención y acompañamiento de víctimas y personas en condición de vulnerabilidad.</p> <p>La Institución evalúa y reconoce sus debilidades, y trabaja continuamente para superarlas y otorgar un acompañamiento integral a la ciudadanía.</p> <p>La entidad cuenta con una Delegada para los derechos de las mujeres, y a nivel nacional actúa con un equipo fortalecido que aporta a la atención de las víctimas de trata. Así mismo, esta delegada trabaja en articulación con el Sistema Nacional de Defensoría Pública, lo cual permite que el país pueda brindar una asistencia jurídica gratuita a las víctimas.</p>	<p>La falta de claridad normativa y conceptual descrita genera confusiones en la identificación, caracterización, registro y tratamiento del delito y atención a las víctimas.</p> <p>La mayoría de los esfuerzos institucionales se concentran en la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, por lo que se dejan de lado las otras finalidades de trata de personas.⁵⁶</p> <p>La Defensoría del Pueblo cuenta con bastante información que aún no ha sido sistematizado y analizado, lo cual aportaría a dimensionar el delito de trata de personas en los contextos regionales.</p> <p>Falta presencia, investigación e incidencia en algunos territorios como la Amazonía y Orinoquía.</p> <p>Falta de coordinación entre el nivel central y las Defensorías Regionales, lo que da lugar a una falta de apoyo presupuestal y capacidades técnicas en el orden territorial.</p>	
	<p>Es la única entidad que tiene un lineamiento para el abordaje de la trata de personas en sus distintas finalidades.</p>	<p>Para una adecuada atención de los NNA víctimas del delito, hace falta establecer corresponsabilidades y estrategias de coordinación intersectorial.</p>	<p>Subdirección de Protección de restablecimiento de derechos a NNA víctimas de Trata de</p>

⁵⁶ Frente a esto el Coordinador del abordaje efectivo para la trata de personas de la Defensoría del Pueblo manifestó lo siguiente "Si no se reconocen las finalidades establecidas en el Código penal, poco se avanza en el reconocimiento de otras finalidades que pueden estar existiendo, como la experimentación biomédica y la adopción irregular" (Entrevista Defensoría del Pueblo, octubre 2020)

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF-	Se han fortalecido paulatinamente las capacidades institucionales de las Defensorías de familia en los territorios, ampliando su cobertura a nivel nacional.	Los tiempos estimados para la ejecución de los procesos de restablecimiento de derechos de NNA son insuficientes (6 meses prorrogables por otros 6 meses, y 6 meses para el seguimiento del caso – declaratoria de adoptabilidad o reintegro al hogar).	personas (Entrevista)
	Ha tomado medidas para garantizar la seguridad en el tratamiento de información de los casos de trata puesto que cuando conocen de un caso y lo ingresan al sistema, este automáticamente bloquea la información solo para la autoridad administrativa.	Los equipos sociales del ICBF tienen demasiados casos e insuficientes recursos para realizar un acompañamiento integral a NNA ubicados con medidas de protección en el medio familiar.	Fundación Renacer
Ministerio de Salud y Protección Social / Secretarías de Salud		La atención en salud no cubre la totalidad de las necesidades de las víctimas. Por ejemplo, en casos en que las víctimas NNA han sido obligadas al consumo de sustancias psicoactivas, el sistema de salud no interviene prestando un adecuado proceso de atención y desintoxicación, lo que es esencial para la implementación del modelo de atención del ICBF.	ICBF (Entrevista)
Ministerio del Interior	Cuenta con Centros Operativos de Trata de personas Regionales con amplia cobertura nacional.	En los territorios, el Ministerio implementa proyectos y estrategias de prevención y atención para personas adultas, pero no cuentan con un enfoque especial para NNA.	ICBF (Entrevista)
	Cuenta con Comités locales o departamentales para la	No ha dispuesto recursos específicos destinados a la	Fundación Renacer

	<p>lucha contra la Trata de personas y para la atención de casos de violencia sexual y violencia basada en género, que mantienen una lectura actualizada de estos fenómenos y fomentan la comunicación y la coordinación entre ellos.</p>	<p>ejecución de la Estrategia Nacional de lucha contra la Trata de Personas. Cada institución parte del CILTP aporta una parte de presupuesto, muy bajo (ínfimo) para la prevención⁵⁷ del delito.</p> <p>No hay suficiente inversión para las estrategias de divulgación de información y otras acciones de prevención del delito.</p>	
		<p>La entidad no ha establecido mecanismos para que las regiones cuenten con un fondo económico que permitan brindar la asistencia mediata e inmediata a las víctimas.⁵⁸</p>	<p>ICBF (Entrevista)</p>
<p>Fiscalía General de la Nación</p>		<p>No motiva adecuadamente las decisiones de no inclusión de NNA en el Programa de Protección a víctimas y testigos, aun cuando el ICBF considera necesaria esa protección.⁵⁹</p> <p>En los eventos en que se logra la inclusión de los NNA al programa de Protección y asistencia a víctimas y testigos de la FGN, estas víctimas no cuentan con las acciones diferenciales necesarias para la satisfacción de sus necesidades específicas.</p>	<p>ICBF (Entrevista)</p>

⁵⁷ Al respecto, el subdirector de la Fundación Renacer señala que la prevención no puede limitarse a las campañas en medios de comunicación, sino que debe enfocarse en los factores reales, materiales, sociales y económicos que generan el fenómeno.

⁵⁸ La funcionaria de la Red Jurídica Feminista manifiesta que se desconocen los mecanismos para la recolección de fondos que permita brindar esas asistencia y que las políticas públicas no vienen con una asignación presupuestal significativa para atender estos casos.

⁵⁹ Frente a esto, una funcionaria del ICBF de la Subdirección de Protección manifiesta que en algunas ocasiones no se garantiza la seguridad de las víctimas por parte de la Fiscalía porque depende de la valoración especial de riesgo que hacen para ingresarlas al Programa de protección de víctimas y testigos la cual se evalúa con base en criterios muy subjetivos (Entrevista ICBF, octubre 2020).

		<p>Las tareas de investigación y judicialización tienen como centro el testimonio de las víctimas, lo que tiene repercusiones negativas sobre su seguridad.</p> <p>Las investigaciones judiciales avanzan lentamente, lo que repercute de manera negativa en la protección de los derechos de NNA.</p> <p>La alta rotación de funcionarios impide la continuidad e influye en la falta de celeridad de los procesos.</p>	
		<p>No existen cifras precisas y exactas de todas las modalidades de trata en el país.</p> <p>Hay subregistro de casos.</p> <p>Persiste la confusión de tipos penales.</p>	Fundación Renacer
	<p>Capacita frecuentemente a su personal en temas de violencia basada en género y enfoque diferencial.</p> <p>Programa FUTURO COLOMBIA: Se han desarrollado programas que tienden a ser focalizados, pues se reconocen las particularidades geográficas, culturales y de contexto que condicionan las dinámicas del delito de trata de personas en el país.</p>	<p>Requiere emplear un enfoque territorial más consolidado en sus capacitaciones a funcionarios en territorios, atendiendo a las particularidades de las diferentes zonas del país.</p>	<p>Fiscal de Extinción de dominio - Experiencia previa como Fiscal Delegada ante Jueces Penales del Circuito. (Medellín, Antioquia)</p>

<p>Sistema Judicial</p>	<p>Algunas instancias judiciales han desarrollado conceptualizaciones importantes sobre el delito, derivadas de la particularidad de los tipos penales y las diferencias entre las conductas punibles, para lograr una mejor identificación de las situaciones de Trata de personas.</p>	<p>No hay celeridad en los procesos judiciales, lo que repercute negativamente en el reconocimiento de las violaciones de derechos humanos y dificulta los procesos de restitución de derechos de las víctimas.</p> <p>Falta capacitación a jueces, pues el sistema judicial no cuenta con un enfoque de género consolidado, ni con un enfoque de derechos de la niñez.</p>	<p>ICBF (Entrevista)</p>
<p>Ministerio de Educación</p>		<p>La reincorporación de menores de 18 años a entornos educativos después de estar en cautiverio durante varios años es compleja. En ocasiones, si la víctima tiene una edad mayor a la del promedio de su clase, su cupo en la institución se ve comprometido.</p> <p>No se identifican modelos de educación flexibles para las personas víctimas de trata de personas.</p>	<p>ICBF (Entrevista)</p>
<p>Policía Nacional</p>		<p>Casos de desapariciones de NNA no son atendidos con la atención que requieren los hechos, no se reconoce que pueden estar relacionados con casos de trata de personas.</p> <p>El contacto a las víctimas es hecho por funcionarias(os) diferentes, lo que implica para las víctimas testificar</p>	<p>ICBF (Entrevista)</p>

		varias veces, lo que puede resultar revictimizante.	
	Presenta avances significativos en la adopción de herramientas digitales/virtuales para la atención a la ciudadanía.	Las líneas de emergencia no son atendidas oportunamente.	Valientes Colombia
	Los funcionarios de policía atienden a capacitaciones que les permiten tener un mejor conocimiento del delito de trata de personas. Reconocer el ilícito deriva en el empleo de técnicas de investigación adecuadas e idóneas, que facilitan la recolección de los elementos materiales probatorios suficientes para que las organizaciones criminales responsables sean imputadas.	No cuenta con suficiencia de personal y medios para la realización de las investigaciones.	Policía Nacional - Jefe del grupo investigativo contra los delitos sexuales y la familia

Fortalezas y debilidades comunes a las Instituciones que adelantan acciones para la lucha contra la Trata de Personas:

i. Fortalezas:

- Los procesos, planes y proyectos de prevención se han institucionalizado e incorporan consideraciones fenomenológicas de la trata de personas, tienen enfoque de derechos humanos, y ha empezado a fortalecerse también un enfoque de género.
- Se implementan procesos de formación y capacitación a funcionarias(os) de entidades públicas en Trata de personas, violencias de género y Derechos Humanos.
- Las Estrategias de prevención y atención a víctimas han incorporado un enfoque de flujos migratorios, reconociendo que estas dinámicas pueden ser y son facilitadoras de la trata de personas.
- La Lucha contra la Trata de Personas cuenta con un respaldo normativo robusto que atiende los compromisos internacionales del Estado en la materia.
- Se han coordinado esfuerzos con otras entidades nacionales y con organismos de cooperación internacional para la formulación e implementación de planes y proyectos en favor de la erradicación de este delito.
- La Estrategia Nacional para la lucha contra la Trata de personas cuenta con enfoques diferenciales, de género, de derechos humanos, entre otros, que permiten el abordaje del

fenómeno de manera integral y llama a la coordinación y articulación intersectorial para el logro de sus objetivos.

- Las instituciones cuentan con personas comprometidas con la lucha contra la Trata de personas, que trabajan con dedicación por el bienestar y la seguridad de las(os) ciudadanas(os).
- En la mayoría de los casos se reconoce la Trata de personas como una expresión de la violencia de género, lo que aporta a la comprensión holística del fenómeno e inspira diferentes frentes de acción para combatir el delito y atender integralmente a las víctimas.
- Existe una fuerza de coordinación institucional que tiende a operar de manera articulada, aunque es necesario intervenir para el mejoramiento de las alianzas interinstitucionales en favor de la lucha contra el delito.

ii. Debilidades:

- Los canales de denuncia del delito no han sido suficientemente divulgados.
- Las campañas de sensibilización y prevención de la trata de personas no tienen continuidad, ni curso independiente de la duración de gobiernos territoriales.
- No hay suficiente personal en las instituciones encargadas de la investigación, judicialización y atención a víctimas del delito de trata de personas lo que prolonga innecesaria e indefinidamente los procesos.
- La alta rotación de los funcionarios que participan de los comités municipales y departamentales produce confusión sobre las responsabilidades al interior de las entidades, lo que repercute también en el Comité Nacional. Esto deriva en falta de comunicación y de unificación de datos y sistemas de información, que coadyuvan a la desarticulación institucional.
- Los Comités territoriales tienen un cambio relativamente frecuente de sus funcionarios, al mismo tiempo que cambian las administraciones públicas. Esto significa que los funcionarios capacitados no tienen estabilidad/ continuidad, lo que tiene un impacto en la sostenibilidad del fortalecimiento institucional.
- Faltan mecanismos para superar la desarticulación de las entidades que conforman el Comité Interinstitucional para la lucha contra la trata de personas.
- No existe un registro unificado de información que permita la consolidación de datos a partir de la gestión de las entidades involucradas.
- Existe un subregistro en casos de Trata de Personas, lo que puede dar la apariencia de que el delito no opera en la dimensión ni con el alcance que en realidad comporta.
- El desconocimiento de algunos funcionarios encargados de las labores de investigación y judicialización del delito provoca que éste tenga una adecuación típica diferente, y tales situaciones no son asumidas como casos de trata de personas.
- Los espacios de discusión dispuestos por el Gobierno Nacional, en los que se comparten experiencias y recomendaciones de entidades públicas, organizaciones sociales, organizaciones de cooperación nacional, academia entre otros, no se reflejan en las políticas públicas, planes, proyectos, o estrategias para la lucha contra el delito.

- No hay suficiente abordaje de la trata de personas como negocio ilícito. Un estudio de esta faceta del fenómeno daría lugar a la formulación de nuevas estrategias para su erradicación.
- Existen dificultades en la identificación de las víctimas, lo que repercute negativamente en los procesos de atención, de protección, de restitución de derechos, y de judicialización.
- Dentro del proceso de atención propiamente dicho, a nivel territorial no se tienen recursos destinados específicamente para la asistencia a las víctimas.

3.12 Estrategia nacional para la lucha contra la trata de personas 2020-2024

Durante el proceso de construcción del presente Diagnóstico, el gobierno nacional desarrolló un proceso de evaluación de la Estrategia Nacional para la lucha contra la Trata de Personas 2016-2018, en el que participaron representantes de la academia, la sociedad civil, organismos de cooperación internacional, y las entidades que conforman el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

De la realización de entrevistas a algunos participantes sobre su experiencia en las mesas de trabajo instaladas para tal propósito, se evidenció que la evaluación incluyó la recopilación de información sobre las acciones adelantadas por cada entidad con relación al delito, y la decisión sobre la incorporación de nuevos contenidos a la vez, lo que podría devenir en vacíos o asuntos no resueltos por falta de tiempo y estudios suficientes para una adecuada evaluación del impacto y resultados de la Estrategia adoptada en el año 2016. Adicionalmente, se encontró que algunas recomendaciones proferidas por Organismos de Cooperación internacional relativas al entendimiento de la estrategia como instrumento para el desarrollo de la política pública contra el delito, a la fijación de una línea de base, al establecimiento de metas claras, indicadores, y en general a la incorporación de herramientas de medición de los avances y resultados de la Estrategia, no fueron adoptadas por la Institucionalidad Pública.

Es necesario precisar que el objetivo de la apertura de los espacios de discusión con diferentes sectores es la consideración de sus perspectivas y sugerencias, y la incorporación de sus experiencias y saberes en los productos institucionales. Por lo anterior se resalta la recomendación a los tomadores de decisiones de integrar los estudios y proposiciones de las organizaciones sociales, entidades territoriales, organismos de cooperación internacional y academia, entre otros, para la adopción de lineamientos y herramientas cada vez más funcionales y ajustadas al contexto colombiano.

El proyecto de Decreto, cuya promulgación se espera para los primeros meses del año 2021, presenta nuevos elementos que alimentan el marco jurídico de protección de derechos humanos, la proscripción del delito de trata de personas, la implementación de nuevos enfoques, y la atención diferencial a las víctimas. En efecto, el Decreto sustituiría el Capítulo 4 del Libro 2, Parte 2, Título 3 y el Anexo Técnico No. 2 del Decreto número 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2020-2024. De acuerdo con la Estrategia, su objetivo general será “Garantizar la articulación y sostenibilidad de acciones interinstitucionales para el abordaje de la lucha contra la trata de personas en materia de prevención, asistencia y protección de las víctimas, así como la gestión del conocimiento, la cooperación internacional, la investigación, judicialización y sanción del delito nivel nacional, departamental y territorial.”

El documento sigue la organización del producto anterior, de manera que prevé ejes y enfoques. Los ejes están definidos como “derroteros” de su implementación, y los enfoques como formas de plantear las perspectivas necesarias para la adecuada integración de las poblaciones objeto de la Estrategia.

3.12.1 Enfoques

- Enfoque de derechos humanos: Parte de la observancia de los compromisos internacionales del Estado en materia de protección de derechos humanos. Reconoce la titularidad de aquellos en todas las personas sin discriminación alguna. Las acciones de las autoridades administrativas y judiciales respecto del delito deben estar orientadas a la prevención, defensa, protección y restablecimiento de los derechos, la dignidad y la autonomía de las víctimas del delito de la trata de personas.
- Enfoque de Género: Plantea el género como “un estructurador social que determina la construcción de roles, valoraciones y estereotipos asociados a lo masculino y lo femenino, así como las relaciones de poder que de estos se desprenden.” Este eje propone el abordaje de las relaciones de género y su articulación con otras relaciones sociales, para que las actuaciones de las autoridades observen el uso de lenguaje inclusivo y promuevan las relaciones desiguales de género, de manera que se efectúe una verdadera garantía de derechos.
- Enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas: Reconoce el delito de trata de personas basado en los factores de discriminación y violencias que afectan a las personas OSIGD. Promueve el desarrollo de acciones para el restablecimiento de sus derechos y la consecución de la equidad. Incorpora además el desarrollo de procesos de empoderamiento social y político, y de acciones afirmativas que mejoren las condiciones de esta población.
- Enfoque de curso de vida: Este enfoque busca el reconocimiento de “las trayectorias, los sucesos y transiciones en el vivir de los seres humanos, conforme a sus particularidades a nivel biológico, psicosocial, emocional, entre otros factores, y que a su vez, se ven afectados diferencialmente por el comportamiento individual, las relaciones sociales, económicas, ambientales y políticas propias del contexto en que transcurren las personas”.
- Enfoque diferencial: Parte del reconocimiento y valoración de la diferencia y la diversidad en los grupos humanos, de manera que la acción de las instituciones se adapte a las necesidades y requerimientos de las personas de manera integral. Este enfoque cuenta con una consideración adicional para las personas con discapacidad, indicando que “se busca garantizar la implementación de acciones que permitan focalizar intervenciones precisas en las rutas de asistencia y protección que articulen la prestación de servicios de protección y asistencia para que sean dignos, oportunos, accesibles y de calidad, y para que den respuesta integral a las necesidades de las personas con discapacidad.”
- Enfoque étnico: Define las poblaciones étnicas como “aquellas cuyas condiciones y prácticas sociales, culturales y económicas, los distinguen del resto de la sociedad, y que han mantenido su identidad como sujetos colectivos que aducen un origen, historia y características culturales propias, dadas en sus cosmovisiones, costumbres y tradiciones”, y

pretende que los planes de acción que sean implementados en el marco de la Estrategia, garanticen la efectividad de los derechos de los pueblos Indígenas, Rrom, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros.

- Enfoque de interseccionalidad: Se refiere a la articulación y estudio de la confluencia de diferentes categorías identitarias o características personales como la edad, la orientación sexual, la identidad de género, la etnicidad, el rol social o político etc., para prevenir los riesgos de vulnerabilidad asociados a la interrelación de estos factores.
- Enfoque territorial: Busca reconocer las particularidades de los territorios en favor de la efectividad de las estrategias implementadas en ellos. Reconoce que el comportamiento varía de acuerdo con el contexto cultural, étnico, económico y geográfico de las regiones, para que su análisis permita la formulación de estrategias de prevención consecuentes con las manifestaciones del fenómeno delictivo.
- Enfoque fronterizo y migratorio: Este enfoque responde a la crisis humanitaria derivada de la migración masiva de ciudadanos provenientes de Venezuela, cuyas condiciones de vulnerabilidad les hacen proclives a ser víctimas del ilícito. Se reconoce la necesidad de una atención diferenciada para el abordaje de flujos migratorios mixtos, para reaccionar efectivamente a las características de estas dinámicas.
- Enfoque criminológico: Este enfoque permite la comprensión del delito como resultado de la convergencia de múltiples factores que deben ser analizados y tratados en favor de la prevención, investigación y judicialización del fenómeno.

3.12.3 Ejes

- Eje de coordinación y sostenibilidad: Se refiere a la articulación entre las entidades de los órdenes nacional y territorial en la implementación de las líneas estrategias de acción. Implica además la continuidad en el tiempo de los planes, programas y proyectos formulados para su desarrollo.
- Eje de protección y asistencia: Promueve la protección de la identidad y privacidad de las víctimas, su acceso a información clara y precisa sobre los derechos que les asisten, y la prestación de servicios en consideración a sus características y necesidades particulares.
- Eje de investigación y judicialización: Aporta elementos para la inclusión de los conocimientos y experticia de diversos sectores académicos y de investigación, para una mejor caracterización del delito a nivel nacional e internacional, de manera que se logre una completa capacitación policías, investigadores y fiscales sobre las dinámicas cambiantes y en permanente modificación, de este delito y de los medios utilizados por los victimarios. Sumado a esto, reconoce la necesidad de articulación institucional y el estudio del delito en relación con otras situaciones como el conflicto armado y el narcotráfico.
- Eje de generación y gestión del conocimiento: Se refiere a la producción, registro, organización y sistematización de información para un mejor entendimiento del fenómeno. Para ello pretende la conformación de un Sistema Nacional de información sobre la Trata de personas

que cuente con la participación de actores sociales, cooperantes internacionales, instituciones estatales y la academia.

- Eje de prevención: Comporta las acciones tendientes a la mitigación de los factores que inciden, propician y mantienen la ocurrencia del delito. La Estrategia reconoce que “La trata de personas y sus dinámicas debe ser analizada teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas, territoriales, políticas, así como las características de los entornos, escenarios de pobreza extrema, falta de oportunidades educativas, laborales o de generación de ingresos o presencia de actores armados. Lo mismo aplica para las características de las personas en razón de género, orientación sexual e identidad de género diversa, edad, posición social o económica, y situaciones de discriminación histórica”; estas condiciones y factores deben tenerse en cuenta para la formulación de estrategias de prevención eficientes.
- Eje de cooperación internacional, migración y fronteras: Responde a la necesidad de que las acciones de las entidades receptoras de los flujos migratorios mixtos amplíen su enfoque y rango de acción a través de la cooperación bilateral, regional y mundial.

Capítulo 4. Estrategias de prevención de la trata de personas en Colombia

4. Conceptualización Prevención Primaria, Secundaria y Terciaria

Se presenta a continuación una conceptualización de la prevención primaria, secundaria y terciaria, con fundamento en el Marco estratégico para la prevención de la violencia elaborado por la Subcomisión de Prevención de la Violencia de la Comisión de Seguridad Centroamericana, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, en el año 2014.

- **Prevención primaria:** Hace referencia a las acciones preliminares a los hechos de violencia o delictivos, que son desarrolladas mediante herramientas educativas y pedagógicas para advertir a las y los actores de la sociedad los peligros y riesgos de la problemática en cuestión. En ese sentido, la prevención primaria se plantea de forma amplia y general, para la comprensión de todo el público.
- **Prevención secundaria:** Estas medidas son construidas de forma particular ya que tienen como propósito incidir en poblaciones que se ven expuestas a circunstancias de mayor riesgo y vulnerabilidad para ser víctimas de las acciones violentas o criminales. La prevención secundaria tiene como finalidad identificar de forma oportuna los factores que propician la perpetuación de las violencias para evitar que asciendan.
- **Prevención terciaria:** Tiene lugar una vez se han cometido los hechos violentos o criminales, así que las acciones de prevención terciaria tienen el objetivo de minimizar los efectos negativos y la repetición de los hechos violentos; así mismo, estas medidas se enfocan en los procesos y situaciones de reinserción y rehabilitación de las personas causantes o víctimas de los actos violentos y delictivos.

En este orden de ideas, para la construcción de una Política Pública que luche de manera integral contra el fenómeno de trata de personas, se proponen los siguientes lineamientos:

4.1 Lineamiento I: Prevención de las circunstancias que propician el delito - Factores de vulnerabilidad

Consiste en el desarrollo de estrategias que permitan el estudio y análisis de las circunstancias que propician la ocurrencia de la trata de personas como fenómeno que trasciende la esfera de lo jurídico. De esta manera, la atención a los factores multicausales de trata permitirá la disminución de las condiciones contextuales facilitadoras del delito.

- Prevención primaria:

Objetivo estratégico: Visibilizar las circunstancias contextuales y las necesidades insatisfechas de la población, como factores determinantes de la vulnerabilidad ante el delito de trata de personas.

Estrategias:

- i. Fortalecer los factores de protección y garantía de la dignidad y los derechos humanos de las personas.
- ii. Promover el acceso a la educación para los habitantes del territorio nacional, ampliando la capacidad institucional, llegando a las zonas de difícil acceso.
- iii. Implementar programas gratuitos y de calidad para la atención de salud de toda la población.
- iv. Fortalecer las articulaciones interinstitucionales para promover empleo con condiciones dignas, que permitan cubrir las necesidades básicas.
- v. Desarrollar programas integrales para apoyar y facilitar a familias el acceso a la vivienda digna.

- Prevención secundaria

Objetivo estratégico: Fortalecer y generar estrategias para promover el acceso a la educación, salud, trabajo y vivienda, para aportar a la disminución de las condiciones estructurales que propician la pobreza, esto de acuerdo a las capacidades y posibilidades territoriales.

Estrategias:

- i. Diseñar programas educativos sobre derechos humanos y trata de personas, con énfasis en el análisis de las particularidades territoriales y de contexto que facilitan la perpetración del delito.
- ii. Garantizar el acceso a los sistemas y servicios de salud a las poblaciones más vulnerables ante el delito, de manera que se promueva su bienestar individual y en relación con su entorno.

iii. Dar a conocer las condiciones de vulnerabilidad comunes a los contextos de trata de personas y evaluar las ofertas típicamente presentadas por los tratantes para la satisfacción de aquellas necesidades insatisfechas, de manera que resulte más fácil la identificación de las posibles situaciones de trata de personas.

iv. Diseñar planes de distribución de recursos para la prevención del delito en los territorios.

v. Fortalecer la comunicación con las comunidades vulnerables, para la permanente actualización y conocimiento de las dinámicas territoriales, y el diseño de estrategias de protección y garantía de los derechos humanos.

vi. Proveer herramientas de información y sensibilización sobre el delito de trata de personas en territorios de frontera y en general, en escenarios de flujos migratorios mixtos.

- **Prevención terciaria**

Objetivo Estratégico: Crear condiciones y espacios de reincorporación seguros e incluyentes para las víctimas del delito, y para quienes enfrentan procesos de resocialización posteriores a la comisión del delito.

Estrategias:

i. Crear programas educativos que permitan la integración de las víctimas del delito a espacios con presencia de los diferentes actores sociales.

ii. Facilitar el acceso a servicios de atención médica integral, para las personas que han sido víctimas del ilícito.

iii. Proveer y adaptar espacios laborales que atiendan las necesidades de las víctimas, libres de discriminación.

iv. Asegurar el acceso a la vivienda digna a quienes han sufrido las consecuencias del delito.

v. Fortalecer las medidas de reparación a las víctimas partiendo de la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, mediante la creación de un entorno saludable e inclusivo, y la garantía de los derechos fundamentales.

vi. Generar programas de reincorporación a la vida en sociedad para las personas que han cometido actos delictivos.

vii. Generar programas educativos y laborales que integren actividades de divulgación y promoción de temas como los derechos humanos, la trata de personas y la prevención del delito, incorporando sus experiencias en la formulación de estrategias específicas.

4.2 Lineamiento II: Prevención de la trata de personas que afecta a niños, niñas y adolescentes

Consiste en el reconocimiento de las vulnerabilidades propias de los niños, niñas y adolescentes – NNA-, y de las condiciones que constituyen para aquellos circunstancias de riesgo ante el delito de trata de personas.

- Prevención primaria

Objetivo estratégico: Proponer acciones que promuevan entornos protectores para la integridad de los NNA, y desarrollar estrategias de prevención de la trata de personas en los espacios de formación, socialización y desarrollo de esta población, contando con la acción conjunta de las instituciones y las familias, los cuidadores, y la sociedad.

- Estrategias:

- i. Promover estrategias para la regulación y supervisión del acceso a internet y redes sociales de las niñas, niños y adolescentes.
- ii. Garantizar el acceso a la educación y programas de formación a los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional.
- iii. Promover programas y espacios encaminados a la disfrute y aprovechamiento del tiempo libre y a la recreación.
- iv. Incorporar módulos de formación en derechos humanos y trata de personas en los programas académicos.
- v. Fomentar espacios de comunicación que fortalezcan la confianza en la familia, como estrategia de identificación y prevención de situaciones de trata de personas.
- vi. Fomentar la participación de niños, niñas y adolescentes, en la formulación de las estrategias de la prevención de trata de personas

- Prevención secundaria

Objetivo estratégico: Otorgar herramientas de prevención especializadas y concentradas para los escenarios que propician la trata de personas menores de 18 años.

Estrategias:

- i. Fortalecer las estrategias de prevención del reclutamiento ilícito de menores de 18 años por parte de los grupos armados al margen de la ley.
- ii. Promover estrategias de protección para los NNA en situación de desplazamiento.

iii. Ampliar la oferta de servicios educativos en territorios en donde se presentan mayores índices de perpetuación del delito, como en aquellos territorios afectados por el conflicto armado.

iv. Otorgar herramientas a familias y cuidadores para la identificación de las posibles situaciones de trata de personas a las que se exponen los NNA.

v. Emplear medios de información como la televisión, la radio, el periódico y el internet, para la divulgación de información en materia de trata personas y sus características especiales, para los casos que involucran NNA.

vi. Fomentar espacios de diálogo, reflexión y orientación a padres de familia, acerca de relaciones y comunicación asertiva con NNA.

vii. Incorporar escenarios de diálogo y reflexión sobre las relaciones y estereotipos de género que justifican y perpetúan las situaciones de violencia y discriminación.

- **Prevención terciaria:**

Objetivo Estratégico: Robustecer los espacios y acciones de recuperación integral de los NNA víctimas de trata de personas, y favorecer su reincorporación a la sociedad.

Estrategias:

i. Fortalecer las redes de apoyo familiar y social para la reintegración de los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito.

ii. Generar espacios y acciones de reintegración escolar para NNA víctimas de trata de personas.

iii. Garantizar el acceso a los servicios de salud física, mental y emocional para la rehabilitación y reintegración de los menores víctimas del ilícito.

iv. Evaluar la idoneidad de los entornos familiares y sociales para la atención integral de los NNA, de manera que su reintegración no comporte riesgos de revictimización

v. En casos de trata externa, generar evaluación previa de las circunstancias particulares del caso, mediante estrategias de reintegración cultural.

VI. Crear estrategias de abordaje a víctimas NNA de la mano de profesionales especializados, que proporcionen los elementos necesarios para un adecuado acercamiento.

vii. Evaluar los efectos de la trata en los NNA para la identificación de los frentes de atención indispensables para su reintegración a la sociedad de manera tranquila, paulatina y contando con el seguimiento de profesionales especializados.

viii. Implementar acciones de promoción para la construcción de proyecto de vida para NNA que han sido víctimas del delito de trata de personas.

4.3 Lineamiento III: Prevención de la violencia de género

Parte del reconocimiento de las desigualdades que tienen origen en las relaciones de poder instauradas a partir del género, para identificar las afectaciones que estas concepciones tienen sobre las víctimas de trata de personas como un factor de vulnerabilidad.

- Prevención primaria:

Objetivo estratégico: Contribuir con la eliminación de la violencia de género, en particular de la violencia contra las mujeres, en los ámbitos local, regional y nacional.

Estrategias:

- i. Desarrollo de experiencias e iniciativas de prevención integral de la violencia contra las mujeres.
- ii. Realización de jornadas de capacitación para diversos sectores sociales en materia de enfoque de derechos y de género.
- iii. Diseño de estrategias y programas educativos que promuevan la comprensión de la dimensión de género y su relación con el delito de trata de personas, para las autoridades y entidades que intervienen en los procesos de investigación, judicialización, y atención a las víctimas del delito.
- iv. Desarrollo de programas a nivel local, regional y nacional para incorporar la prevención de la violencia de género en los ámbitos laborales y recreativos.
- v. Promover iniciativas para una maternidad y paternidad responsable.
- vi. Combatir los estereotipos de género a través de acciones educativas y de socialización en la comunidad.
- vii. Promover la erradicación de los patrones de crianza machistas.
- viii. Robustecer las estrategias de cooperación internacional encaminadas a la sensibilización, prevención y erradicación de la violencia de género.

- Prevención secundaria

Objetivo estratégico: Implementar herramientas para la identificación y caracterización de las violencias de género y su relación con el delito de trata de personas en los entornos facilitadores y perpetuadores de estas prácticas.

Estrategias:

- i. Facilitar los procesos de denuncia de hechos constitutivos de violencia de género.

ii. Proveer capacitación en temas de género y derechos humanos a los funcionarios encargados de recepcionar la denuncia, realizar la adecuación típica de la conducta, y promover las rutas de atención para estas situaciones.

iii. Garantizar espacios libres de violencia de género para la atención primaria de las víctimas del delito.

iv. Desarrollar estrategias de prevención de violencia basada en género en las instituciones públicas nacionales.

v. Implementar herramientas de capacitación en violencia de género en los territorios con mayor despliegue de actos violatorios de los derechos de las mujeres.

vi. Otorgar herramientas a los funcionarios y funcionarias para la identificación de las circunstancias de vulnerabilidad frente a la violencia de género, de manera que se promuevan acciones preventivas focalizadas desde la institucionalidad.

vii. Fomentar la cooperación social y la denuncia ciudadana para una mejor respuesta investigativa y judicial a las conductas constitutivas de violencia de género y trata de personas.

- **Prevención terciaria:**

Objetivo Estratégico: Desarrollar espacios de resocialización y rehabilitación con enfoque de género para las víctimas del delito de trata de personas, y para quienes se reincorporan a la sociedad tras la comisión de actos delictivos relacionados con este fenómeno.

Estrategias:

i. Las acciones desplegadas en el marco de la atención a las víctimas deben ser género-sensitivas.

ii. Diseñar procesos de rehabilitación con perspectiva de género.

iii. Desarrollar programas integrales para las mujeres que se encuentran privadas de libertad, que incluyan estrategias de capacitación y fortalecimiento de sus capacidades laborales.

iv. Implementar acciones para la recuperación y rehabilitación de las mujeres que han sido víctimas de violencia de género.

v. Fortalecer las capacidades institucionales para la atención de las mujeres víctimas de violencia de género y de trata de personas.

vi. Promover el acceso de las mujeres víctimas a programas de protección y asistencia, y a espacios educativos y laborales que apoyen su recuperación y rehabilitación.

vii. Promover el acceso de las mujeres que han cometido actos delictivos a programas de reincorporación educativa, laboral y comunitaria.

4.4 Lineamiento IV: Prevención de la violencia institucional

Se refiere a la identificación de las conductas y acciones institucionales que revictimizan a las personas que han sufrido los impactos del delito de trata de personas, y a la promoción de estrategias de sensibilización y capacitación a las autoridades e intervinientes en el proceso de atención a víctimas.

- Prevención primaria

Objetivo estratégico: Contribuir a la erradicación de las prácticas discriminatorias y revictimizantes en las instituciones estatales encargadas de la prevención, investigación, judicialización y atención a víctimas del delito de trata de personas.

Estrategias:

i. Implementar campañas de formación a los funcionarios/as de las entidades que componen el Comité Interinstitucional para la lucha contra la Trata de personas, para facilitar la comprensión de las dinámicas del fenómeno y favorecer la identificación de las víctimas.

ii. Crear mecanismos de cooperación inter institucional para la articulación de las acciones en favor de la lucha contra la trata de personas.

iii. Promover la continuidad de los funcionarios(as) capacitadas en temas de derechos humanos, género y trata de personas en las actividades tendientes a la prevención y tratamiento de este fenómeno.

iv. Fortalecer las acciones de cooperación internacional que implementan programas de capacitación especializada a las y los funcionarios de la institucionalidad pública en los órdenes locales, regionales y nacionales.

v. Incorporar y adaptar herramientas tecnológicas que faciliten la comunicación y la acción conjunta de las entidades involucradas en los procesos de prevención, investigación, judicialización y atención a víctimas del delito de trata de personas.

vi. Proveer capacitación a los funcionarios judiciales en temas de trata de personas con enfoque de género y de derechos humanos.

- Prevención secundaria

Objetivo estratégico: Fomentar las estrategias de cooperación interinstitucional para una mejor comprensión y caracterización del delito, y para la formulación de estrategias de lucha contra la trata de personas.

Estrategias:

i. Promover la divulgación de las rutas de atención y las responsabilidades institucionales para la atención de casos de trata de personas.

ii. Establecer formularios de registro estandarizados para la integración del Sistema Unificado de Información sobre el delito de trata de personas.

iii. Definir procesos articulados entre las entidades institucionales para el abordaje integral a las víctimas.

iv. Promover la inclusión de información de las características personales y sociales de las víctimas de trata, para facilitar el estudio del fenómeno y proponer estrategias de prevención y atención diferenciales.

v. Acompañar a las víctimas del delito las medidas de protección y atención integral que les asisten.

- **Prevención terciaria:**

Objetivo Estratégico: Reforzar los compromisos de seguimiento y evaluación de las medidas de asistencia brindadas a las víctimas del delito.

Estrategias:

i. Promover estrategias de integración de sistemas de información para caracterizar las circunstancias de ocurrencia del delito sin necesidad de realizar entrevistas o cuestionamientos reiterativos a las víctimas.

ii. Procurar la continuidad del contacto funcionaria(o) - víctima, para seguir un verdadero acompañamiento a los procesos de reintegración, rehabilitación y asistencia.

iii. Crear mecanismos y herramientas que desde la institucionalidad permitan hacer seguimiento a los procesos de atención y restablecimiento de derechos para las víctimas.

Conclusiones

Las acciones y esfuerzos institucionales para la lucha contra la trata de personas se han orientado a la formulación de planes de prevención del delito, a la fijación de responsabilidades para las entidades que hacen parte del Comité Interinstitucional para la lucha contra la trata de personas, y al establecimiento de algunos lineamientos para asegurar la efectividad de la prestación de servicios de asistencia para las víctimas.

La incorporación de un enfoque de género y de derechos humanos es una de las fortalezas más significativas de las acciones del Estado para combatir este fenómeno. Considerar los impactos específicos que tiene el delito para las niñas y las mujeres y promover la atención especializada y diferencial, es esencial para reconocer la dignidad de las víctimas e iniciar una reparación integral. Colombia admite que la trata de personas es una vulneración de los derechos humanos por lo que la garantía de los derechos a la integridad, dignidad, libertad y otros derechos inherentes a la persona constituyen el centro y objeto principal de los esfuerzos nacionales. Hemos abandonado el estudio estrictamente jurídico de la trata de personas, de manera que en su análisis como fenómeno se han fijado nuevos frentes de prevención para evitar su ocurrencia.

Adicionalmente, Colombia cuenta con un respaldo normativo amplio y suficiente para la fundamentación de las medidas básicas esenciales para la prevención, investigación, judicialización y atención a víctimas del delito. No obstante, es preciso clarificar las actividades y responsabilidades específicas que asisten a las instituciones estatales y sus dependencias, para una mejor articulación de sus esfuerzos y para garantizar la efectividad de los mecanismos de restablecimiento de los derechos de las víctimas.

Es necesario seguir fortaleciendo las estrategias pedagógicas para ampliar el conocimiento del delito en todos los sectores sociales y, desde luego, de manera más intensa al interior de los organismos del Estado. La información sobre los conceptos y características del delito permitirá a las personas identificar más fácilmente los contextos que pueden lugar al fenómeno, y apoyar los procesos de denuncia y visibilización de la trata de personas. Actualmente contamos con canales de atención a la ciudadanía cuyo funcionamiento es fundamental para iniciar los procesos de investigación y posterior judicialización; estas líneas deben socializarse más extensamente así como ampliarse la capacidad institucional en territorios para facilitar el acceso a los sistemas de administración de justicia.

A pesar de que persisten debilidades como las señaladas en el numeral 3.11 del presente diagnóstico, principalmente relacionadas con la falta de articulación institucional, los cambios frecuentes de personal en las instituciones, las barreras de acceso a programas de protección y reparación, y las dificultades en el establecimiento de un sistema único de registro de información, entre otras, el Estado trabaja, de la mano con las organizaciones sociales y los organismos de cooperación internacional, en favor de su superación.

El proyecto de Decreto para la adopción de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la trata de personas 2020-2024 representa también un avance en la integración de diferentes perspectivas en pro de una lucha holística contra este fenómeno. Confiamos en que los planes anuales que se fijen para su implementación contribuirán a organizar y fortalecer la gestión interinstitucional en aras de mejorar la respuesta estatal para la judicialización del delito y la optimización de la atención a las víctimas.

Recomendaciones

- Combatir los estereotipos y roles de género presentes en los diferentes sectores de la población nacional haciendo un especial énfasis en la deconstrucción de estos imaginarios colectivos desde la institucionalidad. Las estrategias de capacitación y sensibilización en temas de género, violencias de género y derechos fundamentales son esenciales para la consecución de este propósito.
- Realizar el estudio de los contextos y posibilidades territoriales con el propósito de abarcar los factores de vulnerabilidad que propician la ocurrencia del delito de trata de personas.
- Formular estrategias de fortalecimiento de la capacidad institucional para la provisión de servicios de educación, salud, empleo y vivienda digna, entre otros.
- Incluir la mayor cantidad de datos posibles, caracterizando las circunstancias de ocurrencia del ilícito y las condiciones particulares de las y los afectados en el registro de la información de las víctimas del delito lo cual contribuye en la adopción de medidas de prevención y atención suficientes y diferenciales.
- Aplicar de criterios de sostenibilidad y articulación interinstitucional en la campañas de prevención del delito. Es recomendable la adopción de una campaña unificada, apoyada por todas las entidades que integran el Comité Interinstitucional para la lucha contra la Trata de personas, de manera que se garantice la continuidad de la estrategia así como una mayor divulgación y apropiación social de sus contenidos.
- Fortalecer los canales de comunicación con la ciudadanía y la publicación de materiales educativos con enfoque de género y de derechos humanos con el fin de que el fenómeno de trata de personas sea conocido por la población en general lo cual facilitar la implementación de las estrategias de prevención del delito.
- Crear herramientas para la ejecución y seguimiento de planes y programas que persistan a pesar la alta rotación de los funcionarios y funcionarias encargadas de intervenir en los diferentes procesos de tratamiento del delito y sus víctimas.
- Orientar los parámetros de la investigación hacia la evidencia corroborativa para detectar las estructuras y organizaciones criminales, con el fin de que el éxito de la misma no dependa de la responsabilidad de las víctimas
- Establecer un contacto permanente entre los comités departamentales y regionales de lucha contra la Trata, lo cual puede contribuir al diseño y desarrollo de acciones conjuntas, a afianzar los lazos de cooperación interinstitucional, y a dar celeridad a los procesos de identificación y asistencia a las víctimas del delito de trata de personas. Este contacto debe establecerse, de igual manera, con los organismos de cooperación internacional que financian o ejecutan los proyectos relacionados con la prevención, investigación, judicialización y atención a víctimas, de manera aquellos puedan

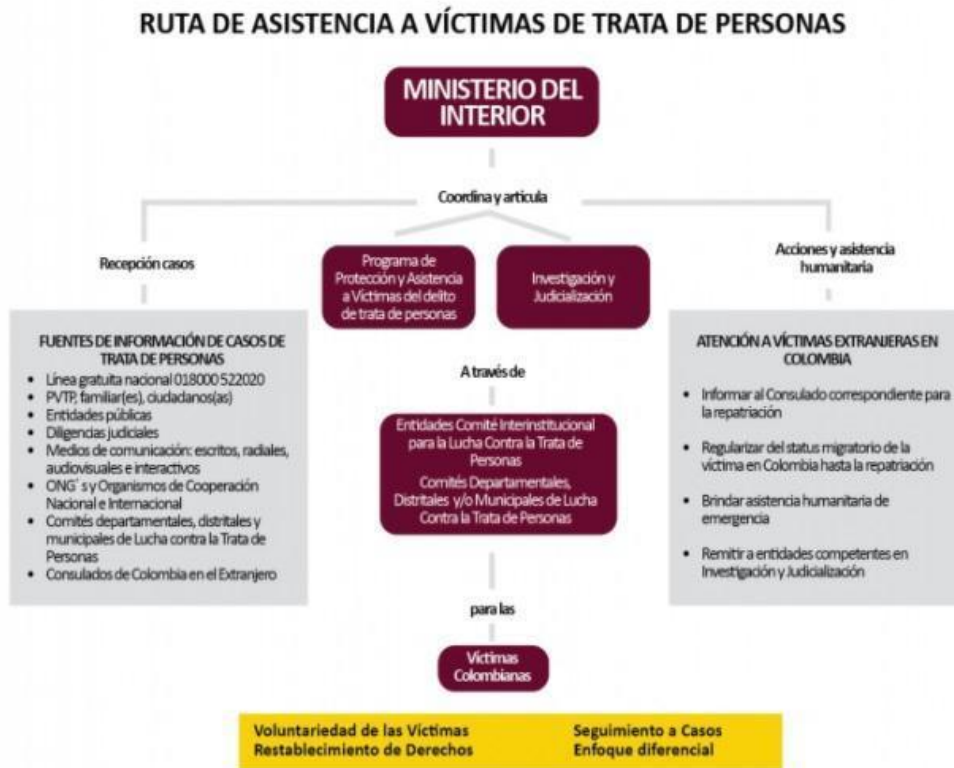
contribuir también como entes facilitadores para la formación de nuevas alianzas institucionales.

- Establecer mecanismos que faciliten el proceso de denuncia para las víctimas de la trata de personas y delitos conexos. Las líneas y medios de denuncia deben ser divulgados más ampliamente para que la ciudadanía identifique estas rutas de atención.
- Capacitar permanentemente a los funcionarios y funcionarias involucrados en las acciones de prevención, investigación, judicialización y atención a víctimas del delito de trata de personas como parte de las estrategias de prevención de la vulneración de los derechos humanos. La trata de personas es una manifestación de la violencia basada en género, y es indispensable que los encargados de la toma de decisiones cuenten con las herramientas e insumos necesarios para la comprensión de este fenómeno.
- Fortalecer los espacios de capacitación para funcionarios judiciales en aras de lograr la apropiada adecuación de las conductas constitutivas de trata de personas. La equívoca adecuación típica invisibilizan la ocurrencia, incidencia y gravedad del delito, así como de las afectaciones que produce sobre sus víctimas.
- Profundizar en el estudio y análisis de la imbricación entre los fenómenos del conflicto armado y la trata de personas, pues no se cuenta con planes ni proyectos de intervención específicos sobre la materia, aun cuando se ha evidenciado la relación entre las situaciones de conflicto armado y la vulnerabilidad de la población civil afectada por este flagelo como un factor determinante de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos.
- Fortalecer los memorandos de entendimiento con que cuenta Colombia en materia de Trata de personas -con Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay, Panamá y Perú- para fortalecer la persecución e investigación del delito, así como la atención a las víctimas.
- Incorporar a las empresas en la formulación y ejecución de las estrategias de prevención del delito de trata de personas. Las empresas son también responsables de la prevención de la trata, y deben emplear mecanismos de monitoreo y evaluación interna de sus políticas y prácticas⁶⁰.
- Combatir la impunidad frente a los casos de trata de personas. La sanción a los responsables del delito envía un mensaje que contribuye a desnaturalizar su práctica y presenta evidencia clara de la implementación de acciones de lucha contra el delito y del desmantelamiento de las organizaciones criminales que lo soportan.
- Adoptar indicadores, metas y acciones concretas para la evaluación del progreso y efectividad de cada uno de los ejes la Estrategia Nacional para la lucha contra la trata de personas. Aunque los planes de acción anual deberían incorporar estos elementos,

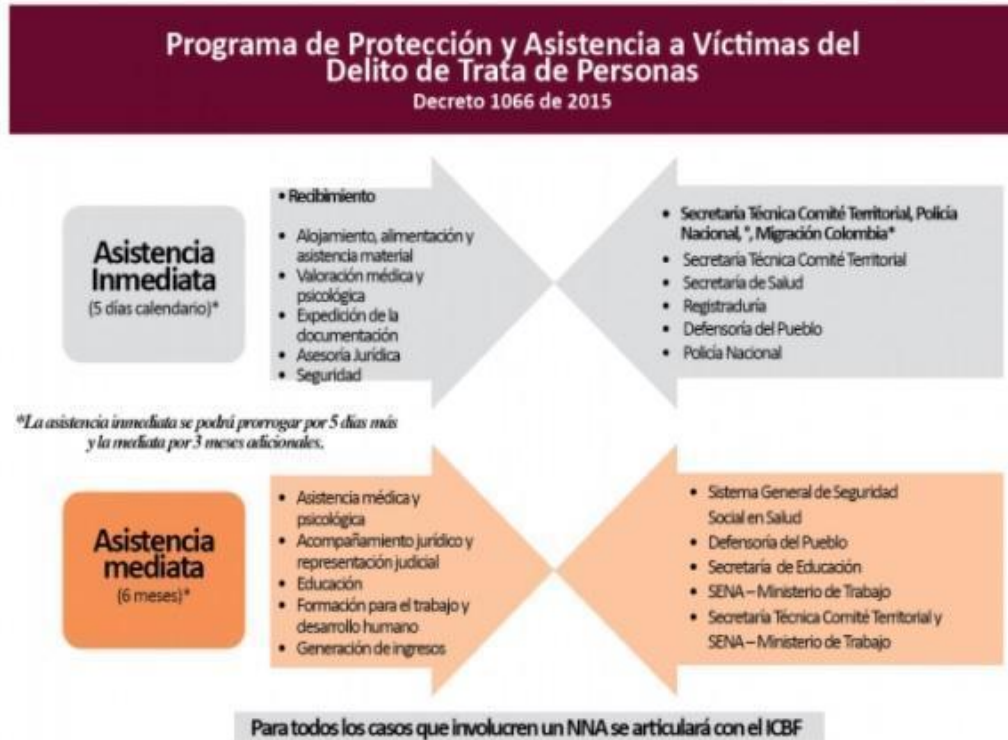
⁶⁰ Tal como lo recomendó Beatriz Luna, abogada y académica experta en trata de personas.

no se cuenta con un instrumento de evaluación, monitoreo y seguimiento formulado para el tiempo de duración o vigencia del instrumento.

Anexo No. 1. Ruta de asistencia a víctimas de trata de personas, Ministerio del Interior

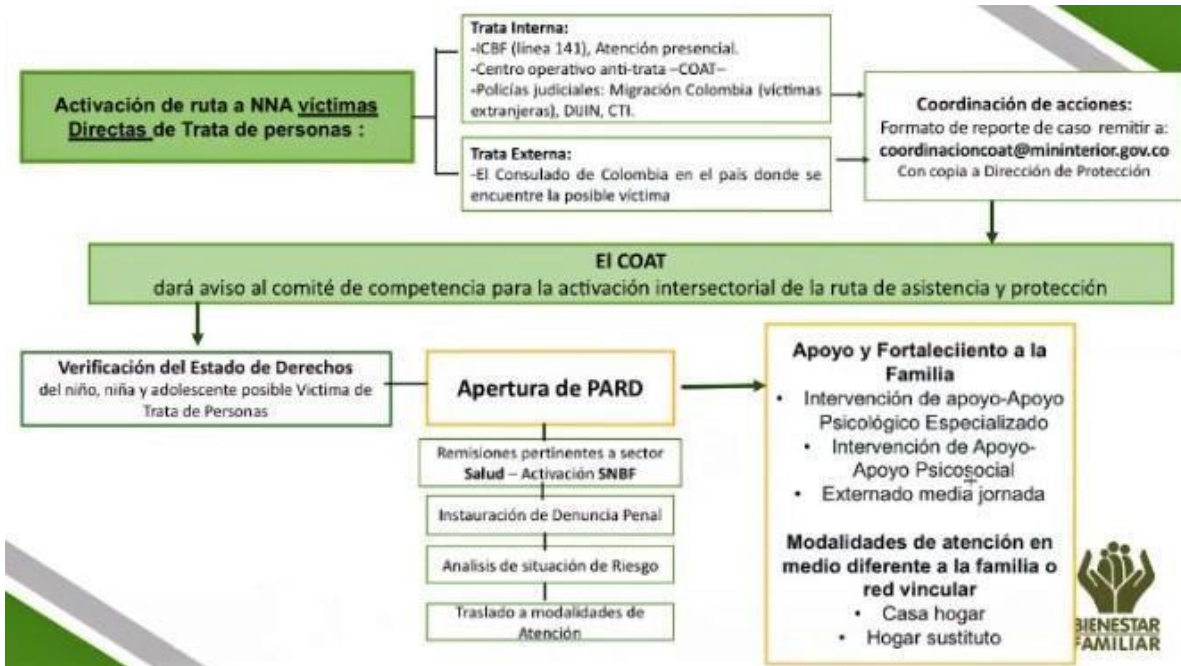


Anexo No. 2. Programa de protección y asistencia a víctimas del delito de trata de personas, Ministerio del Interior



** En los casos que se requiera asistencia médica urgente, un intérprete para personas en situación de discapacidad con hipoacusia o sordera, asistencia en casos de trata externa y cuando esté vinculado un Niño, Niña o Adolescente NNA, respectivamente.*

Anexo No. 3. Ruta de atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas, ICBF



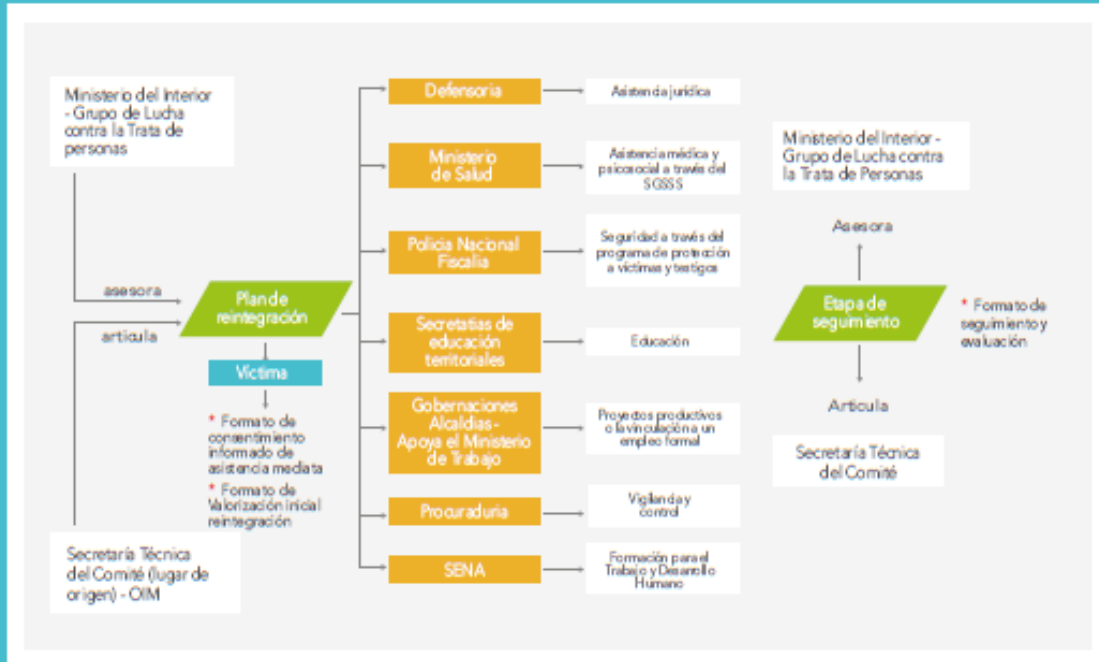
Anexo No. 4 Ruta para la solicitud de protección en el programa de protección a víctimas y testigos de Delitos de la Fiscalía General de la Nación



Fuente: Protegiendo la diversidad. Cartilla para la protección de personas con orientación sexual e identidad de género diversas. Defensoría del Pueblo. 2018.



Figura 3. Ruta nacional de asistencia mediata a las víctimas de trata interna y externa.



Bibliografía

Auto 006 (Corte Constitucional de Colombia 22 de Enero de 2009).

Auto 009 (Corte Constitucional de Colombia 27 de Enero de 2015).

Auto 092 (Corte Constitucional de Colombia 14 de Abril de 2008).

Agencia Anadolu (2019) El 19,6% de los colombianos vive en pobreza multidimensional, recuperado de <https://www.aa.com.tr/es/mundo/el-19-6-de-los-colombianos-vive-en-pobreza-multidimensional/1530438>

Alarcón, Yadira (2019) Reclutamiento forzado de niños y niñas (*abduction*) en el conflicto armado colombiano: los como víctimas con protección especial reforzada en el DIH y DIDH. Universitas, núm. 138. Pontificia Universidad Javeriana.

Alcaldía Local de San Cristóbal (2019) Hagamos un trato: Bogotá sin trata. Recuperado de <http://www.sancristobal.gov.co/noticias/hagamos-trato-bogota-sin-trata>

Alonso, Carlos (2020) Trata y tráfico de personas en Medellín “Comercio Humano”. Mini Documental. Departamento de prevención y persecución de delitos de trata y tráfico de seres humanos de la FRG INTERNATIONAL

Alvarado-Alanis, Karen Andrea, Bernardo Romero-Vázquez y Gabriela Aguado-Romero. «Trata de personas, un fenómeno delictivo transnacional: Alemania e Israel». Revista Espiga 17, n.º 35 (junio, 2018): 45-62. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.22458/re.v17i35.1758>

Álvarez, Melissa; Buitrago Calvo, Daniela; Fajardo, Guevara, Gerson. (2018). Mendicidad ajena como modalidad del delito de trata de personas. Caso Embera-Chamí. Universidad Santo Tomás. VIII ISSN: 1909-0528 Vol. 14, N.º 1 enero-junio 2019 Bogotá, Colombia. (Pág. 129-156)

Canales Rodríguez, D. E. (2018, enero-marzo). Tráfico ilegal de órganos: retos para la seguridad internacional. Rev. Cient. Gen. José María Córdova, 16 (21), 103-120. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.300>

Canal Capital (2019) La trata de personas en Colombia. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=OL6PqNGy9qM&ab_channel=CanalCapitalBogota

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2020). Memoria histórica con víctimas de violencia sexual: aproximación conceptual y metodológica. Centro de memoria histórica. Bogotá, Colombia. (Pág. 17-43)

Centro Nacional de Memoria Histórica (2017) Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano, página 122. Colombia. Recuperado de http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2018/una_guerra-sin-edad.pdf

Children change Colombia. (2020). La explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes. Bogotá, Colombia.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Movilidad humana: estándares interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15 31 diciembre 2015.

Comité Internacional de la Cruz Roja (2020) La difícil realidad del conflicto armado en Colombia. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/document/colombia-preocupaciones-del-conflicto-armado-y-la-violencia>

Constitución Política de Colombia. (1991).

Corporación Espacios de mujer (2017). La trata de personas en Colombia: la esclavitud moderna.

Corporación Espacios de mujer. (2018). Informe Anual de Trata de Personas 2018. Tip report, 2018. Colombia. Recuperado de http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/TIP-Report2c-2018_Espan%CC%83ol.pdf

Defensoría del Pueblo (2019) Informe Análisis de género y movilidad humana en frontera. Colombia, Bogotá. pp 11-62. Recuperado de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20defensorial%20An%C3%A1lisis%20de%20g%C3%A9nero%20y%20movilidad%20humana%20en%20frontera.pdf>

Departamento de Estado, Estados Unidos de América (2020) Trafficking in persons report. Estados Unidos de América

Embajada de EEUU en Colombia (2020) Informe de trata de personas 2020. Recuperado de <https://co.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/informe-sobre-la-trata-de-personas-2020/>

Escuela de Liderazgo Sindical Democrático (2008) Mujeres, trabajo, vida y comercio Libre comercio y contracción de derechos, dos caras de la moneda. ESCUELA NACIONAL SINDICAL. Medellín, Colombia

Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA (2019) 61% de la juventud rural colombiana es pobre; transformar la educación es un imperativo para revertir esta situación. Recuperado de - <https://nacionesunidas.org.co/noticias/61-de-la-juventud-rural-colombiana-es-pobre-transformar-la-educacion-es-un-imperativo-para-revertir-esta-situacion/>

Franco Madriz, R., & Oropeza, A (Julio de 2019) ABC de la Trata de personas. Herramientas para la prevención y detección. Venezuela.

García, Sergio (2019) El 19,6% de los colombianos vive en pobreza multidimensional. Agencia Andalucía. Recuperado de <https://www.aa.com.tr/es/mundo/el-19-6-de-los-colombianos-vive-en-pobreza-multidimensional/1530438>

Gobernación de Caldas y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). Diagnóstico sobre los factores de riesgo para la ocurrencia del delito de trata de personas. Bogotá, Colombia. (Pág. 8-19)

Gobierno de España, Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (s.f.) Guía S.O.S. contra el grooming para padres y educadores. Recuperado de https://www.adolescenciasema.org/usuario/documentos/sos_grooming.pdf

Henaó, María (2008) Lucha contra la trata de personas: Desafíos para Colombia en el siglo XXI. Revista Criminalidad. vol.50. Bogotá, Colombia

Millet, Kate (1970) Políticas sexuales. Documento de internet, recuperado de <https://katemilletlopersonalespolitico.wordpress.com/2010/09/08/kate-millet-cap-2-politica-sexual/>

Ministerio del Interior (2020) Informe estadístico de trata de personas 2020. Recuperando de https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe_semanal_corte_12_de_junio_2020_0.pdf

Naciones Unidas (1992) Recomendación General Nº 19 de la CEDAW: La violencia contra la mujer.

Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito (2007) Manual para la lucha contra la trata de personas. *Programa Mundial contra la Trata de personas*. Nueva York.

OEA (1994) Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belém do Pará.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010) Principios y directrices recomendados sobre derechos Humanos y trata de personas. *Comentario*. Nueva York y Ginebra.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2014) Informe Mundial sobre la trata de personas, Resumen ejecutivo. Recuperando de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s.f.). Sobre la lucha contra la Trata de personas en situaciones de conflicto.

OIM - Misión Colombia. (Abril de 2016). Guía para la identificación y atención a víctimas de Trata de Personas. Colombia.

Organización de Estados Americanos (s.f.) Derecho Internacional Humanitario.

Organización de Naciones Unidas (25 de septiembre de 2015) Objetivos de desarrollo sostenible.

Convenio Organización Internacional para las Migraciones (Junio de 2020). Diagnóstico sobre la situación e incidencia de la Trata de personas en contextos humanitarios en América del Sur. Ciudad de Panamá, Panamá.

Procuraduría General de la Nación. (2020). ABC del modelo de vigilancia preventiva de las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas.

Procuraduría General de la Nación, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Organización Internacional para las Migraciones (2018) Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado Colombiano en materia de Lucha contra la Trata de Personas. Primera Edición. Colombia

Reyes Jaimes, Johana; Vargas Parra, Jakeline; Aceros, Juan Carlos. (2017). Análisis de las medidas de asistencia a víctimas de trata de personas en Colombia en perspectiva de derechos humanos.

Opinión Jurídica, Vol. 17, N° 33, pp. 99-121. Universidad de Medellín. Medellín, Colombia. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v17n33/1692-2530-ojum-17-33-00099.pdf>

Rubin, Gayle (1986) El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo. Nueva Antropología, vol. VIII, núm. 30. Asociación Nueva Antropología A.C. Distrito Federal, México

Ruta Pacífica de las Mujeres (2013) La verdad de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia. III. Los marcos conceptuales. Algunas reflexiones Tomo 1. G2 Editores. Bogotá Colombia

Sánchez Hernández, Carlos (2019) Viajes y turismo asociados a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Colombia: pornografía infantil. IUSTA ISSN: 1900-0448 e-ISSN: 2500-5286 N.º 51 Universidad Santo Tomás Bogotá D. C., Colombia (Pág.135 – 152)

Secretaría Distrital de la Mujer (2017) El 71% de las víctimas de trata de personas son mujeres y niñas. Recuperado de <http://www.sdmujer.gov.co/noticias/71-las-v%C3%ADctimas-trata-personas-son-mujeres-y-ni%C3%B1as>

Secretaría General del SICA (2014) Marco estratégico para la prevención de la violencia. Recuperado de www.latinamerica.undp.org

Segato, Rita Laura (2016) La guerra contra las mujeres. Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. Traficante de sueños. España. Madrid

Staff Wilson, M (2009) Recorrido histórico sobre la trata de personas.

Universidad Nacional de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009) Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/frontpage/Investigacion_Trata_CO1.pdf

Weissbrodt, David; La Liga contra la Esclavitud. (2004). La Abolición de la Esclavitud y sus Formas contemporáneas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (Pág. 30-137)

Women's Link Worldwide. (2017). Víctimas de Trata en América Latina. Entre la desprotección y la indiferencia.

Women's Link Worldwide (2020). La trata de personas en Colombia - Principales fallas en el sistema de protección. Colombia. Recuperado de <https://www.womenslinkworldwide.org/files/3127/principales-fallas-en-el-sistema-de-proteccion-para-victimas-de-trata-en-colombia.pdf>