

Informe defensorial

Panorama sobre las medidas
de asistencia a víctimas
de trata de personas



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Carlos Camargo Assis

Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo

Vicedefensor del Pueblo

Angela María Benedetti Villaneda

Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

Autor / John Jairo Asprilla

Profesional especializado, Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

Este informe contó con la colaboración de:

Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos

de Violaciones de Derechos Humanos y DIH

Defensoría Delegada para la Orientación

y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno

Defensoría Delegada para los Derechos

de la Población en Movilidad Humana

Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

Defensoría Delegada para los Derechos Económicos,

Sociales y Culturales

Duplas de género de la Delegada para los

Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, y de manera directa:

Claudia Patricia Martínez Toro, Regional Antioquia

Carmen Ximena Marciales y Diana Marcela Salas Montaña,

Regional Bogotá

Ana María Mora Arango, Regional Caldas

María del Carmen Gómez Aldana, Regional Quindío

Ana Milena Corzo Lizarazo, Regional Norte de Santander

Sandra Viviana Salguero y Yenny Paola Guarnizo, Regional Valle del Cauca

Apoyo técnico

Ángela María Sánchez Rojas

Directora Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Carlota Loaiza, profesional especializada, Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Comité Editorial de la Defensoría del Pueblo

Grupo de Seguimiento Misional y Análisis Especiales

Vicedefensoría del Pueblo

Fernando Estrada Ramírez

Juan Sebastián Cárdenas

Pascual Uribe

Bogotá, D.C., Abril de 2021

ISBN: 978-958-5117-27-3

Contenido

Presentación	4	5.1 Contexto internacional	9.1 Estudio de casos
Introducción	5	5.2 Contexto nacional	Conclusiones del estudio de casos
1. Marco conceptual	9	6. Análisis contextual desde el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo: La trata de personas y su relación con el conflicto armado	9.2 Contexto de adecuación institucional territorial para prestar las medidas de asistencia
2. Marco metodológico			Respuestas del orden departamental
3. Marco normativo	16	7. La trata de personas como manifestación de las violencias contra las mujeres en Colombia	Respuestas del orden municipal
3.1 Normativa internacional			9.3 La asistencia a población migrante venezolana y de otras nacionalidades
3.2 Normativa nacional			víctimas del delito
3.3 Marco normativo para la prevención de violencias y protección de las mujeres y personas OSIGD		8. La trata de personas y las afectaciones en las personas con orientación sexual e identidad de género diversas en Colombia	9.4. Las víctimas indirectas del delito
4. La asistencia a las víctimas del delito	32	9. La implementación de las medidas de asistencia a víctimas del delito	10. Conclusiones y recomendaciones
4.1 Institucionalidad para la asistencia y protección a víctimas			11. Bibliografía
5. Contexto del delito	47		12. Anexo

Presentación

Este documento, dirigido a las entidades públicas, privadas, organismos de cooperación, organizaciones sociales, líderes y lideresas, sector académico y, en general, a la sociedad civil, se constituye en el primer informe defensorial dedicado a abordar el delito de trata de personas en lo relativo a las medidas de asistencia que las entidades del orden nacional y territorial deben brindarles a colombianos y colombianas que han sido víctimas de esta conducta punible. Dichas medidas deben permitir la garantía del restablecimiento de los derechos de las víctimas y sus familias, así como la estabilización socioeconómica para dejar atrás las condiciones estructurales de vulnerabilidad que generaron el ambiente idóneo para caer en esa esclavitud, de la cual, afortunadamente, lograron salir.

La Defensoría del Pueblo, a través de su Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, dependencia encargada de formular las directrices defensoriales para el abordaje efectivo de la trata de seres humanos, ha centrado su preocupación en las políticas públicas que han sido diseñadas e implementadas con el fin de restablecer los derechos de la población más afectada: las mujeres. Ellas representan el 85% del total de víctimas reportadas en el periodo 2014-2018.

Por ello, como Defensor del Pueblo y con la expedición de este informe, hago un llamado a las entidades públicas y a la sociedad para que hagan visible este delito, uno de los más lucrativos del mundo, que comercia con vidas humanas y afecta a las muje-

res más vulnerables. Es urgente que las medidas de asistencia previstas en la norma logren transformar los contextos que refuerzan la vulnerabilidad de las mujeres y facilitan la comisión de este delito.

Agradezco a quienes participaron en la elaboración de este informe: dependencias, direcciones y oficinas al interior de la Entidad, organizaciones sociales y académicos que luchan contra la trata de personas, y a las entidades del orden nacional y territorial, que dieron respuesta oportuna a los requerimientos enviados.

En la Defensoría del Pueblo confiamos en que el contenido de este documento, así como las conclusiones y las recomendaciones, se conviertan en un importante insumo a la hora de construir, implementar y evaluar de forma participativa las políticas públicas que se requieren para la atención de las necesidades de las víctimas de este flagelo.

Carlos Camargo Assis

Defensor del Pueblo

Introducción

Con la aprobación de la Ley 985 de 2005, en Colombia se inició un proceso para la construcción e implementación de una política pública mediante la cual se previniera el delito de trata de personas, se fortaleciera la investigación judicial y la acción policiva, se recolectara información sobre sus dinámicas de ocurrencia y se construyera una Estrategia Nacional para organizar y coordinar a las instituciones del orden nacional y territorial, con el fin de asistir y proteger a víctimas del delito.

Si bien se registran una serie de avances normativos para la construcción e implementación de políticas públicas para combatirlo, la información para evaluar la ejecución de cada uno de los ejes de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas (ENLCTP), planteada en el Decreto 1036 de 2016, no resulta suficiente, en especial, la del eje de protección y asistencia a víctimas. Por esta razón, el presente informe se enfoca en la forma como las entidades del orden nacional y territorial han definido e implementado el eje de asistencia a víctimas¹.

Es conocida la escasa y disímil información estadística que existe para determinar el número, la condición y la afectación de las víctimas, así como las principales zonas donde se encuentran ubicadas. A ello se suma la falta de documentos de política pública que permitan identificar y comprender las formas de operación de los Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) e individuos que se encuentran dedicados a esclavizar a las personas, sus alianzas con otras organizaciones, los territorios en donde han acentuado o expandido su accionar, entre otros elementos que permitan reconocer el delito y contrarrestarlo.

El Ministerio del Interior, como entidad encargada de monitorear, hacer seguimiento y evaluar la implementación del programa de asistencia, ha reportado que la población más afectada está constituida por niñas, adolescentes y mujeres; por ello, este documento se centra en el análisis de la oferta institucional nacional y territorial, mediante la cual se han adoptado una serie de medidas de “asistencia inmediata y mediata” para la población de mujeres mayores de edad en el periodo 2014-2020, durante el cual se han implementado dos planes nacionales de desarrollo² y se ejecutaron tres estrategias nacionales de lucha contra el delito.

El presente informe inicia con los principales conceptos en torno a la identificación del delito, las medidas a las cuales tiene derecho una víctima directa y las indirectas, la tipificación, las finalidades identificadas que persigue la normativa y las instancias a través de las cuales se materializa el programa de asistencia.

Luego, describe la metodología utilizada para la recopilación de información primaria y secundaria, así como el análisis de las cifras aportadas por las entidades del orden nacional y territorial, lo cual permitió construir un marco contextual de esta conducta punible. También para la recopilación de información se llevaron a cabo entrevistas y grupos focales.

Enseguida se hace un breve recuento de la normativa internacional, destacando las recomendaciones de los organismos de las Naciones Unidas en lo relacionado con la adopción de políticas, estrategias y programas para reprimir el delito y para garantizar a las víctimas el restablecimiento de sus derechos. Para el análisis de la normativa interna, se construyeron tres grupos de normas: el primero, sobre las medidas de asistencia; el segundo, dedicado al diseño y organización institucional para la implementación de dichas medidas, y el tercero, relacionado con las medidas de protección y reparación.

Posteriormente, se describen los contextos, tanto internacional como nacional, en los cuales ocurre la victimización. En el marco internacional, se tienen en cuenta las cifras reportadas en los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), donde se identifican los países en los que se centra la explotación, las poblaciones más afectadas por continente y las prácticas que generan más victimización.

¹ Los demás ejes que componen la ENLCTP son: Eje de Coordinación y Sostenibilidad, Eje de Prevención, Eje de Investigación y Judicialización, Eje de Cooperación Internacional, Eje de Generación y Gestión del Conocimiento y Eje de Seguimiento y Evaluación.

² “Todos por un Nuevo País” (2014 – 2018) y “Hacia un Pacto por Colombia, con Legalidad, Emprendimiento y Equidad para Todos” (2018 – 2022).

En lo referente al contexto nacional, se analizan las cifras aportadas por el Ministerio del Interior, el cual recopila las estadísticas de las entidades territoriales encargadas de definir y otorgar las medidas de asistencia. A pesar del subregistro que actualmente se presenta, el Gobierno Nacional ha podido condensar información sobre los departamentos y ciudades donde se presenta el delito, algunas de las poblaciones victimizadas, el número de víctimas indirectas, así como las finalidades más comunes.

En la Resolución 2331/2016, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se reconoció que en las zonas afectadas por los conflictos armados y en situaciones posteriores a los mismos se han detectado “diversas formas de explotación, como la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, el trabajo forzoso, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos [...]”. Teniendo en cuenta que el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) tiene entre sus funciones monitorear y advertir las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno, se hace una recopilación de los informes y las notas de seguimiento que han alertado a las autoridades sobre su ocurrencia en zonas donde los actores armados ilegales tienen una fuerte presencia, con el consecuente sometimiento de la población que habita en dichos territorios.

También, se analizan las cifras de las atenciones prestadas por las duplas de género³ que laboran en treinta y dos de las treinta y ocho regionales de la Defensoría del Pueblo, las cuales reciben los casos y hacen seguimiento a las medidas que sean adoptadas por las entidades para el efectivo restablecimiento de derechos.

De acuerdo con este reporte, son las mujeres el grupo poblacional que sufre la mayor victimización, lo cual está directamente relacionado con la violencia de género enquistada en modelos culturales patriarcales y en la existencia de fuertes brechas sociales y económicas que históricamente sustentan y legitiman todo tipo de prácticas violentas, tanto en el ámbito de lo público como de lo privado. Dichas prácticas siguen limitando el goce efectivo de los derechos para esta población y generan un ambiente favorable para el actuar de redes de tratantes o delincuentes individuales.

El segundo grupo poblacional sobre el cual se centra la investigación son las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD), quienes, al encon-

trarse en un contexto histórico de discriminación y violencia por prejuicio, dentro y fuera del conflicto armado, poseen unas condiciones que también las hace vulnerables a ser víctimas de este delito.

Cabe agregar que este informe no aborda a profundidad las dinámicas mediante las cuales se materializan los fines de explotación. Aun así, en las poblaciones sujeto del estudio se reconoce una tendencia a sufrir afectaciones derivadas de la trata con fines de explotación sexual, trabajos forzados, matrimonio servil, servidumbre y mendicidad ajena.

En un siguiente aparte se presenta un estudio de casos, el cual permite contar con una muestra del tipo de vulnerabilidades y afectaciones a que están sometidas las víctimas. En estos, se evidencian varias de las dinámicas descritas en el contexto nacional, lo que a su vez facilita analizar cómo las entidades encargadas de prestar la asistencia “inmediata y mediata” han implementado las medidas ordenadas en la normativa. Además de ello, contribuye a cualificar propuestas y recomendaciones en materia de asistencia.

Para finalizar, se consignan unas conclusiones teniendo en cuenta los hallazgos y una serie de recomendaciones que están organizadas en un plan de seguimiento a la respuesta institucional, que busca un ajuste de las políticas públicas en aras del restablecimiento efectivo de los derechos.

Como anexo, se incluye la Ruta Defensorial para la Identificación y Asistencia a Víctimas de Trata de Personas y Personas Objeto de Tráfico de Migrantes, la cual se refiere al conjunto de acciones y medidas que, bajo el marco normativo internacional y nacional vigente en la materia, busca proteger, asistir y garantizar la salvaguarda de los derechos de las personas afectadas directa e indirectamente por el delito. Para ello, se tiene en cuenta el mandato institucional de la Defensoría del Pueblo, así como las obligaciones y competencias delegadas en el marco normativo para el abordaje de este hecho victimizante.

³ Cada dupla se encuentra conformada por un/a profesional en Derecho y un/a profesional del área psicosocial. Consiste en un modelo de atención y acompañamiento a casos implementado desde el año 2013.

Abreviaturas

CILCTP

Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas.

LGBTI

Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero e Intersexual.

COAT

Centro Operativo Anti Trata de Personas.

NNA

Niños, niñas y adolescentes.

ENLCTP

Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas.

OSIGD

Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas.

FUD

Formato Único de Declaración a Víctimas del Conflicto Armado.

RUV

Registro Único de Víctimas.

GDO

Grupos delictivos organizados.

SAT

Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

VBG

Violencias Basadas en Género.



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

| **1** |

Marco conceptual

1. Marco conceptual

En esta sección se presentan los conceptos relacionados con el delito, el marco de vulneración de derechos en el que se manifiesta, los tipos, modalidades, finalidades y verbos rectores aplicables, así como los actores que lo materializan. De igual manera, se relacionan los conceptos que deben tomar en cuenta las instituciones para la adopción e implementación de las medidas de asistencia y se incluyen aquellos relacionados con el contexto de violencia que afectan a las poblaciones sujeto de este estudio:

Discriminación racial: “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública” (Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965, artículo 1).

Enfoque de curso de vida: Aborda los momentos del continuo de la vida y reconoce que el desarrollo humano y los resultados en salud dependen de la interacción de diferentes factores a lo largo del curso de la vida, de experiencias acumulativas y de situaciones presentes en cada individuo, influenciadas por el contexto familiar, social, económico, ambiental y cultural. Se entiende que invertir en atenciones oportunas en cada generación repercutirá en las siguientes y que el mayor beneficio de un momento vital puede derivarse de intervenciones hechas en un periodo anterior⁴.

Enfoque de derechos: Se enmarca dentro de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de derechos humanos, en la ratificación de convenios internacionales, y en los compromisos y obligaciones subyacentes de estos instrumentos jurídicos, así como dentro la normativa nacional en la materia, obligando al Estado a actuar para la prevención y lucha contra el delito y la protección y asistencia a víctimas de la misma (Anexo Técnico N° 2 del Decreto 1066 de 2015, numeral 4.1).

Enfoque de género: El enfoque diferencial de género analiza las relaciones sociales y reconoce las necesidades específicas de las mujeres. Tiene por objeto permitir la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres. El enfoque de género implica: (i) el reconocimiento de las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en particular consideración de lo masculino y sus significantes como superiores que derivan en relaciones de poder injustas y desiguales; y (ii) el abordaje de las relaciones de género que se han constituido social e históricamente y atraviesan todo el entramado social articulándose con otras relaciones sociales, como las de etnia, edad, orientación sexual y condición social y económica [Decreto 762 de 2018].

Enfoque diferencial: Reconoce las diferencias, las inequidades y las desigualdades que afrontan distintos grupos poblacionales, en razón de la confluencia e interseccionalidad de diferentes características, situaciones o condiciones, tales como: étnico-raciales [pueblos indígenas; comunidades negras, afro, raizales y palenqueras; rom/gitano, entre otros], sexuales y de género [mujeres e identidad de género y orientación sexual], de clase, de pertenencia y/o procedencia de zona urbana o rural o de discapacidad, en tanto sean víctimas del conflicto armado u otros sectores. Todos los factores mencionados pueden incidir en el grado vulnerabilidad y riesgo frente a este delito (Anexo Técnico N.º 2 del Decreto 1066 de 2015, numeral 4.4).

Esclavitud: Es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad de alguno de ellos. La trata de esclavos comprende todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle; todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo, adquirido para venderle o cambiarle y en general todo acto de comercio o transporte de esclavos (Convención sobre la Esclavitud, 1926, art. 1).

⁴ Tomado de la página web <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ABCenfoqueCV.pdf>

Explotación: Para efectos de este protocolo, “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” (Ley N.º 985, 2005, art. 3).

Finalidad: Objetivo mediante el cual el tratante busca esclavizar a la víctima mediante la explotación de la prostitución ajena, otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas a esta, la servidumbre, la mendicidad ajena, el Matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual, la adopción irregular de niños y niñas, entre otras finalidades.

Género: Se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente sobre la mujer y el hombre, y al significado que se atribuye a las diferencias biológicas. La diferencia entre sexo y género radica en que el primero se concibe como un dato biológico y el segundo como una construcción social. (CEDAW, 2012)

Grupos delictivos organizados: Definido por la Ley 800 de 2003, como grupos estructurados de tres o más personas que existan durante cierto tiempo y que actúen concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Identidad de género: Es la vivencia interna e individual del género tal y como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el género asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo y de otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales (Comisión Internacional de Juristas, 2007).

Modalidad: Hace referencia al lugar en donde se capta, traslada, recibe y acoge a la víctima para ser explotada. Existen tres modalidades: Trata interna la cual se da al interior del país donde reside la víctima; trata externa, en otro país y trata mixta cuando los verbos rectores se materializan en dos o más países.

Orientación sexual: Concepto totalmente diferente al género, se refiere a “la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas” (Principios de Yogyakarta, 2007).

Patriarcado: El sistema que impone un orden jerárquico en las prácticas, relaciones e instituciones sociales, en los cuales persiste una relación de poder asimétrica que favorece “por un lado la dominación masculina y por otra, la subordinación femenina” (Goyes Moreno, 2017, pág. 138). Representa “la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y NNA de la familia y la ampliación de ese dominio sobre las mujeres en la sociedad en general” [Traducción de la autora] (Lerner, 1986, pág. 239); y se “apropia[n] de su fuerza productiva y reproductiva, de sus cuerpos y sus productos, ya sea con medios pacíficos o mediante el uso de la violencia” (Fontenla, 2008).

Personas con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIGD): La Defensoría del Pueblo utiliza esta definición para todas aquellas personas que se identifican con una orientación sexual fuera de su heterosexualidad y con una identidad y expresión de género construida por fuera de la obligatoriedad social que se impone al sexo de nacimiento.

Sexismo: Conjunto de prácticas y métodos empleados por un sistema patriarcal “para poder mantener en situación de inferioridad, subordinación y explotación al sexo dominado” (Sau, 2000, pág. 257). En este sentido, el sexismo recoge aquellas expresiones de discriminación basado en los prejuicios que se generan en torno a los roles de género socialmente establecidos, y que atraviesa todas las esferas de la vida humana (laboral, escolar, social, normativa, etc.). De forma coloquial se ha utilizado el término machismo para hacer referencia al “sexismo de la cultura a la que se pertenece por nacionalidad y condición social” (Sau, 2000, pág. 171). Normalmente se traduce tanto en “actos, físicos o verbales, [...] [como en] un conjunto de leyes, normas, actitudes y rasgos socioculturales del hombre cuya finalidad explícita y/o implícita, ha sido y es producir, mantener y perpetuar la opresión y sumisión de la mujer en todos los niveles: sexual, procreativo, laboral y afectivo” (Sau, 2000, pág. 171). En

particular, el machismo se ha constituido también como un discurso que legitima formas de violencia de género, en particular contra las mujeres, sea física, psicológica, cultural, social o económica; ello sucede en tanto se percibe a la mujer como “objeto de deseo sexual [que] no posee la misma independencia que el hombre” [Arrieta, s.f.].

Trata de personas: Es una conducta punible que tiene impactos en todas las regiones del mundo, y consiste en el “traslado de seres humanos de un lugar a otro, dentro del mismo país o hacia el exterior con fines de explotación, para obtener dinero o cualquier otro beneficio. En esta situación las víctimas pierden su derecho a la libertad y la autonomía sobre sus propias vidas. Se castiga con penas de prisión de 13 a 23 años para quien comercialice con el ser humano con fines de explotación y ha sido reconocida [sic] por la comunidad internacional como una nueva forma de esclavitud, que vulnera los derechos humanos al convertir a los hombres y mujeres en una mercancía” [OIM, 2019].

Verbos rectores: Acciones mediante las cuales los tratantes o sujetos activos, materializan el delito, como son captar, trasladar, recibir y acoger a la víctima.

Víctima: Es “aquella persona que haya sido captada, trasladada, acogida o recibida en el territorio nacional o en el exterior, con el fin de obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otras personas, con fines de explotación, vulnerando su autonomía personal, conservando dicha calidad aun cuando esta haya dado su consentimiento” [Artículo 3.º de la Ley 985 de 2005].

Violencia basada en género: Toda acción de violencia causada por un ejercicio del poder, fundamentado en estereotipos sobre lo femenino y lo masculino, así como las relaciones desiguales entre hombres y mujeres en la sociedad. Está cimentada sobre referentes culturales que reproducen la valoración de lo masculino en detrimento de lo femenino, y favorecen el ejercicio de poder a través de actos de agresión o coerción en contra de las mujeres, así como contra quienes no encajan en los parámetros de género y sexualidad dominantes, como las personas transgénero, lesbianas, bisexuales, hombres gais, entre otros.

Violencia contra la mujer: En el contexto latinoamericano, bajo la Convención de Belém do Pará, se 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]. Además, esta convención hace énfasis en los espacios en los cuales puede ocurrir este tipo de violencia, nuevamente a nivel privado o doméstico, o a nivel de su comunidad, y reconoce las violencias contra las mujeres perpetradas por agentes del Estado⁵. Cabe agregar que toda forma de violencia contra la mujer debe ser comprendida como un abuso de poder, bajo la falsa premisa en torno a su debilidad [Universidad Nacional de Colombia, 2009, pág. 25].

Violencia institucional: Es la forma en que las instituciones contribuyen a fomentar, profundizar y legitimar los prejuicios y la violencia contra algunos sectores sociales. Estas acciones institucionales, por acción o por omisión, causan o permiten que la violencia se reproduzca, ya que no la previenen, la fomentan o la omiten, amenazando la materialización de los derechos humanos.

Violencia por prejuicio: Es una forma de violencia de género impulsada por el deseo de castigar a quienes se considera que desafían las normas sociales de género y de sexualidad. Por tanto, es una violencia que se da en razón a la orientación sexual e identidad de género de las personas. Este tipo de violencia es vista como un fenómeno social, no como un hecho aislado. En ella, se analiza el contexto social y cultural en el que sus víctimas han vivido, además de los prejuicios que han construido sus victimarios y la motivación que los lleva a cometer esos actos de violencia.

⁵ Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b. 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, y c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

| **2** |

Marco metodológico

2. Marco metodológico

La investigación materializada en este informe se planteó como pregunta central la siguiente: ¿Las medidas de asistencia establecidas en la normativa nacional, y que se encuentran a cargo de las entidades del orden territorial con la concurrencia del nivel nacional, han logrado garantizar la efectiva restitución de los derechos de las mujeres y la población OSIGD víctimas del delito de trata de personas?

Para dar respuesta a esta pregunta se analizaron las acciones implementadas para garantizar los derechos de la población más victimizada, es decir, las mujeres mayores de 18 años que han sido afectadas al interior del territorio nacional o en otros países y que, actualmente y luego de salir de la situación de victimización, se encuentran en el territorio nacional. Complementariamente, se analiza el contexto victimizador en el que se encuentran las personas OSIGD⁶ y la adecuación de las medidas de asistencia de acuerdo con sus realidades y afectaciones.

También se realizó una lectura del marco normativo internacional y nacional que orienta la política de lucha contra el delito y, específicamente, la que establece las competencias en el orden nacional y territorial para definir e implementar esas medidas de asistencia.

Al estudiar la implementación de esas medidas, se parte de la comprensión del contexto nacional y regional en el cual se generaron las victimizaciones. Dicho contexto, como se ha mencionado, está caracterizado por una cultura de violencia, estigmatización y dis-

criminación en la que el conflicto armado incrementa los riesgos y vulneraciones en el marco de las violencias basadas en el género.

En este sentido, se consideró necesario recopilar y hacer una lectura de los informes elaborados por organismos internacionales, entidades del Estado, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, que permitieran describir el contexto de vulneración de derechos en Colombia y cómo este influye en la materialización del delito, especialmente en las mujeres y la población OSIGD.

Luego, se realizó una consulta de la base de datos que posee la Defensoría del Pueblo y se complementó con un sondeo a los equipos que integran las duplas de género de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, las cuales se encargan de identificar, atender y remitir los casos a las entidades competentes y de hacer seguimiento a las medidas que sean implementadas.

Esta indagación permitió seleccionar tres casos representativos con los que se realizó un estudio, en el cual se evidencian algunos avances y obstáculos en la implementación de esas medidas de asistencia que limitan o impulsan el efectivo restablecimiento de derechos para víctimas directas e indirectas.

El estudio permitió generar las siguientes líneas de análisis:

- a. La identificación de los entornos en los que los tratantes encontraron a las víctimas, las condiciones socioeconómicas de estas y las dinámicas violentas de las cuales fueron objeto antes de la victimización.
- b. La identificación de los entornos familiares y sociales como espacios protectores o revictimizadores.
- c. Las dinámicas violentas mediante las cuales se materializó la captación, traslado, acogida y explotación.

⁶ Este informe reconoce el alto grado de vulnerabilidad y victimización que sufren NNA por este delito de forma directa; sin embargo, considera que, por la especificidad de esas vulnerabilidades y victimizaciones, es necesaria la elaboración de un segundo informe. En el presente documento se tendrán en cuenta estas poblaciones, pero por la victimización indirecta de la cual son objeto.

- d.** La disponibilidad de la oferta institucional para atender a las víctimas.
- e.** La aplicabilidad de las medidas en términos de los enfoques definidos en la Estrategia Nacional.
- f.** La temporalidad para la implementación de las medidas de asistencia, tanto en la solicitud como en su otorgamiento y seguimiento.
- g.** Las transformaciones que se generaron en la vida de las personas victimizadas y en sus entornos familiares.

De forma complementaria, se realizó un grupo focal con organizaciones de la sociedad civil que atienden a víctimas del delito y con académicos que investigan la materialización de la conducta punible. Mediante esta técnica se hizo un ejercicio evaluativo de las medidas de asistencia desde el enfoque de derechos y de género. También, se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios/as públicos/as, así como con representantes de organizaciones que trabajan con mujeres y personas OSIGD, quienes acompañan a víctimas en los procesos administrativos y en la jurisdicción penal.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas a servidores/as públicos/as que trabajan como enlaces territoriales de la política pública. La información aportada en estas entrevistas fue complementada con las respuestas a un requerimiento sobre el balance en la implementación de las medidas de asistencia en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Risaralda, Quindío, Caldas, Santander, en sus ciudades capitales y en el Distrito Capital.

Con los insumos recopilados se procedió a realizar un análisis de la información, lo cual permitió no solo responder a la pregunta de investigación, sino también perfilar una serie de conclusiones que, a su vez, son la base de las recomendaciones formuladas a las autoridades y de las acciones de seguimiento correspondientes.

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

| **3** |

Marco normativo

3. Marco normativo

Es amplio el componente normativo relacionado con el delito, en lo referente a la conceptualización, abordaje y demás elementos que permitan que los Estados, de forma eficaz, atiendan las causas estructurales que lo generan, definan mecanismos de protección para las poblaciones victimizadas, persigan a las redes y personas que lo materializan y brinden las garantías de no repetición.

En este aparte, se realiza un inventario de los instrumentos internacionales y nacionales en la materia y del articulado que permiten la protección de los derechos vulnerados, entre estos, el marco normativo para la prevención de violencias y protección especializada de las mujeres y personas OSIGD.

3.1 Normativa internacional

El Sistema Internacional ha avanzado en la adopción de diversos instrumentos jurídicos que condenan las prácticas relacionadas con la trata de seres humanos, incluidas las formas de esclavitud, el trabajo forzado y la prostitución ajena. Estos instrumentos han reconocido la obligación que tienen los Estados de garantizar la protección de la población frente a los delitos y conductas mencionadas, así como de combatirlos y condenarlos.

De igual forma, se reconoce que, a nivel internacional, también se han adoptado algunos instrumentos para la protección específica de los derechos de las mujeres y las formas de discriminación en su contra y violencias basadas en género [VBG], las cuales pueden vincularse al delito.

Instrumento	Protección jurídica
Convención sobre la Esclavitud de 1926	El artículo 1. ° define la esclavitud como “[...] el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos”, y la trata de esclavos como “[...] todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle; todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo, adquirido para venderle o cambiarle, y en general todo acto de comercio o de transporte de esclavos”. El artículo 2º., obliga a los Estados parte a prevenir y reprimir la trata de esclavos y a procurar de una manera progresiva, y tan pronto como sea posi-ble, la supresión completa de la esclavitud en todas sus formas. Esto a partir del compromiso de tomar medidas legislativas, penales y administrativas contra la esclavitud y la trata de esclavos.
Convenio C029 de la OIT, relativo al trabajo forzoso u obligatorio de 1930	Los Estados miembros de la OIT que ratifiquen este convenio se obligan a suprimir “lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligato-rio en todas sus formas” [Artículo 1.º].
Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948	Este instrumento parte del reconocimiento de la libertad e igualdad en dignidad y derechos de todos los seres hu-manos. Los derechos reconocidos son de carácter políti-co, civil, social y económico. En particular, el artículo 4.º establece que “nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”.
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitu-ción Ajena de 1949	Determina que “la prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad”. Los Estados parte de este convenio se comprometen a “castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: 1) Concertare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona; 2) Explotare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona” [Artículo 1.º]. Asimismo, se comprometen a castigar las casas dedicadas a la prostitución, a provocar su disminución y represión [Artículo 2.º]. Además, en reconocimiento de la gravedad de la conducta, el convenio advierte que los delitos descritos serán considerados “como casos de extradición en todo tratado de extradición ya concertado o que ulteriormente se concierte entre cualesquiera de las Partes en el presente Convenio” [Artículo 8.º]. Cabe agregar que esta convención presenta dos elementos innovadores para el abordaje del delito: (i) reconoce a las personas que ejercen la pros-titución como víctimas de proxenetas [traficantes], y (ii) adopta un lenguaje neutral en términos de género y pertenencia étnica al evitar nociones como “trata de blancas” y referencias exclusivas a “mujeres” víctimas.



Instrumento	Protección jurídica
Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956	Este instrumento extiende la prohibición y persecución de la Convención de 1926 a conductas consideradas co-mo análogas a la esclavitud, entre las cuales se encuen-tran: (i) la servidumbre por deudas; (ii) la servidumbre de la gleba; (iii) cualquier práctica en la que: “a) Una mu-jer, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia o a cualquier otra persona o grupo de perso-nas. b) El marido de una mujer, la familia o el clan del marido tienen el derecho de cederla a un tercero a título oneroso o de otra manera. c) La mujer, a la muerte de su marido, puede ser transmitida por herencia a otra persona”; (iv) cualquier institución o práctica en la que “un niño o un joven menor de dieciocho años es entre-gado por sus padres, [...] o por su tutor, a otra persona, [...] con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven”.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966	Este Pacto establece en su artículo 7.º que “nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhuma-nos o degradantes”. De igual forma, en su artículo 8.º prohíbe la esclavitud, la servidumbre y los “trabajos for-zosos u obligatorios”. Sus artículos 9.º y 10.º reafirman el derecho a la libertad de toda persona y a ser tratados humanamente y con respeto a su dignidad. Complementariamente, el Pacto Internacional de Dere-chos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 Artículo 6, donde se prohíben la esclavitud, la servidumbre, la trata de esclavos y la trata de mujeres, así como el trabajo forzoso u obligatorio.
Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José)	Este instrumento reafirma el compromiso de los países de la región latinoamericana con la protección y garantía del ejercicio de los derechos hu-manos de sus respectivas poblaciones. En particular, se resalta su artículo 6.º en el cual se prohíbe la esclavitud y la servidumbre, así como “la trata de esclavos y la trata de mujeres”. Además, en su numeral 2, el artículo 6.º también estipula que “nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio”.
Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) de 1979	Adoptada a partir de la Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dispone en su artículo 6.º que los Estados parte “tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de las mujeres”.



Instrumento	Protección jurídica
Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAW) de 1993	Adoptada por la Resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, entiende como “violencia contra la mujer” todos los actos de violencia “basado[s] en la pertenencia al sexo femenino que tengan o puedan tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto en la vida pública como en la vida privada”. Estos actos responden a expresiones de discriminación y poder que han existido históricamente sobre las mujeres y se manifiestan en cualquier ámbito de la vida social.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 (Convención de Belém do Pará)	Los Estados parte de esta convención deberán adoptar medidas para “prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer” [Artículo 10.º]. Esta convención adoptó el concepto 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.º]; entre estas violencias, se entiende como incluidas a la trata de personas y la Prostitución Forzada, las cuales afectan mayoritariamente a mujeres y niñas. Cabe agregar que toda forma de violencia contra la mujer debe ser comprendida como un abuso de poder, bajo la falsa premisa sobre su “debilidad”. Además, este instrumento enfatiza en los espacios en los cuales puede ocurrir este tipo de violencia: a nivel privado o doméstico, o a nivel de su comunidad. Reconoce, además, las violencias contra las mujeres perpetradas por agentes del Estado ⁷ [Artículo 2.º].
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000⁸	Los Estados parte de esta convención deberán adoptar medidas para “prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer” [Artículo 10.º]. Esta convención adoptó el concepto 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.º]; entre estas violencias, se entiende como incluidas a la trata de personas y la Prostitución Forzada, las cuales afectan mayoritariamente a mujeres y niñas. Cabe agregar que toda forma de violencia contra la mujer debe ser comprendida como un abuso de poder, bajo la falsa premisa sobre su “debilidad”. Además, este instrumento enfatiza en los espacios en los cuales puede ocurrir este tipo de violencia: a nivel privado o doméstico, o a nivel de su comunidad. Reconoce, además, las violencias contra las mujeres perpetradas por agentes del Estado [Artículo 2.º].

⁷ Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprenda, 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, y

c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.



Instrumento	Protección jurídica
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000⁹	Reconoce que “la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, para someterlos a trabajos forzados y a la explotación, incluida la explotación sexual, es una de las violaciones más atroces de los derechos humanos a que hacen frente las Naciones Unidas en la actualidad” [Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004, pág. iv]. Esta convención recoge elementos de leyes internacionales sobre Trata y el tráfico ilegal de armas y traza una ruta de acción clara sobre el tema a nivel internacional. Especialmente, en su artículo 25 (numerales 1 y 2) establece la obligación de que “cada Estado Parte adopt[e] medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para prestar asistencia y protección a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención, en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación”; y que sean establecidos “procedimientos adecuados que permitan a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención obtener indemnización y restitución”.
Protocolo para prevenir, re-primir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mu-jeres y niños, que complemen-ta la Convención de las Nacio-nes Unidas contra la Delin-cuencia Organizada Transna-cional (Protocolo de Palermo) de 2000	Adoptado en conjunto con la Convención de Palermo, este protocolo obliga a los Estados parte a prevenir y combatir el delito, al tiempo que establece medidas de atención y protección. También promueve mecanismos de cooperación judicial y la capacitación de funcionarios judiciales y administrativos para atender estos casos. El artículo 3.º establece la definición de la trata de personas como: “a) [...] 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 mínimo, 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 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”.

⁸ Esta Convención fue suscrita en diciembre de 2000, en Palermo (Italia). Incluye: 1. el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; 2. el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, y 3. la Resolución 55/255 de la Asamblea General, del 31 de mayo de 2001 o Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego.

⁹ Este Protocolo hace parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución 55/25 de la Asamblea General.

Instrumento	Protección jurídica
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mu-jeres y niños, que complemen-ta la Convención de las Nacio-nes Unidas contra la Delin-cuencia Organizada Transna-cional (Protocolo de Palermo) de 2000	El artículo 2.º indica el deber de “Proteger y ayudar a las víctimas de [...] trata, respetando plenamente sus derechos humanos”. El Capítulo II se dedica a la protección, además, establece la necesidad de proteger su privacidad y su identidad. El artículo 6.º establece las medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas mediante¹⁰ : a) Alojamiento adecuado; b) Asesoramiento e informa-ción, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que puedan comprender; c) Asistencia médica, sicológica y material; y d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación. Cada Estado parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas mientras se encuentren en su territorio y velará porque su ordenamiento jurídico interno disponga de medidas que les brinde la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos. Cuando el tipo de delito es por trata externa, el artículo 8.º establece una serie de medidas para la repatriación, la cual debe ser voluntaria¹¹ y teniendo en cuenta las medidas de seguridad al momento de efectuarse. El artículo 9.1.b insta a los Estados parte a “Proteger a las víctimas del delito, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimi-zación”, y en el numeral 4 de este mismo artículo, obliga a los Estados a que “adopten medidas o refuercen las ya existentes, recurriendo en parti-cular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata”. Finalmente, se reitera la necesidad de que las medidas tengan el componente de enfoque diferencial, es decir, que incluyan categorías como la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas¹² . Asimismo, es importante que el Estado les brinde las garantías para el acceso a la in-demnización correspondiente. Los contenidos de este protocolo han sido incorporados en diversas legislaciones nacionales alrededor del mundo.

¹⁰ Estas medidas pueden aplicarse, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no guber-namentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil. De igual forma, para su aplicación se tendrá en cuenta la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas del delito, en particular las necesidades especiales de los niños, incluidos el alojamiento, la educa-ción y el cuidado adecuados.

¹¹ Para realizar este proceso debe otorgarse a la víctima “los documentos de viaje o autorización de otro tipo que sean necesarios para que la persona pueda viajar a su territorio y reingresar en él”. Deben garantizarse las medidas de seguridad que permitan que el retorno al país y a su sitio de ori-

gen no ponga en riesgo la vida e integridad de la persona, ni de su núcleo familiar (Artículo 6.4). Esta medida se encuentra reforzada en el artículo 12 donde se pide a los Estados garantizar la calidad, la integridad y seguridad de dichos documentos.

¹² En el caso de las mujeres víctimas, se exige la garantía de sus derechos teniendo en cuenta sus especificidades familiares, psicológicas, económicas y sociales, que permitan disminuir sus vulnerabilidades de pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas, entre otras, aunque en todos los casos no sea el tema económico una de las causas por las cuales se generó la victimización.



Instrumento	Protección jurídica
Resolución 2331 de 2016 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Frente a la relación existente entre la trata y las dinámicas de los conflictos armados, esta Resolución reconoce que, en varias zonas en donde se presentaron o se presentan conflictos armados, la trata de seres humanos se ha hecho presente con finalidades como la explotación por prostitución, el trabajo forzoso, la esclavitud o prácticas análogas a la misma, la servidumbre o la extracción de órganos, en cuyos casos las personas desplazadas junto con otras poblaciones son las más vulnerables. En estos contextos, los actos de violencia sexual por razones de género son recurrentes y son utilizados como “tácticas de terrorismo y como instrumento para aumentar sus recursos financieros y su poder reclutando y destruyendo las comunidades”, lo cual afecta, particularmente, a mujeres y niñas. Por dicha razón, los Estados deben prestar la “asistencia y servicios para la recuperación, la rehabilitación y la reintegración desde los puntos de vista físico, psicológico y social, reconociendo el enorme trauma que sufren las víctimas de la trata de personas en el contexto de los conflictos armados”

3.2 Normativa nacional

Son varios los instrumentos jurídicos internos que se derivan de la Constitución Política del país, con los cuales se reconocen y se protegen los derechos humanos de todos los

ciudadanos frente a cualquier atentado contra su vida, libertad e integridad, y se prohíben condiciones inhumanas como la esclavitud, los tratos crueles, los trabajos forzados y por ende la trata de personas.

Instrumento	Protección jurídica
Constitución Política de Colombia de 1991	En su artículo 12 establece que “nadie será sometido a [...] torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. De forma complementaria, en el artículo 13, determina que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, [...] y gozarán de los mis-mos derechos, libertades y oportuni-dades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen na-cional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. Por su parte, el artículo 17 prohíbe “la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas, puesto que, al ser personas y sujetos, nadie puede ejercer propiedad o dominio sobre otro ser humano. En este mismo marco de la dignidad huma-na, se reconoce que todas las perso-nas tienen los mismos derechos y no pueden ser discriminadas por ningún motivo”. El artículo 43 sostiene que “la mujer y el hombre tie-nen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. [...]. También NNA son seres humanos, personas, suje-tos de derechos, por tratarse al igual que las mujeres de una población tradicionalmente discriminada”.
Ley 599 de 2000, Código Penal	En su artículo 188 define la conducta punible de la siguiente manera: “El que capte, traslade, acoja o reciba a una perso-na, 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 lega-les 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 forza-dos, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavi-tud, 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 respon-sabilidad penal”. El literal B del artículo 188 establece que “las penas para los delitos descritos [trata de personas y tráfico de migrantes] [...], se aumentarán de una ter-cera parte a la mitad, 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, y como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psí-quica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o per-manente o daño en la salud de forma permanente”.

Instrumento	Protección jurídica
Ley 747 de 2002	Adicionó el artículo 188A al Código Penal, ubicando el tipo penal en el capítulo de los delitos contra la autonomía personal.
Ley 800 de 2003	Con ella, el Congreso de la República de Colombia aprobó la adopción de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “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”. Introdujo dentro del marco jurídico y normativo herramientas para la prevención, protección y asistencia frente a la esclavitud moderna.
Ley 985 de 2005	Es la base sobre la cual se organiza la institucionalidad nacional y del orden territorial junto con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para la formulación, implementación y evaluación de los planes, programas, proyectos y demás acciones en materia de lucha contra el delito, específicamente en lo que tiene que ver con la prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas o potenciales víctimas. A partir de esta norma, se creó el Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas - CILTP, encargado de coordinar el diseño y la construcción de una Estrategia nacional, la cual condensa los planes, programas, proyectos y acciones en esta materia. Los principales elementos que aporta esta ley en materia de asistencia a las víctimas son: Al Ministerio del Interior, como entidad rectora de la política, le corresponde asesorar a las gobernaciones y alcaldías para que incluyan en sus planes de desarrollo programas de prevención y de atención a las víctimas, y que, a su vez, monitoreen la implementación de los mismos. La Estrategia Nacional incluirá el diseño y ejecución de programas de asistencia encaminados a su recuperación física, sicológica y social, y fundamentados en la protección a sus Derechos Humanos. Estas acciones deberán garantizar la protección a la intimidad y la identidad de las víctimas [Artículo 7.º]. El establecimiento de unos programas “mínimos”, uno de “asistencia inmediata”¹³ y uno de “asistencia mediata”, lo cual significaría que se pueden implementar otros programas con el fin de materializar los objetivos definidos para la protección y la asistencia. La creación del Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas, un “instrumento de recolección, procesamiento y análisis de la información estadística y académica relativa a las causas, características y dimensiones de la trata interna y externa en Colombia, que servirá de base para la formulación de políticas, planes estratégicos y programas, y para la medición del cumplimiento de los objetivos trazados en la Estrategia Nacional” [Artículo 17].

¹³ En cuanto a la asistencia inmediata, establece también como mínimos: el retorno de víctimas a su lugar de origen si estas lo solicitan, la seguridad, el alojamiento adecuado, la asistencia médica, la asistencia psicológica, la asistencia material y el suministro de información y asesoría jurídica respecto a los derechos y procedimientos legales a seguir.

Instrumento	Protección jurídica
Ley 1438 de 2011	Si bien el enfoque de esta ley es la reforma del Siste-ma de Seguridad Social, es relevante para el progra-ma de asistencia y protección a las víctimas, ya que el otorgamiento de asistencia médica y psicosocial debe tomar en cuenta los principios del Sistema, a saber: la igualdad, la obligatoriedad en la afiliación, el enfo-que diferencial, la calidad de los servicios, la descentralización administrativa ¹⁴ , la complementariedad y concurrencia ¹⁵ y la continuidad ¹⁶ .
Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas del Conflicto Armado)	En el marco del conflicto armado, los grupos armados al margen de la ley han llevado a cabo una explota-ción sexual sistemática de personas, que se ha mate-rializado en una serie de finalidades que hacen parte de la trata de personas. Teniendo en cuenta que exis-ten finalidades del delito que son reconocidas en el marco del conflicto armado, es importante revisar los aportes de esta ley, además de los derechos recono-cidos a las víctimas del conflicto. Al igual que el Decreto 1069 de 2015 y el Decreto 1036 de 2016, reconoce los principios de buena fe, la igualdad entre las víctimas, la progresividad en el goce efectivo de derechos y la gradualidad en la im-plementación de los programas planes y proyectos en términos de tiempo, espacio y recur-sos, lo cual tam-bién se encuentra complementado en el artículo 33. Esta Ley también contempla la aplicación del enfo-que diferencial, y la participación conjunta del Esta-do, la sociedad civil y el sector privado con la partici-pación activa de las víctimas. La implementación de las medidas de atención, asis-tencia y reparación deben tener en cuenta la com-plementariedad, es decir que “deben esta-blecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas”. Otros de los elementos que aporta, es el derecho a la reparación integral, por medio de la implementación de diversas medidas. De acuerdo a lo establecido en el artículo 71, es importante tener en cuenta que las medidas de “asistencia inmediata y mediata” de que sean sujeto las víctimas de trata serán complementa-rias a las medidas establecidas en la Ley 1448, es decir, que no las sustituyen o reemplazan. Aunque en el Título II se establecen los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales, es im-portante tener en cuenta varios de estos ele-mentos que también hacen parte de la oferta que el Estado debe tener para atender a las víctimas y prestar la asistencia que garantice sus derechos.

¹⁴ Es decir, el Sistema de salud es descentralizado, por lo cual las direcciones territoriales de salud harán parte de su administración.

¹⁵ Ello implica que “se propiciará que los actores del sistema en los distintos niveles territoriales se complementen con acciones y recursos en el logro de los fines del Sistema General de Seguridad

Social en Salud” [Ley 1438, 2011, artículo 3].

¹⁶ De acuerdo con este principio, “toda persona que habiendo ingresado al Sistema General de Segu-ridad Social en Salud tiene vocación de permanencia y no debe, en principio, ser separado del mismo cuando esté en peligro su calidad de vida e integridad” [Ley 1438, 2011, artículo 3].



Instrumento	Protección jurídica
Decreto 1066 de 2015	Condensa las normas reglamentarias preexistentes del Sector Administrativo del Interior y, particularmente, en su Libro II, Capítulo II, recoge las definiciones en torno al delito, los principios de la política de atención, las medidas de asistencia que comprenden la ruta de atención a víctimas de trata, las competencias y roles de las entidades (nacionales y territoriales) responsables de estas medidas, al igual que su coordinación, entre otras disposiciones. Esta normativa recoge también elementos de otras leyes y decretos, como la existencia del CILCTP, los 32 comités departamentales, los cinco distritales y los 1101 Municipales con sus respectivas Secretarías Técnicas, siendo el Ministerio del Interior el ente rector de la política (Decreto 1066, 2015, artículo 2.2.2.2.4).
Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas del Conflicto Armado)	En el marco del conflicto armado, los grupos armados al margen de la ley han llevado a cabo una explotación sexual sistemática de personas, que se ha materializado en una serie de finalidades que hacen parte de la trata de personas. Teniendo en cuenta que existen finalidades del delito que son reconocidas en el marco del conflicto armado, es importante revisar los aportes de esta ley, además de los derechos reconocidos a las víctimas del conflicto. Al igual que el Decreto 1069 de 2015 y el Decreto 1036 de 2016, reconoce los principios de buena fe, la igualdad entre las víctimas, la progresividad en el goce efectivo de derechos y la gradualidad en la implementación de los programas planes y proyectos en términos de tiempo, espacio y recursos, lo cual también se encuentra complementado en el artículo 33. Esta Ley también contempla la aplicación del enfoque diferencial, y la participación conjunta del Estado, la sociedad civil y el sector privado con la participación activa de las víctimas. La implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación deben tener en cuenta la complementariedad, es decir que “deben establecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas”. Otros de los elementos que aporta, es el derecho a la reparación integral, por medio de la implementación de diversas medidas. De acuerdo a lo establecido en el artículo 71, es importante tener en cuenta que las medidas de “asistencia inmediata y mediata” de que sean sujeto las víctimas de trata serán complementarias a las medidas establecidas en la Ley 1448, es decir, que no las sustituyen o reemplazan. Aunque en el Título II se establecen los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales, es importante tener en cuenta varios de estos elementos que también hacen parte de la oferta que el Estado debe tener para atender a las víctimas y prestar la asistencia que garantice sus derechos.

Instrumento	Protección jurídica
Decreto 1066 de 2015	Condensa las normas reglamentarias preexistentes del Sector Administrativo del Interior y, particularmente, en su Libro II, Capítulo II, recoge las definiciones en torno al delito, los principios de la política de atención, las medidas de asistencia que comprenden la ruta de atención a víctimas de trata, las competencias y roles de las entidades (nacionales y territoriales) responsables de estas medidas, al igual que su coordinación, entre otras disposiciones. Esta normativa recoge también elementos de otras leyes y decretos, como la existencia del CILCTP, los 32 comités departamentales, los cinco distri- tales y los 1101 Municipales con sus respectivas Secretarías Técnicas, siendo el Ministerio del Interior el ente rector de la política (Decreto 1066, 2015, artículo 2.2.2.2.4).
Decreto 1036 de 2016	Por medio de esta norma se adoptó la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Trata de Personas ENLCTP. Reconoce la necesidad de que se tengan en cuenta unos enfoques diferenciales en la atención a las víctimas, los cuales complementan los principios y las dimensiones para la atención ya mencionados, como son: el enfoque de derechos, el enfoque de género, el generacional o de ciclo vital, el diferencial, el enfoque territorial y el de lucha contra el delito. De igual forma, reconoce la relación que existe entre la trata de personas y el conflicto armado, resaltada en el párrafo 4 de los “considerandos”, en el cual se recoge el marco de atención a las víctimas del conflicto de la Ley 1448 de 2011. Esto representa un avance normativo en lo referente a la relación entre las victimizaciones por el conflicto armado y el delito. Establece una serie de principios¹⁷ para la implementación de las medidas de asistencia y el acceso claro, completo, oportuno y veraz de las víctimas a la información, durante todas las etapas del proceso de asistencia, teniendo en cuenta, además, las características de cada persona. A su vez, establece unas medidas mínimas que integran la asistencia, las cuales deben ser diseñadas e implementadas teniendo en cuenta cinco dimensiones: la física, la psicológica, la social, la económica y, por último, la jurídica. Esas medidas tienen una temporalidad específica dependiendo del tipo de asistencia: la “asistencia inmediata” tendrá vigencia de cinco (5) días contados desde el ingreso de la víctima al programa, prorrogables por cinco (5) días en casos excepcionales; mientras que la “asistencia mediata”, la cual es complementaria de la inmediata, tendrá una duración de hasta seis (6) meses y prorrogable excepcionalmente por tres (3) meses más.

¹⁷ La buena fe, la dignidad, la participación, la intimidad, la confidencialidad de la información, la igualdad y la no discriminación.

3.3 Marco normativo para la prevención de violencias y protección de las mujeres y personas OSIGD

Al listado de normativas nacionales para la lucha contra este delito, deben sumarse aquellos instrumentos enfocados en la protección especializada de las mujeres frente a los delitos y violencias cometidas en su contra.

Instrumento	Protección jurídica
Ley 1257 de 2008	Tiene como objetivo sensibilizar, prevenir y sancionar las acciones de maltrato y discriminación de la mujer. Establece una serie de medidas que deberán adoptar tanto el Gobierno Nacional como las entidades territoriales para proteger a las mujeres frente a cualquier tipo de violencia. Además, en su artículo 2.º establece la definición de “violencia contra la mujer” como “cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”.
Decreto 1930 de 2013	Por medio de este, se adoptó la Política Pública Nacional de Equidad de Género y el Plan Integral para Garantizar una Vida Libre de Violencias. Este último contempla diversas medidas, como la inclusión del enfoque de género en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas, planes y proyectos relacionados con violencias contra las mujeres; el fortalecimiento de capacidades institucionales para la prevención y atención ante violencias; las adecuaciones normativas pertinentes para garantizar la protección de los derechos de las mujeres, y mejoras a los sistemas de información y gestión sobre el tema.

Instrumento	Protección jurídica
Ley 1719 de 2014	Dispone una serie de medidas para garantizar la protección y el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, especialmente de violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Algunas medidas comprenden modificaciones al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal. Algunas de las categorías jurídicas y sanciones correspondientes que se introducen con esta norma en el Código Penal colombiano (Ley 599 de 2000) son: Prostitución forzada en persona protegida¹⁸ [Ley 1719, artículo 4; Ley 599, artículo 141]; Esclavitud sexual en persona protegida¹⁹ [Ley 1719, artículo 5; Ley 599, artículo 141A]; trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual²⁰ [Ley 1719, artículo 6; Ley 599, artículo 141B]. Además, en el Capítulo V establece unos lineamientos para la atención en salud dirigida a las víctimas de violencia sexual. Dentro de los principios de esta ley, se encuentra la integralidad²¹ y gratuidad en la atención, así como su prioridad al ser admitida como una urgencia médica. En materia de atención psicosocial²², esta debe prestarse hasta que la víctima la requiera y no puede ser restringida por razones económicas ni por razones de tiempo; además, debe orientarse a la generación de condiciones emocionales que favorezcan la participación de las víctimas en los procesos de exigibilidad de derechos y a la superación de los impactos emocionales de la violencia sufrida.

¹⁸ Artículo 141. “El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, obligue a persona protegida a prestar servicios sexuales, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a trescientos veinticuatro (324) meses y multa de seiscientos sesenta y seis puntos sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

¹⁹ Artículo 141A. “El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, ejerza uno de los atributos del derecho de propiedad por medio de la violencia sobre persona protegida para que realice uno o más actos de naturaleza sexual, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a trescientos veinticuatro (324) meses y multa de seiscientos sesenta y seis puntos sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

²⁰ Artículo 141B. “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. Para efectos de este artículo se entenderá por explotación de carácter sexual el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena, la esclavitud sexual, el matrimonio servil, el turismo sexual o cualquier otra forma de explotación sexual”.

²¹ Debe implementarse el Protocolo y un Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual.

²² La atención psicosocial que se preste debe incluir profesionales idóneos y programas especializados para la atención psicosocial de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado.

En el caso de las personas OSIGD, a partir del Decreto 762 de 2018 fue adoptada la política pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI (lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales). En este decreto no solo se reconoció la discriminación histórica a la cual ha estado expuesta esta población, sino también el compromiso del Estado con la garantía de sus derechos y de brindar una atención especializada a sus necesidades y condiciones diferenciadas. Algunas de las disposiciones que se resaltan son la instauración de criterios

que permitan identificar orientaciones sexuales e identidades de género diversas en las bases de datos y registros que existen en el país; una mayor atención a la interseccionalidad de identidades y realidades de las personas, y el reconocimiento de un criterio de territorialización de los diagnósticos que permita una perspectiva más aterrizada de la situación de derechos en departamentos y municipios.

Entre otras de las disposiciones legales que pueden ser tenidas en cuenta para la garantía de derechos para esta población se encuentran:

Instrumento	Protección jurídica
Decreto Ley 2893 de 2011	Establece que el Ministerio del Interior tiene como objetivo, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y hacer seguimiento a las políticas públicas, planes, programas y proyectos en diversas materias, dentro de las cuales se incluyen los derechos humanos. Esto implica promover la materialización de los derechos con enfoque integral, diferencial y social.
Decreto Ley 2893 de 2011	El Ministerio del Interior debe diseñar programas de asistencia técnica, social y de apoyo que permitan el ejercicio de las libertades y los derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transexual e intersexual; asimismo, debe promover acciones con enfoque diferencial, tanto de parte del Ministerio como de las demás entidades del Estado, orientadas a atender a esta población y a la formulación de acciones conjuntas.
Ley 1752 de 2015	Se dictaron disposiciones para “sancionar penalmente actos de discriminación por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación”.

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

4

La asistencia a las víctimas del delito

4. La asistencia a las víctimas del delito

Al compilar y hacer una lectura a la normativa internacional y nacional, es posible analizar la asistencia a víctimas desde diversos componentes:

El primero se refiere a los ejes y medidas que integran el programa de asistencia a las víctimas, partiendo de los enfoques establecidos en la ENLCTP, los perfiles de las personas a las que se les han vulnerado sus derechos y los tiempos de implementación de la ruta.

El segundo componente corresponde a la identificación de la institucionalidad encargada de la asistencia y protección de las víctimas, su organización y coordinación a nivel nacional y territorial, de manera que puedan implementar de forma articulada las medidas del programa de asistencia.

Para el desarrollo de esta investigación se tuvo en cuenta que la tipificación del delito y el establecimiento de las medidas de asistencia no garantizan, por sí mismas, la estructuración de condiciones para el restablecimiento de derechos de las víctimas. Es por lo que el tercer componente, relacionado con la protección a las víctimas y a sus familias, su reparación y asistencia judicial y la evaluación participativa del programa, aunque no es objeto de esta investigación, debe reconocerse al valorar las medidas adoptadas.

La protección a las víctimas y a sus familias requiere de la existencia de un entorno protector que garantice la plena reserva de la identidad y la privacidad de la víctima; de igual forma, es importante contar con un apropiado acompañamiento de los entes encargados de prestar la seguridad para evitar que los captores encuentren a la víctima. Este tipo de medidas sirven de sustento para la efectiva restitución de los derechos. Además, con esta protección, podrán denunciar con mayor facilidad a los victimarios y aportar las pruebas que permitan la captura de los tratantes y el desmonte de los GDO.

Si bien las medidas de asistencia, en términos normativos, buscan el mayor grado de estabilización, es necesario que también existan procesos de reparación, en los cuales se aseguren unas condiciones materiales y simbólicas que les permita sobrepasar el estado de vulnerabilidad que generó las condiciones de victimización. Estos procesos,

resultan ser complementarios a las medidas de reparación de víctimas en el marco del conflicto armado.

Por último, se encuentran la asistencia judicial y la evaluación participativa de las medidas. Con la primera se le orienta, asesora y, de acuerdo con la decisión de la víctima, se le representa dentro del proceso judicial; con la segunda, la misma víctima determina los avances, retrocesos y retos que se le generaron a partir de la implementación de las medidas. Estos aspectos se convierten en insumos para la adecuación del programa, los cuales tienen como finalidad alcanzar un alto grado de satisfacción.

4.1 Institucionalidad para la asistencia y protección a víctimas

El Decreto 1066 de 2015 establece los lineamientos para el otorgamiento de las medidas de “asistencia inmediata y mediata”, en las cuales tienen **competencia y responsabilidades específicas los comités departamentales, distritales y/o municipales**²³. También define, en términos del principio de la corresponsabilidad, las entidades, sus competencias y los roles de quienes son responsables en la adopción e implementación de las medidas de protección y asistencia de manera integral; define, además, las competencias de las instancias creadas para la coordinación y el seguimiento, como son el CILTP, los 32 comités departamentales, los cinco distritales y los 1122 Municipales con sus respectivas Secretarías Técnicas, siendo el ente rector de la política el Ministerio del Interior (Decreto 1066, 2015, artículo. 2.2.2.2.4). Sobre las actuaciones de las entidades y las instancias, ejerce pleno control La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

²³ Este Decreto fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Interior 1066 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”, en la Parte 2, Libro 2, Capítulo 2, “Víctimas de la trata de personas”.

Tabla 1.
Entidades que
conforman el
CILTP

Entidad	Dependencia encargada
Ministerio de Relaciones Exteriores	Coordinación de Prevención del Delito de la Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales
Ministerio del Trabajo	Coordinación de Migración Laboral
Ministerio de Salud y Protección Social	Oficina de Promoción Social
Ministerio de Educación Nacional	Subdirección de Calidad de Primera Infancia
Ministerio del Interior	Dirección de Gobierno y Gestión Territorial
Ministerio de Justicia y del Derecho	Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Ministerio de Defensa Nacional	Dirección de Políticas y Consolidación de Seguridad
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	Subdirección de Verificación Migratoria
Policía Nacional e Interpol	Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Grupo Investigativo contra Delitos Sexuales y la Familia
Fiscalía General de la Nación	Despacho del Fiscal General de la Nación
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Dirección de Protección de la Dirección General
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Despacho de la Consejería

Tabla 1.
Entidades que
conforman el
CILTP

Entidad	Dependencia encargada
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Despacho de la Consejería
Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero (UIAF)	Oficina Asesora Jurídica de la Unidad de Información y Análisis Financiera
Procuraduría General de la Nación	Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia
Defensoría del Pueblo	Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

Tabla 2.
Entidades
invitadas
permanentes

Entidad	Dependencia encargada
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	Despacho de la Consejería
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Grupo de Promoción del Viceministerio de Turismo

Tabla 3.
Organización
territorial para
la asistencia a
víctimas del delito

Entidad	Dependencia encargada
Gobernación/Alcaldía	Gobernador/alcalde. [Preside el Comité]
Gobernación/Alcaldía	Secretaría de Gobierno/Secretaría del Interior
Gobernación/Alcaldía	Secretarías del despacho. Salud, Educación, Desarrollo Económico y Social, Planeación, Hacienda, Mujer y Género, entre otras. [Orientan desde su competencia la asistencia que corresponda].

Tabla 3.
Organización territorial para la asistencia a víctimas del delito

Entidad	Dependencia encargada
ICBF	Dirección Seccional/Zonal
Fiscalía General de la Nación	Fiscalía seccional/CTI
Policía Nacional	Comando de Policía
Migración Colombia	Oficina de Migración
Fuerzas Militares	Comando de Ejército/Fuerza Aérea/Armada Nacional
Procuraduría General de la Nación	Procuraduría Regional/Provincial
Defensoría del Pueblo	Defensoría Regional
Personería	Personería distrital/municipal
Comisaría de Familia	Comisario/Comisaria
Inspección de Policía	Inspector/Inspectora
Entidades del orden nacional o territorial invitadas	Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, etc.
Sociedad civil	Organizaciones sociales, líderes y lideresas, juntas de acción comunal

Como se mencionó en el apartado del marco normativo, dentro de las responsabilidades asignadas a los comités territoriales se encuentran las siguientes:

- a. Diseñar, implementar y hacer una evaluación progresiva de la ruta para la asistencia a víctimas a partir de la ruta nacional, en el marco de las acciones del comité territorial.
- b. Diseñar e implementar un plan de acción y definir la regularidad de las sesiones ordinarias y extraordinarias. En la medida en que no se encuentre constituido el comité, o la oferta institucional se encuentre limitada, elevar los requerimientos al nivel superior territorial.
- c. Realizar la socialización de la ruta en el territorio de su jurisdicción.
- d. Gestionar los recursos y establecer convenios con actores que luchan contra el delito, tales como organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, entre otros, para garantizar los recursos.
- e. Garantizar que las medidas implementadas tengan la suficiente eficiencia y eficacia en la atención a las víctimas directas e indirectas en el marco de los enfoques establecidos en la ENLTP.
- f. En el caso de que la atención y protección desborde las capacidades de estas entidades y organismos, se acudirá a las que conforman el comité departamental.
- g. Asignar recursos propios para la implementación de las medidas establecidas en la ruta.
- h. Garantizar que las medidas de “asistencia inmediata y mediata” garanticen todos y cada uno de los derechos, por medio de un seguimiento, en el cual estas hagan el adecuado uso de las medidas.
- i. Presentar los informes y estadísticas sobre las atenciones prestadas.
- j. Establecer mecanismos para que exista la debida articulación con las entidades territoriales y del orden nacional.

Estos comités o instancias deben, entre otras funciones, adoptar e implementar la ruta de protección y asistencia a las víctimas y las medidas para la “atención inmediata y mediata”, teniendo en cuenta los lineamientos y recomendaciones del nivel nacional.

De igual forma, deben gestionar y ejecutar los recursos externos o propios para su implementación, sumados a los recursos que destine el Ministerio del Interior; articular ac-

ciones entre entidades; hacer el respectivo seguimiento, de forma regular, a los casos de Trata en el marco de sesiones ordinarias y extraordinarias, y entablar un permanente canal de comunicación con el nivel nacional para que, en las entidades territoriales donde no existe dicha instancia, el nivel departamental asuma la implementación de las medidas. Al establecerse esta articulación entre el nivel nacional y territorial, es necesario que el CILTP tenga en cuenta los principios de la función pública definidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia [CPC]²⁴.

Estas instituciones, comités e instancias deberán alimentar el Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas, el cual se encuentra en cabeza del Comité Nacional y sirve como “un instrumento de recolección, procesamiento y análisis de la información estadística y académica relativa a las causas, características y dimensiones de la trata interna y externa en Colombia, que servirá de base para la formulación de políticas, planes estratégicos y programas, y para la medición del cumplimiento de los objetivos trazados en la Estrategia Nacional” [Ley 985, 2005, art. 17].

Los comités territoriales deben, además, presentar las estadísticas y los informes requeridos por el CILTP sobre las atenciones bimestralmente, en coordinación con el Ministerio del Interior, así como los “casos emblemáticos” que permitan la retroalimentación y la mejora de los insumos para el diseño de políticas públicas en la materia.

En esta organización institucional, otro componente es el expresado en el artículo 19, en el cual se les da como función al Gobierno Nacional y al CILTP²⁵ para que “por sí mismas o en asocio con instituciones de educación superior y centros de investigación, realicen investigaciones sobre aspectos relacionados con la trata de personas”.

²⁴ Artículo 209 de la CPC: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Cabe agregar que el Capítulo 8 del Decreto 1066 de 2015, en su artículo 20, establece la existencia de una cuenta especial manejada por el Ministerio del Interior, la cual “canalizará recursos para la lucha contra el delito, los cuales se ejecutarán según los lineamientos y programas que se definan en la Estrategia Nacional”²⁷.

En lo referente al seguimiento y evaluación de los ejes de esta Estrategia y de las medidas de asistencia a víctimas, el párrafo del artículo 4 del Decreto 1036 de 2016²⁸ determina que dicha Estrategia, debe incluir unas “metas e indicadores de gestión”, con el fin de hacer una medición periódica de la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Por su parte el artículo 2.2.3.4.3., del Decreto 1066 de 2015, establece la existencia de unas metas e indicadores de gestión que permitan medir la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos definidos en la política nacional para el periodo 2016-2018. Estos deben desarrollarse en el Plan de Acción Anual que elabora el CILTP durante el último trimestre del año para la siguiente vigencia.

Las medidas de asistencia se encuentran definidas en el mismo Decreto y han sido adoptadas por los comités territoriales y adecuadas a sus necesidades. De acuerdo con la normativa, el Programa de Protección y Asistencia a las Víctimas del Delito corresponde al [...] conjunto de medidas, mecanismos y proyectos a cargo de las entidades con competencia en el tema, que están encaminados a garantizar la prestación de servicios de protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas (víctimas directas), así como a sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero civil y al cónyuge o compañero(a) permanente (víctimas indirectas).

Su objetivo principal es la recuperación física, psicológica y social de la víctima, fundamentados en la protección de sus derechos humanos. Después de que la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-470 de 2016, las medidas de asistencia, tanto “inmediatas como mediatas”, no quedaron sujetas a la presentación de denuncia.

Este programa contempla dos fases: primero, una etapa de asistencia inmediata, que, como su nombre lo indica, se brinda con carácter urgente al momento en que la institucionalidad recibe un caso. Tiene un tiempo estimado de cinco (5) días, prorrogables por

cinco (5) días más, para un total de diez (10) días. Luego de esta asistencia y de acuerdo con las particularidades de las personas sujeto de atención, se pueden activar una serie de medidas de asistencia mediata, las cuales tienen una duración de seis (6) meses prorrogables por tres (3) meses, según la normativa.

Es importante tener en cuenta que, para la implementación de las medidas, prima la aprobación o consentimiento de la víctima, ya que ella es un sujeto activo que debe ir reconstruyendo su proyecto de vida.

—
²⁵ Por medio del Decreto 1974 de 1996, se creó el “Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños como organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de las sesiones que desarrolle el Estado Colombiano para combatir el tráfico, la explotación y abuso sexual de las mujeres, niñas y niños”, y encargó su secretaría técnica al Ministerio de Justicia.

—
²⁶ “Tales como, las causas que la propician, las consecuencias para menores y adultos, la efectividad de la legislación existente, las características de sus víctimas y de la criminalidad nacional e internacional relacionada con estos hechos, y las particularidades regionales del fenómeno al interior del país. El resultado de estas investigaciones servirá para orientar las políticas públicas del Estado sobre trata de personas”.

—
²⁷ Este artículo define que tendrá como fuentes de financiación: 1. Las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional; 2. El producto del delito de lavado de activos por trata de personas, en tanto sea determinable; 3. Las donaciones que reciba; 4. Los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional; 5. Los demás que obtenga a cualquier título; y sobre este manejo tendrán conocimiento las entidades que integran el Comité y la Contraloría General de la República.

—
²⁸ “Por el cual se adiciona un capítulo al Libro 2, Parte 2, Título 3 del Decreto N.º 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la ENLCTP, 2016-2018”.

Tabla 4.
Programa de
Protección y
Asistencia a
Víctimas del
delito²⁹.

Programa de asistencia inmediata Asistencia inmediata en el país de destino Tipo de trata: Externa			
Medidas de asistencia			Entidad competente
1	Diligenciamiento del formato de reporte de casos	Incluir la mayor cantidad de información que sea posible.	Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados u organizaciones que conozcan del caso.
2	Sitio de acogida temporal	Hospedaje adecuado y que cuente con atención especializada.	Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados u organizaciones que conozcan del caso.
3	Asistencia médica	Valoración general del estado de salud, atención de urgen-cia si se requiere, aten-ción de las lesiones generadas por la explotación.	Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados u organizaciones que conozcan del caso.
4	Asistencia psicológica	Atender los posibles episodios de crisis y poner en contacto a la víctima con fa-miliares o amigos, si ella así lo desea y previa evaluación de la rela-ción de esas personas con la situación de trata.	Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados u organizaciones que conozcan del caso.
5	Asistencia jurídica	Los consulados informan y orientan a la víctima sobre sus derechos, la asistencia de emergencia y la repatriación voluntaria o la solicitud de residencia y posible examen forense.	Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados u organizaciones que conozcan del caso.

²⁹ La descripción del programa general de asistencia se encuentra basado en las recomendaciones de la OIM.



Programa de asistencia inmediata Asistencia inmediata en el país de destino Tipo de trata: Externa			
Medidas de asistencia			Entidad competente
6	Sitio de Repatriación – Asilo o refugio temporal	Esta medida tiene en cuenta si la víctima desea la residencia temporal, regresar al país o asesoría en la solicitud de residencia.	Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados u organizaciones que conozcan del caso.
7	Trámites de viaje y documentación	Otorgamiento de información sobre los procedimientos para regresar al país antes, durante y después del viaje.	Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados.
8	Seguridad	Evitar que las posibles amena-zas lleguen a la víctima.	Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados.
9	Evaluación de las medidas	Siempre y cuando no haya desistimiento por parte de la persona victimizada, las enti-dades deben crear un meca-nismo mediante el cual la persona sujeto de la asistencia evalúe el otorgamiento y la calidad de las medidas para hacer los ajustes correspon-dientes.	Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados.

Programa de asistencia inmediata			
Tipo de trata: Externa			
Asistencia inmediata en el país de origen			
Medidas de asistencia			Entidad competente
1	Aprestamiento previo de la institucionalidad	Los funcionarios que reciben a la víctima con antelación hacen la preparación de la ruta de asistencia inmediata.	Entidades que integran el Comité Nacional según el caso, Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.
2	Llegada de la víctima al terminal aéreo o terrestre	Acompañamiento a la víctima hasta su lugar de destino.	Migración Colombia, Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.
3	Sitio de acogida temporal	Articulación con organizaciones especializadas en el tema.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.
4	Asistencia médica	Verificación de afiliación al sistema de salud. Brindar los servicios a que haya lugar. Si hay indicios de abuso sexual, remitir a Medicina Legal.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales – Secretarías de Salud.
5	Asistencia psicosocial	Atender los posibles episodios de crisis e informarle sobre las medidas de las que puede ser sujeto.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales – Secretarías de Salud.





Programa de asistencia inmediata			
Tipo de trata: Externa			
Asistencia inmediata en el país de origen			
Medidas de asistencia			Entidad competente
6	Asistencia jurídica	Brindar la información sobre la posibilidad de denuncia y acompañamiento de representante judicial de víctimas.	Defensoría del Pueblo, personerías municipales
7	Seguridad	Puesta en marcha de las medidas para garantizar la integridad física.	Fiscalía General de la Nación si hay denuncia o Policía Nacional si no la hay.
8	Evaluación de las medidas	Siempre y cuando no haya desistimiento por parte de la persona victimizada, las entidades deben crear un mecanismo mediante el cual la persona sujeto de la asistencia evalúe el otorgamiento y la calidad de las medidas para hacer los ajustes correspondientes.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.

Programa de asistencia inmediata Tipo de trata: Interna Asistencia de emergencia en el lugar de destino			
Medidas de asistencia			Entidad competente
1	Diligenciamiento del formato de reporte de casos	Incluir la mayor cantidad de información sobre el caso.	Cualquiera de las entidades que integran los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.
2	Sitio de acogida temporal	Coordinada por la entidad con ONG especializadas.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.
3	Asistencia médica	Valoración del estado de salud, atención a las necesidades y tratamiento de infecciones.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales – Secretarías de Salud.
4	Asistencia psicosocial	Evaluación de las condiciones psicológicas y posible atención de crisis. Posible contacto con la familia. Si hay indicios de abuso sexual, remitir a Medicina Legal.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales – Secretarías de Salud.
5	Traslado y documentación	Suministrar documentos de identidad.	Registraduría Nacional del Estado Civil.
6	Asistencia jurídica	Orientación sobre los derechos que tienen en la asistencia y la posibilidad de denunciar el delito.	Defensoría del Pueblo, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación o Personerías Municipales.
7	Seguridad	Tomar medidas aceptadas por la víctima frente a las posibles amenazas.	Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación.
8	Evaluación de las medidas	Siempre y cuando no haya desistimiento por parte de la persona victimizada, las entidades deben crear un mecanismo mediante el cual la persona sujeto de la asistencia evalúe el otorgamiento y la calidad de las medidas para hacer los ajustes correspondientes.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.

Programa de asistencia mediata			
Tipo de trata: Interna			
Asistencia mediata en el lugar de origen			
Medidas de asistencia			Entidad competente
1	Sitio de acogida temporal	Continuación de la medida hasta cuando se generen condiciones de retorno a un lugar seguro.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.
2	Asistencia médica	Tratamientos determinados en las valoraciones anteriores o los que se presenten como consecuencia de la victimización.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales – Secretarías de Salud.
3	Asistencia psicológica	Tratamiento y seguimiento psicosocial individual y familiar permanente, más allá de los seis o nueve meses de asistencia, que permita superar la condición de víctima y generar un proyecto de vida.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales – Secretarías de Salud.
4	Asistencia jurídica	Orientación y seguimiento al otorgamiento de las medidas de asistencia y en el caso de haber interpuesto denuncia el correspondiente acompañamiento que permita brindar seguridad, verdad, justicia e incidente de reparación efectivo de sus derechos.	Defensoría del pueblo, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Personerías Municipales.
5	Seguridad	Tomar medidas aceptadas por la víctima frente a las posibles amenazas y hacer seguimiento y evaluación del entorno familiar y evaluación de ingreso al programa de testigos.	Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación.





Programa de asistencia mediata			
Tipo de trata: Interna			
Asistencia mediata en el lugar de origen			
Medidas de asistencia			Entidad competente
6	Inserción en programas educativos y de capacitación laboral	Tomar medidas para cubrir las necesidades educativas y de capacitación de la víctima, que le permitan adquirir capacidades autónomas de generación de un proyecto de vida acorde con sus intereses.	El Sena y las Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.
7	Inserción en programas de generación de ingresos	Generación de proyectos productivos individuales o grupales o de inserción laboral teniendo en cuenta el contexto socioeconómico del territorio en los cuales se puede incluir el capital semilla.	El Sena y las Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.
8	Evaluación de las medidas	Siempre y cuando no haya desistimiento por parte de la persona victimizada, las entidades deben crear un mecanismo mediante el cual la persona sujeto de la asistencia evalúe el otorgamiento y la calidad de las medidas para hacer los ajustes correspondientes.	Secretarías Técnicas de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales.



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

| **5** |

Contexto del delito

5. Contexto del delito

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), los Estados y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores investigativos y de judicialización de los delitos transnacionales, tienen claro que la trata de seres humanos ha logrado extenderse por todo el mundo. Sin embargo, no es posible tener cifras fehacientes sobre el número de redes y de personas que trafican con seres humanos, su forma de actuar, las distintas finalidades del delito aparte de las ya reconocidas, el número de personas victimizadas, así como los recursos materiales generados en este mercado del ser humano.

5.1 Contexto internacional

Si bien existen importantes avances internacionales en el reconocimiento del delito y, por ende, en la prevención, judicialización y asistencia a las víctimas, resulta escasa la información con la que se cuenta para comprender las dinámicas que hacen que este se materialice y reconfigure. Lo anterior se refleja en las diversas cifras no estandarizadas que entregan los Estados, los organismos internacionales, los centros académicos, las organizaciones sociales, entre otros actores. Dicha limitación se encuentra relacionada con la imposibilidad de clarificar aspectos conceptuales y jurídicos, con las debilidades en el análisis de los contextos territoriales y con la falta de categorización de las víctimas que este produce.

A ello se suma el subregistro y las dinámicas de violencia que llevan a cabo los GDO y demás tratantes. Tal como lo expuso la Corporación Ser Voz, en el marco de un grupo focal “el reporte de número de víctimas está cruzado con el número de denuncias o con el número de asistencias brindadas, pero se sabe que muchas de ellas se encuentran encerradas o han regresado a sus lugares de origen y permanecen escondidas con el miedo de denunciar, ya que pueden ser nuevamente encontradas, captadas y victimizadas”³⁰.

Según cifras del Centro Nacional sobre Violencia Doméstica y Sexual de Estados Unidos³¹, en el año 2012, 27 millones de personas eran esclavas “modernas” en el mundo. Es decir que, por cada 1000 habitantes, 1.8 personas eran víctimas del delito (Polaris Project, 2012). Aproximadamente el 56% de las víctimas eran mujeres. De ese mismo universo, 12.3

millones se encontraban en situaciones de trabajo forzado y 9.8 millones eran personas usadas por actores privados para propósitos de explotación sexual.

Además, este reporte afirma que cada víctima genera para los tratantes unos USD\$ 13.000 por año. Es decir que las ganancias por este delito en el año 2012 representaban unos ingresos de USD\$ 32 billones, de los cuales USD\$ 15.5 billones se concentraba en redes presentes en los países industrializados y USD\$ 9.7 billones se concentraban en el continente asiático.

De acuerdo con el Informe Mundial sobre la trata de personas en el contexto del conflicto armado Global Report on Trafficking in Persons (UNODC, 2018), existe una tendencia generalizada en la que los países han ido aumentando las capacidades institucionales para detectar víctimas, GDO y rutas. Esto se evidencia en el aumento de los registros o de “víctimas de la trata detectadas [...] En 2009, sólo 26 países tenían una institución que recogía y difundía sistemáticamente datos sobre casos de trata, mientras que para 2018, el número había aumentado a 65”. A ello se suma el aumento del número de condenas, sin desconocer que todavía existe un alto grado de impunidad.

A finales del 2018, dentro de ese aumento del registro, se ha evidenciado que “los países ricos de Europa Occidental y Meridional, así como de América del Norte, detectan víctimas procedentes de un gran número de países de todo el mundo” (UNODC, 2018, pág. 9).

Frente a las poblaciones victimizadas, la mayoría de ellas son mujeres. Las principales finalidades son la explotación sexual y los trabajos forzados. El Informe Mundial, establece que un 49% son mujeres adultas, un 23% son niñas y adolescentes mujeres, un 21% son hombres en edad adulta y un 7% equivale a niños y adolescentes hombres. En África, por ejemplo, las finalidades que más se reportan son la de mendicidad ajena y los trabajos forzados en hombres y mujeres adultas; en Europa, la explotación sexual de mujeres mayores de edad, así como los trabajos forzados en hombres y mujeres en edad adulta.

³⁰ Grupo focal realizado en la ciudad de Bogotá el 19 de junio de 2020 en la Universidad del Rosario.

³¹ Para más información ver http://www.ncdsv.org/images/PP_EstadisticasDeLaTrataDePersonas_2012.pdf

Asimismo, en Oriente Medio prevalece la explotación laboral de hombres y mujeres en edad adulta; en Asia Meridional, la explotación sexual y los trabajos forzados de todas las poblaciones; en Asia Oriental y el Pacífico, la explotación de mujeres; y en el norte de África se concentra la mendicidad. Por su parte, en el continente americano las principales víctimas son mujeres explotadas sexualmente. Frente a otras formas de explotación, la extracción de órganos se detecta principalmente en el norte de África, Europa Central y Sudoriental y en Europa del este; el matrimonio servil, en países del sudeste asiático.

Este informe reconoce que, en los territorios en los cuales se presentan conflictos armados, la institucionalidad es débil para enfrentar las actuaciones de los grupos delictivos, los cuales encuentran poblaciones vulnerables de donde extraen personas para la explotación sexual, el trabajo forzado y el matrimonio servil. “Dentro de las zonas de conflicto, los grupos armados pueden hacer uso de la trata como estrategia para hacer valer el dominio territorial. Pueden propagar el miedo a ser traficados entre grupos en los territorios donde operan para mantener a la población local bajo control. También pueden usar a mujeres y niñas como ‘esclavas sexuales’, u obligarlas a contraer matrimonios para atraer a nuevos reclutas masculinos potenciales” (UNODC, 2018, pág. 12).

En relación con la respuesta institucional para hacer frente al delito, UNODC estableció que, al mes de agosto de 2018, 168 países, entre los 181 evaluados, tienen una legislación que lo criminaliza: “Para 12 de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, la UNODC desconoce la situación de su legislación sobre la trata. Otros nueve países cuentan con legislación contra la trata que sólo criminaliza algunos aspectos de la definición del delito [por ejemplo, la trata con fines de explotación sexual]. Cuatro países tienen códigos penales que no incluyen la trata de personas” (UNODC, 2018, pág.45).

En Suramérica, el 51% de la población víctima de trata son mujeres jóvenes y adultas. De acuerdo con UNODC, los fines más comunes de la trata se relacionan con explotación sexual [58%], trabajo forzoso [32%] y otros propósitos [10%], incluidos adopción ilegal y mendicidad forzada (UNODC, 2018, pág. 76). De las víctimas de explotación sexual, el 96% son mujeres. Además, la mayoría de los perpetradores en la región son hombres [69%], frente a un 31% de mujeres investigadas o judicializadas por este crimen.

La mayoría de las víctimas de trata oriundas de países suramericanos fueron detectadas en otros países de la región, o en Centroamérica y el Caribe, con un alcance geográfico limitado debido a la proximidad entre los países de origen y los receptores. Dicha situación también se relaciona con el hecho de que Suramérica también “es un destino del tráfico transfronterizo” (UNODC, 2018, pág. 78). Otras rutas de trata se extienden hasta Norteamérica, Europa y Asia, aunque no hay cifras exactas al respecto (UNODC, 2018, pág. 79).

En la región, también las personas más afectadas son las mujeres, quienes son usadas con la finalidad de explotación sexual y para trabajos forzados. La distribución poblacional de las víctimas en la región señala que el 51% son mujeres en edad adulta y un 12% son hombres. Por su parte, en el trabajo forzoso, los hombres representan la mayor población victimizada con un 33%, frente a un 26% de las mujeres.

En lo referente a los países de destino donde son explotadas las personas pertenecientes a los países de América del Sur, UNODC reporta que, en el periodo 2014-2017, la mayoría de estas personas fueron repatriadas a sus lugares de origen de países de la misma región: “Víctimas de la parte norte del continente, como Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, fueron detectadas en países de Centroamérica y el Caribe de proximidad geográfica relativa, tales como Panamá y la República Dominicana” (UNODC, 2018, pág. 75).

5.2 Contexto nacional

En Colombia, las instituciones, las organizaciones sociales, los organismos de cooperación y centros de estudio entre otros actores, no cuentan con suficiente información sobre el delito que permita la construcción de una política integral para contrarrestar, las causas, dinámicas y efectos del delito. Aunque los registros señalan que esta conducta delictiva se presenta principalmente en ciudades capitales de departamentos con alta densidad poblacional, no se conocen las dinámicas mediante las cuales los tratantes captan, trasladan y explotan a las personas, tanto en el ámbito urbano como en el rural dentro del cual se tiene en cuenta las zonas de frontera.

Según el informe “Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema” elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones

[OIM] y Universidad de los Andes, “en Colombia la investigación sobre trata de personas en los últimos cinco años se ha centrado en caracterizar a los actores involucrados en la problemática [víctimas, tratantes, intermediarios, etc.]. Sin embargo, aún existe poco conocimiento sobre el número de personas afectadas, el funcionamiento de las redes de tratantes y sus características” [Vargas Trujillo, Flórez, & Mendoza Simonds, 2011, pág. 81].

De acuerdo con la evaluación anual que hace el Departamento de Estado de los Estados Unidos, en relación con la implementación de la política de lucha contra el delito, Colombia se ha mantenido en el nivel 1. Esta calificación implica que el Gobierno cumple plenamente con las normas mínimas para su eliminación³².

Para el año 2019, el Departamento de Estado emitió la misma calificación; sin embargo, consideró que Colombia “no proporcionó servicios adecuados para víctimas identificadas, y un gran número de víctimas, incluidos los venezolanos, y víctimas de la trata sexual infantil en ciudades como Cartagena, no recibieron servicios de protección o asistencia adecuada para la reintegración [...]”, además llamó la atención sobre la baja coordinación institucional y la articulación con la sociedad civil para combatirlo, así como los incipientes esfuerzos para investigar casos de trabajo forzoso.

Frente a esta decisión, la instancia de gobierno norteamericana emitió la recomendación de “proporcionar atención integral y especializada para todas las víctimas, incluyendo apoyo financiero, refugio y asistencia más allá de la atención de emergencia para reintegración adecuada que permita evitar la revictimización”. A ello, agregó la necesidad de fortalecer las bases de datos y de financiar actores de la sociedad civil para aumentar los servicios especializados de atención, incluidos los adultos; adicionalmente, señaló la necesidad de asegurar recursos presupuestales en los 32 comités departamentales con

el fin de financiar servicios especializados para las víctimas, en articulación con actores de la sociedad civil. De igual manera propuso fortalecer los esfuerzos para proporcionar servicios adecuados a las mujeres y NNA que salen de las filas de grupos armados ilegales y prevenir patrones de reclutamiento.

La Trata de seres humanos se registra principalmente en contextos o espacios públicos y privados donde existen condiciones de vulnerabilidad y desprotección social y en los cuales la pobreza, la exclusión, la discriminación, la ausencia de una oferta institucional que proteja a los habitantes del territorio, junto con la presencia de grupos armados ilegales, agravan la situación. Desde hace más de una década, un estudio de la Universidad Nacional de Colombia [2009, pág. 30], establecía que:

“La convergencia de diversos factores políticos, económicos, sociales y culturales como las inequidades sociales y económicas, la pobreza y la falta de oportunidades, las desigualdades de género, la presencia de conflictos armados, las políticas migratorias restrictivas, la demanda y la impunidad, generan situaciones que hacen más vulnerables a determinados países/regiones o grupos humanos específicos para ser víctimas de la trata de personas. La vulneración de Derechos Humanos es el elemento común antes, durante y después de la trata. Colombia se ha caracterizado por ser un país expulsor de población dentro de las corrientes migratorias en América Latina y de origen en relación con la trata de personas, aunque en los últimos años se han presentado casos como país de tránsito y destino, lo que denota que la trata de personas es un fenómeno dinámico que se va transformando de acuerdo con la configuración de diversos factores”.

Frente a la recolección de insumos que permita alimentar el Sistema Nacional de Información, el principal instrumento de recopilación estadística resulta ser el formato de reporte; una herramienta que se ha ido ajustando con variables de los enfoques que deben ser tenidos en cuenta al momento de prestar la asistencia, pero que, de acuerdo con lo expresado por las organizaciones sociales en el grupo focal, es un herramienta que no permite identificar las verdaderas necesidades de las víctimas y puede generar en su diligenciamiento dinámicas de revictimización.

³² Tomado de la página web <https://co.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/reporte-de-trata-de-personas-2017/>

De acuerdo con las cifras reportadas por el Ministerio del Interior³³, desde el mes de enero de 2014 hasta el mes de diciembre de 2019, se han registrado 564. El año en el cual se reportó mayor número de víctimas es 2019, con 124, y el año con el menor número de reporte fue 2014, con 66. Esta variación podría ser consecuencia del avance que han tenido las instituciones en su reconocimiento e identificación, del llamado de los organismos de las Naciones Unidas para hacer frente a las causas que lo generan, así como del trabajo de las organizaciones sociales, lo cual favorece el ambiente para la adopción de medidas para detectar las dinámicas del delito, rescatar víctimas y restablecer sus derechos.

Tabla 5.

Universo de casos de trata de personas registrados.

Fuente. Ministerio del Interior

Año	Número de casos
2014	66
2015	88
2016	75
2017	98
2018	113
2019	124
Total	564

Tabla 6.

Población adulta colombiana victimizada

Año	NNA	18 - 30	31 - 50	N/r	Subtotal
2014	9	39	16	0	66
2015	10	44	24	7	88
2016	3	52	16	3	75
2017	7	61	14	13	98
2018	13	46	31	21	113
2019	14	83	24	1	124
				Total	564

³³ Tomado de la página web <https://co.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/reporte-de-trata-de-personas-2017/>

Del universo de personas victimizadas, el 10% [56] corresponde a NNA, 10% [13] corresponde a personas mayores de 51 años; en el 8% de los casos [45] no se identifica el rango y el 72% [325] corresponde a personas en el rango de 18 a 30 años.

Año	NNA	18 - 30	31 - 50	51 - 90	N/R
2014	56	325	125	13	45

Tabla 7.
Victimizaciones
por género.

Año	Masculino	Femenino	Subtotal
2014	14	52	66
2015	12	76	88
2016	11	64	75
2017	11	87	98
2018	33	80	113
2019	15	109	124
		Total	564

Fuente.
Ministerio
del Interior

Del total de víctimas reportadas, 468 corresponden a victimizaciones contra mujeres, es decir el 82.97% del total de personas victimizadas y 96 contra personas de género masculino [16% del total]; el año donde más se presentan victimizaciones de hombres es el año

2018 con 33 casos y en las mujeres el año 2019 con 109 reportes. De acuerdo con la información aportada por la misma Entidad, se reportan 12 casos de personas OSIGD [2.1%] sin que se establezca de forma clara el año de ocurrencia ya que las variables de orientación sexual e identidad de género se incluyeron recientemente.

Año	Interna	Externa	Subtotal
2014	9	57	66
2015	14	74	88
2016	11	64	75
2017	19	79	98
2018	25	88	113
2019	48	76	124
Total	126	438	564

Tabla 8.
Casos de trata
de personas en
las modalidades
interna y externa

Fuente.
Ministerio
del Interior

Tabla 9.
Lugar de destino
casos de trata de
personas interna.

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Amazonas	0	0	0	0	0	1	1
Antioquia	1	1	0	4	5	1	12
Arauca	0	1	0	0	0	2	3
Atlántico	0	0	1	0	0	0	1
Bogotá D.C.	4	5	6	7	8	20	50
Bolívar	0	0	0	0	1	2	3
Boyacá	0	0	0	4	0	0	4
Caldas	0	1	0	1	2	0	4
Caquetá	0	0	0	0	0	0	0
Casanare	0	0	0	0	0	1	1
Cauca	0	0	0	0	0	0	0
Cesar	0	0	0	0	1	0	1
Chocó	0	0	0	0	0	0	0
Córdoba	0	0	0	0	1	0	1

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Cundinamarca	1	2	1	1	0	1	6
Guainía	0	0	0	0	0	0	0
Guajira	0	0	0	0	0	0	0
Guaviare	0	1	0	0	0	0	1
Huila	1	0	0	0	0	4	5
Magdalena	0	0	0	0	0	0	0
Meta	1	0	0	0	0	2	3
Nariño	1	0	0	0	0	1	2
Norte de Santander	0	1	1	1	0	1	4
Putumayo	0	0	0	0	0	0	0
Quindío	0	0	0	0	0	1	1
Risaralda	0	0	0	1	2	1	4
San Andrés	0	0	0	0	1	0	1
Santander	0	1	1	0	1	1	4
Sucre	0	0	0	0	0	0	0

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Tolima	0	0	0	0	0	1	1
Valle del Cauca	0	1	0	0	0	3	4
Vaupés	0	0	1	0	0	0	1
Vichada	0	0	0	0	0	0	0
N/r	0	0	1	0	3	4	8
Total	9	14	11	19	25	47	126

Fuente.
Ministerio
del Interior

La Trata de seres humanos en la modalidad interna representa el 22% del total de casos reportados frente a un 78% en los cuales las víctimas han sido explotadas en el exterior, siendo el año 2019 el de mayor número de reportes registrados por esta modalidad. Teniendo en cuenta el estudio de la Universidad Nacional de Colombia (2009), el cual sostenía que Colombia no solo era un país de origen de las personas explotadas sino

también de tránsito y destino, lo cual se mantiene actualmente, es importante identificar los departamentos en los cuales es recurrente la explotación. Llama la atención que en los 32 departamentos del territorio nacional y en el Distrito Capital, se han reportado casos de trata interna, siendo Bogotá y Antioquia las entidades territoriales donde se han reportado el 50% de las victimizaciones es decir 62 reportes.

Tabla 10.
Lugar de destino
casos de trata de
personas interna.

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Amazonas	0	0	1	0	0	1	2
Antioquia	2	2	0	6	13	4	27
Arauca	0	1	0	0	0	1	2
Atlántico	0	0	0	0	1	0	1

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Bogotá D.C.	0	5	2	5	4	4	20
Bolívar	1	0	0	0	0	1	2
Boyacá	0	0	0	0	0	1	1
Caldas	0	1	0	4	0	3	8
Caquetá	0	0	0	0	0	0	0
Casanare	0	1	0	0	0	0	1
Cauca	0	0	0	0	0	0	0
Cesar	0	0	0	0	0	1	1
Chocó	0	0	0	0	3	1	4
Córdoba	0	0	0	0	0	0	0
Cundinamarca	1	0	1	0	0	1	3
Guainía	0	0	0	0	0	0	0
Guajira	0	0	0	0	0	2	2
Guaviare	0	0	0	0	0	0	0
Huila	0	0	0	0	0	0	0

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Magdalena	0	0	1	1	0	2	4
Meta	0	0	0	0	0	0	0
Nariño	0	1	0	0	0	0	1
Norte de Santander	0	0	0	0	0	0	0
Putumayo	0	1	0	0	0	0	1
Quindío	1	1	0	0	0	1	3
Risaralda	0	0	3	1	1	0	5
San Andrés	0	0	0	0	0	0	0
Santander	0	0	1	0	0	1	2
Sucre	0	0	0	0	1	0	1
Tolima	1	0	1	2	0	0	4
Valle del Cauca	2	1	0	0	0	0	3
Vaupés	0	0	1	0	0	1	2

Fuente.
Ministerio
del Interior

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Vichada	0	0	0	0	0	0	0
Extranjeros*	0	0	0	0	0	21	21
N/r	0	0	0	0	2	1	3
Total	9	14	11	19	25	47	125

* Las cifras de personas extranjeras, hace referencia a personas migrantes victimizadas al interior del país.

Tabla 11.
Lugar de origen
trata de personas
externa.

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Amazonas	0	2	2	1	1	0	6
Antioquia	15	7	11	12	9	10	64
Arauca	0	1	1	1	0	0	3
Atlántico	0	1	1	2	4	5	13
Bogotá D.C.	8	6	6	18	23	9	70
Bolívar	0	0	1	0	0	3	4
Boyacá	1	0	0	0	1	0	2
Caldas	4	6	3	6	1	3	23
Caquetá	0	2	0	0	0	0	2

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Casanare	0	1	0	0	1	0	2
Cauca	3	0	0	1	0	2	6
Cesar	0	1	0	1	0	0	2
Chocó	0	1	0	0	0	0	1
Córdoba	0	0	0	0	0	1	1
Cundinamarca	2	3	0	2	1	1	9
Extranjeros*	2	7	5	8	16	13	51
Guainía	0	0	0	0	0	0	0
Guajira	0	0	0	0	0	0	0
Guaviare	0	0	0	0	0	0	0
Huila	0	1	1	0	1	0	3
Magdalena	0	0	0	0	0	1	1
Meta	0	0	2	4	0	1	7
Nariño	0	2	1	0	1	0	4

* Las cifras de personas extranjeras, hace referencia a personas migrantes victimizadas al interior del país.

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Putumayo	2	0	1	0	0	0	3
Quindío	0	4	1	4	3	5	17
Risaralda	5	8	7	6	5	3	34
San Andrés	0	0	0	0	0	0	0
Santander	0	2	4	2	5	3	16
Sucre	1	0	1	0	0	1	3
Tolima	0	0	3	1	1	1	6
Valle del Cauca	13	12	11	5	11	7	59
Vaupés	0	0	0	0	0	0	0
Vichada	0	0	0	0	0	0	0
N/r	1	4	0	3	2	1	11
Total	57	74	64	79	88	76	438

Fuente.
Ministerio
del Interior

Frente al origen de las 564 víctimas, el Ministerio del Interior registra que el mayor número de personas proviene de Antioquia, departamento en donde se han reportado 91 casos que representan el 18% del total de víctimas. Lo siguen el Distrito Capital con 90 víctimas [16% del total], el Valle del Cauca con 62 [11% del total] y el departamento de Risaralda con 39 víctimas [7%]. En total, en estos departamentos se reportaron 282 personas victimizadas, es decir, el 50% del total de víctimas.

En las cifras suministradas, llama la atención que en catorce de los reportes no se ha podido identificar el territorio del cual proviene la víctima, ya que existen problemas en la forma como el primer respondiente diligencia el formato. Esto se constituye en una primera barrera, ya que, si un funcionario o funcionaria conoce del delito, al momento de entrevistar a la persona debería consignar la mayor cantidad de información, para que no sea necesario diligenciar luego formatos anexos o preguntar a la persona por datos que

ya suministró y que no fueron debidamente consignados³⁴.

La finalidad por la cual se atendió un mayor número de víctimas de trata externa es la explotación sexual, con 333 asistencias, seguida por los trabajos forzados con 107 casos y por el matrimonio servil con 42. La mendicidad ajena, la servidumbre y otras formas de explotación suman 53. Llama la atención que no se logra identificar la finalidad de explotación en 23 de los reportes o se registran otras formas de explotación con 29 casos; estos reportes podrían revelar deficiencias en el registro y la sistematización, y plantea la necesidad de indagar con la entidad responsable sobre cuáles son los obstáculos y limitaciones que tiene el sistema de información.

—
³⁴ Tomado de la página web <https://co.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/reporte-de-trara-de-personas-2017/>

Tabla 12.
Finalidades de explotación en trata interna y externa.

Año	E. Sexual	T. Forzados	M. Servil	M. Ajena	Servid.	E. Órganos	N/r	Otras formas	Subtotal
2014	30	31	5	0	0	0	0	0	66
2015	53	26	8	1	0	0	0	0	88
2016	46	10	8	4	3	0	0	4	75
2017	69	12	1	2	1	0	1	12	98
2018	54	22	8	3	5	0	15	6	113
2019	81	6	12	0	11	0	7	7	124
Total	333	107	42	10	20	0	23	29	564

Fuente.
Ministerio del Interior

De acuerdo con el informe de la Universidad de los Andes, “un alto porcentaje de colombianos residentes en el exterior se encuentran en situación de explotación trabajando en fábricas, hostelería, servicio doméstico y restaurantes. Por ejemplo, en España, casi el 60% de colombianos trabaja sin contrato, con jornadas largas y salarios bajos” [Vargas Trujillo, Flórez, & Mendoza Simonds, 2011, pág. 11].

Frente a modalidad de trata externa, el Ministerio del Interior registra que entre los principales destinos de victimización se encuentran China, México, Argentina, Perú, Brasil, España, Ecuador, Corea del Sur, Qatar, Panamá y República Dominicana, países en los cuales se han explotado a 290 de las víctimas, lo que representa el 64% del total.

Tabla 13.
Lugares de destino
en casos de trata
de personas
externa

Destino	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Alemania	0	0	0	1	0	1	2
Argelia	0	0	0	0	0	0	0
Argentina	10	4	4	3	2	1	24
Bosnia	0	0	0	0	0	0	0
Bahamas	0	6	0	0	0	1	7
Bahrein	0	0	0	0	0	1	1
Bolivia	0	2	0	0	0	1	3
Brasil	1	1	3	1	0	5	11
Chile	0	2	3	2	0	1	8
China	3	21	13	12	9	5	63

Destino	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Colombia (extranjero)	2	6	5	5	15	11	44
Corea del Norte	0	0	0	0	0	0	0
Corea del Sur	5	0	2	3	0	8	18
Costa Rica	2	0	2	0	0	0	4
Curazao	0	0	0	0	1	0	1
Dubai	0	1	0	0	0	0	1
Ecuador	6	3	5	3	2	0	19
EE. UU.	0	3	0	1	1	1	6
Emiratos Árabes	0	0	1	0	0	1	2
España	0	1	1	8	8	13	31
Filipinas	0	0	0	0	1	0	1
Francia	0	0	0	0	2	0	2
Guatemala	0	0	0	1	0	1	2
Haití	0	2	0	0	0	0	2
Holanda	0	0	0	0	1	0	1

Destino	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Honduras	0	0	0	1	0	0	1
Hungría	0	0	0	0	0	1	1
Indonesia	5	0	0	0	0	0	5
India	0	0	0	0	5	0	5
Israel	0	0	1	0	0	0	1
Italia	0	2	0	1	4	0	7
Japón	0	1	0	0	0	0	1
Malasia	0	1	0	0	0	0	1
México	12	3	5	21	8	7	56
Nicaragua	0	0	1	0	0	0	1
Noruega	0	0	0	1	1	0	2
Panamá	1	1	3	5	1	4	15
Paraguay	4	0	1	0	0	0	5
Perú	5	3	5	5	2	4	24

Destino	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Subtotal
Qatar	0	0	0	0	17	2	19
República Dominicana	0	4	7	0	0	3	14
Rusia	0	1	0	0	0	0	1
Singapur	0	0	0	0	2	0	2
Suecia	0	0	0	0	0	0	0
Suiza	0	1	1	0	1	0	3
Tailandia	0	1	0	1	1	1	4
Trinidad y Tobago	1	0	0	0	0	0	1
Túnez	0	0	0	0	0	0	0
Turquía	0	1	0	2	0	1	4
Venezuela	0	3	1	1	1	1	7
Uruguay	0	0	0	0	0	1	1
N/R	0	0	0	1	3	0	4
Total	57	74	64	79	88	76	438

Fuente.
Ministerio
del Interior

Sobre las cifras de victimizaciones de las personas OSIGD, el Ministerio del Interior reporta lo siguiente:

Tabla 14.

Victimización de personas OSIGD en la modalidad de trata interna.

Finalidad	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total por población
Explotación sexual	-	-	2	5	1	1	9
Trabajos forzados	-	-	-	-	-	-	0
Matrimonio servil	-	-	-	-	-	-	0
Mendicidad ajena	-	-	-	-	-	-	0
Servidumbre	-	-	-	-	-	-	0
Total							9

Tabla 15.

Victimización de personas OSIGD en la modalidad de trata externa.

Explotación sexual	-	-	2	4	1	-	7
Trabajos forzados	-	-	-	-	2	-	2
Matrimonio servil	-	-	-	-	-	-	0
Mendicidad ajena	-	-	-	-	-	-	0
Servidumbre	-	-	-	-	-	-	0
Otras	-	-	-	-	1	1	2
Total							11

Todas las cifras presentadas demuestran claramente que el delito afecta principalmente a las mujeres que, en su mayoría, son explotadas sexualmente; sin embargo, no se desconoce el número de hombres y de personas OSIGD que ha sido víctima de varias finalidades. Desde un enfoque interseccional, las cifras no aportan datos claros frente al número de personas indígenas, afro o ROM que han sido explotadas dentro y fuera del país.

La falta de investigación de los contextos en los cuales se ejerce la prostitución y la ausencia de cifras oficiales han influido para que el conocimiento sobre la victimización sea limitado. Es de resaltar que la explotación sexual es la finalidad sobre la cual se tiene mayor información, pero no se desconoce que existen otras finalidades poco registradas, como el trabajo forzado, el matrimonio servil, la servidumbre doméstica y la mendicidad ajena. Esto puede suceder porque al momento de registrar el caso, esas finalidades pueden ser confundidas con delitos como la explotación laboral, la violencia intrafamiliar, el secuestro, la inducción a la prostitución, entre otros.

De acuerdo con el informe de UNODC [2018], “las zonas con un Estado de derecho débil y la falta de recursos para responder a la delincuencia proporcionan a los traficantes un terreno fértil para llevar a cabo sus operaciones. Esto se ve agravado por más personas en una situación desesperada, que carecen de acceso a las necesidades básicas. Algunos grupos armados involucrados en conflictos pueden explotar a civiles. Los grupos armados y otros delincuentes pueden aprovechar la oportunidad para que las víctimas de tráfico, sufran explotación sexual, esclavitud sexual, matrimonio forzado, combate armado y diversas formas de trabajo forzado”.

Desde el mes de septiembre de 2016 al 30 de abril de 2020, las duplas de género han atendido 14810 casos, en donde el 80%, es decir 11867 corresponden a mujeres y el 6,5% son de población con OIGD con 969 casos³⁵. “En cuanto a las tipologías de violencia basada en género reportadas contra las mujeres, 62% correspondieron a violencia psicológica, 46% a violencia física, 28% a violencia económica, 25% a violencia sexual y 18% a violencia patrimonial³⁶. Así mismo, en al menos 4% de los reportes se presentaron simultáneamente todas las formas de violencia descritas en la Ley 1257”³⁷.

De la atención prestada, se pudo concluir que “las mujeres con menor autonomía económica y formación educativa formal se vieron significativamente más expuestas a la violencia basada en género tanto en escenarios privados como públicos, así como a la violencia por parte de pareja o expareja” [Defensoría del Pueblo, Boletín 2018 Violencias Contra las Mujeres, pág. 13].

En el año 2017, las Duplas de Género reportaron 46 casos por el delito, cuatro de los cuales fueron en la ciudad de Bogotá, cuatro en el departamento de Caldas, tres en el departamento de Caquetá, tres en el departamento de Nariño y tres en el departamento de Cundinamarca. Los 29 restantes se presentaron en los departamentos de Chocó, Córdoba, Bolívar, Norte de Santander, Quindío, Tolima y Valle del Cauca.

De acuerdo con ese reporte, 22 de los casos (81%) correspondieron a trata externa y el restante 19% a trata interna. Nuevamente, la finalidad que más se reportó fue la explotación sexual con once, seguida de matrimonio servil con cinco, mendicidad ajena con cuatro y trabajos forzados con dos. En cinco de los reportes no se identificó de forma

³⁵ Actualmente, las Duplas de Género de la Defensoría del Pueblo tienen presencia en las defensorías regionales de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Córdoba, Chocó, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Ocaña, Pacífico, Putumayo, Quindío, Santander, Tumaco, Tolima, Urabá y Valle del Cauca.

³⁶ La violencia económica se expresa como una forma de agresión en la cual el compañero o compañera de la víctima le limita la realización de actividades que le permitan suplir sus necesidades económicas básicas. Por su parte, la violencia patrimonial es aquella agresión mediante la cual el compañero o compañera oculta, restringe el acceso o destruye bienes muebles e inmuebles que han sido conseguidos durante el tiempo de la unión marital.

³⁷ Defensoría del Pueblo. Boletín 2018 Violencias contra las mujeres, pág. 5.

clara la finalidad. Llama la atención que en el 40% de las atenciones, un familiar o persona conocida por la víctima hacia parte de la red de trata o fue el victimario directo. Por último, en el reporte de las asistencias de ese año, fue identificada una mujer afro.

A nivel de trata interna, las redes de tráfico funcionan a partir de nodos, en muchos casos vinculados a familias enteras, con tareas específicas en cada eslabón de la cadena: capta-

ción, traslado, extorsión y venta [Pacifista, 2015]. Es común que estos nodos estén relacionados con personas cercanas a las víctimas, pues de esta manera pueden funcionar con mayor facilidad. Además, la falta de controles estrictos a nivel interno hace que sea más fácil y económico transportar a las víctimas de una ciudad a otra que hacia otros países.

Para el año 2018, las duplas reportaron trece asistencias, distribuidas de la siguiente manera: En cuanto al sitio de explotación, cuatro manifiestan ser víctimas de trata externa y cinco de trata interna. De las personas presuntamente victimizadas, una corresponde a un hombre indígena y dos son niñas menores de edad. Las diez personas restantes son mujeres adultas entre los 21 y los 41 años de edad. En cinco de los reportes, las víctimas tienen un nivel educativo de básica primaria, tres cursaron el bachillerato y una de ellas es profesional. Dos son víctimas de desplazamiento forzado en el marco conflicto armado.

Frente a las dinámicas de victimización, siete de las personas reportaron conocer a su tratante, que en dos de los reportes eran sus exparejas; ocho fueron víctimas de violencia sexual, diez consideran que fueron víctimas de violencia psicológica, tres de violencia patrimonial y siete de violencia económica. En lo referente a las finalidades, de acuerdo con el reporte seis manifestaron ser víctimas de explotación sexual, una por trabajos forzados, una por de matrimonio servil y una por servidumbre doméstica. En cinco de ellos, las personas cuentan con representante judicial de víctimas.

En el año 2019, las duplas recibieron 27 casos, dentro de los cuales se registraron cuatro de personas migrantes proveniente de Venezuela; tres mujeres y un hombre mayores de edad que entraron en condición de irregularidad al país y fueron víctimas dentro de las finalidades de explotación sexual y prácticas análogas a la esclavitud.

Los otros 23 reportes correspondieron a cuatro hombres entre los 19 y 60 años de edad quienes han sido víctimas del conflicto armado y fueron víctimas de trabajos forzados, explotación sexual y mendicidad ajena. Las 19 mujeres, que se encuentran entre los 13 y 57 años de edad, fueron víctimas de las finalidades de explotación sexual, trabajos forzados, matrimonio servil y esclavitud o prácticas análogas a la misma; dos de ellas son víctimas de desplazamiento en el marco del conflicto armado.

Tabla 17.

Casos de trata de personas por regional año 2018.

Regional	N.º de casos
Atlántico	2
Bogotá	1
Caquetá	2
Norte de Santander	1
Ocaña	1
Pacífico	1
Quindío	2
Santander	1
Valle del Cauca	2
Total	13

Fuente.

Defensoría del Pueblo, reporte de las duplas de género.

Tabla 18.

Casos de trata de personas por regional año 2019

Regional	N.º de casos
Antioquia	3
Bogotá	5
Caquetá	1
Cauca	2
Cundinamarca	3
Magdalena	1
Norte de Santander	3
Putumayo	1
Quindío	2
Santander	2
Valle del Cauca	4
Total	27

Fuente.

Reporte de las duplas de género.

A su vez, el boletín de la Delegada reporta que:

[...] el promedio de edad de las víctimas de trata registradas fue de 36 años, lo que probablemente se deba a la existencia de mayores responsabilidades económicas a cargo de estas mujeres y la baja acreditación educativa formal [en consideración a los porcentajes previamente anunciados]. La mayoría de ellas oscilaba en un rango de edad entre los 30 y 50 años. También se registró una mujer de 82 años víctima de trata en modalidad de trabajo forzado [...].

Muchas de las mujeres que han sido víctimas se encuentran en contextos sociales de estratos bajos o de clase media, son mujeres cabeza de familia, que no poseen ingresos económicos suficientes para sostener a sus hijos. Por ejemplo, de las atenciones brindadas por las Duplas de Género, surge que:

Frente a la ocupación, la gran mayoría reportó ser ama de casa [14.6%], actividad seguida por el trabajo informal o actividades económicas independientes [7.83%], ser estudiantes [7%] o estar en situación de desempleo [2.8%]. De esta valoración, llama poderosamente la atención el alto porcentaje de mujeres víctimas de violencia basada en género [en adelante VBG] amas de casa, así como el significativo número que reportó trabajar en actividades tradicionalmente atribuidas a las mujeres [como la cocina, la confección, el cuidado doméstico y/o familiar, la industria de la belleza] [Defensoría del Pueblo, Boletín 2018 Violencias Contra las Mujeres, pág. 9].

Además,

[...] del total de mujeres que reportaron estar en situación de desempleo, 74.5% dijeron ser víctimas de violencia física, 74% reportaron violencia psicológica, 39% violencia económica y 31% violencia sexual. En este caso, más de la mitad [56.8%] reportaron como victimario a su pareja o expareja [Defensoría del Pueblo, Boletín 2018 Violencias Contra las Mujeres, pág. 10].

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

Análisis contextual desde el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo: La trata de personas y su relación con el conflicto armado

6

6. Análisis contextual desde el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo³⁸: La trata de personas y su relación con el conflicto armado

Para este sistema, la Trata de seres humanos se configura como una de las dinámicas mediante las cuales los grupos armados al margen de la ley implementan la estrategia de control socio-territorial; la explotación sexual de mujeres, niños, niñas, adolescentes entre otras poblaciones vulnerables, resulta ser una fuente de ingresos para su financiamiento. Con este delito se ha victimizado a las mujeres por medio de la explotación sexual, el matrimonio servil y los trabajos forzados.

Por ejemplo, en la Nota de Seguimiento N.º 011-17³⁹, en el Departamento de Arauca, se alerta sobre:

[...] actores armados y de casos de violencia sexual ejercida contra niñas y mujeres por parte de integrantes de dichas estructuras, pudiendo llegar a configurar casos de trata de personas [interna y externa], cuando mujeres [...] son captadas, trasladadas y recibidas mediante amenazas, el uso de la fuerza, el engaño o al abuso de poder, por parte de actores armados o por particulares que actúan con el aval de éstos, con fines de explotación, dada su situación de vulnerabilidad de la mayor parte de la población en zona de frontera.

En ese mismo año 2017, fueron emitidos dos informes de riesgo y una nota de seguimiento, en los que fue advertido el delito como una estrategia de control y de generación de renta para los actores armados ilegales, quienes actuaban en alianza con diferentes estructuras organizadas, como fue el caso de las FARC en el departamento de Putumayo.

En el departamento de Antioquia, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) fueron identificadas como el principal perpetrador. Además, la finalidad de explotación sexual fue señalado como un escenario de riesgo potencial, derivado de la utilización de

mujeres venezolanas que fueron trasladadas a Colombia por actores armados con fines de prostitución y con la falsa promesa de un mejor futuro laboral en el país.

Esta dinámica también fue identificada en el 2018 en el departamento del Atlántico, donde las AGC y la banda criminal “Los Costeños” han explotado sexualmente a mujeres, principalmente provenientes de Venezuela, como forma de incrementar las ganancias ilegales:

Se tiene conocimiento que existen zonas donde los grupos de criminalidad organizada en asocio con las AGC y Los Costeños, estarían explotando sexualmente a mujeres como una forma de aumentar sus rentas. Las mujeres víctimas son sometidas a todo tipo de vejámenes e incluso obligadas a asistir a fiestas privadas que llevan a cabo estos grupos [Alerta Temprana N.º 020-18]⁴⁰.

En el año 2019, el SAT emitió tres alertas tempranas⁴¹, sobre el éxodo masivo de población migrante venezolana que en condiciones de extrema vulnerabilidad atraviesa la frontera para llegar a departamentos como Arauca, Norte de Santander y la Guajira, donde son

³⁸ Este sistema se configura como “el instrumento con el cual la Defensoría del Pueblo acopia, verifica y analiza, de manera técnica información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, como consecuencia del conflicto armado, y advierte a las autoridades concernidas con deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas”. Se encuentra adscrito a la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas.

³⁹ Corresponde a la segunda nota al Informe de Riesgo N° 029-14, para el municipio de Arauca.

víctimas de la xenofobia, los homicidios, las desapariciones forzadas, la trata de personas, utilización para actividades delincuenciales, reclutamiento de NNA y jóvenes venezolanos por parte del ELN o de las Facciones disidentes de las ex FARC-EP.

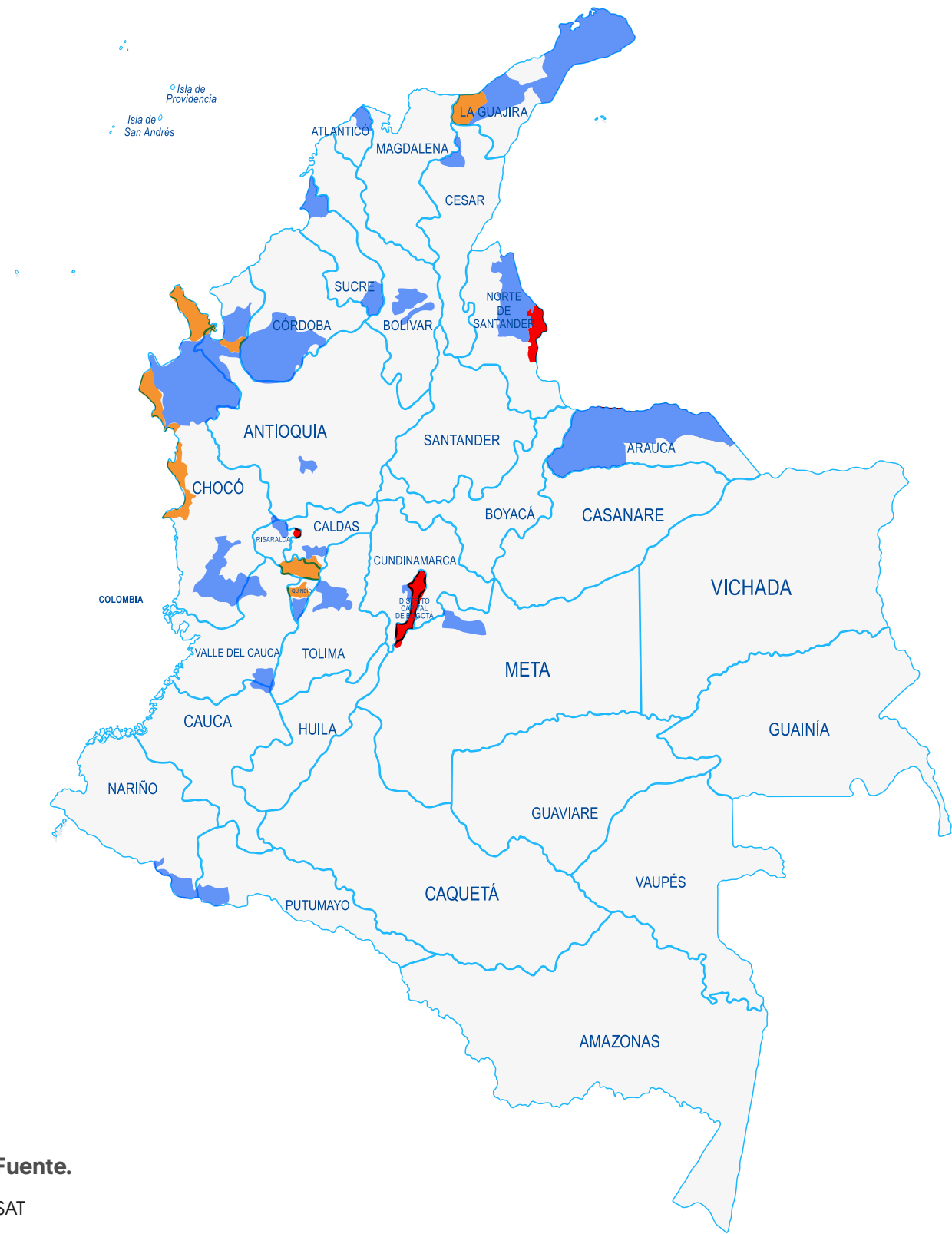
En la Alerta 037-19, nuevamente se pone en conocimiento de las autoridades el actuar de una estructura de carácter trasnacional que en alianza con el grupo armado “Los Ras-trojos”, abusan sexualmente de las mujeres y las niñas migrantes, mientras las trasladan desde el vecino país a la ciudad de Cúcuta, en donde siguen siendo objeto de explota-ción en finalidades como la explotación sexual o los trabajos forzados.

La Alerta 039-19, se concentra en la victimización que sufrieron cuatro mujeres transgé-nero migrantes de Venezuela que prestaban servicios sexuales en contextos de prostitu-ción, quienes reportaron agresiones físicas y psicológicas y captación para explotación sexual en el municipio de Maicao. En esta misma localidad, la banda delincuencia de “los Pranes” ejerce actos de violencia sexual que se configura en trata de personas contra las mujeres y las niñas como una manifestación de control social.

En el mapa que se presenta a continuación aparecen los documentos de advertencia emitidos.

40 Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017, define que las Alertas Tempranas son el documento de advertencia de carácter preventivo emitido de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo (artículo 6). En los casos que la Entidad evalué que las circunstancias lo ameriten, emitirá Alertas Tempranas bajo el rotulo de riesgo inminencia(artículo 15), las cuales son remitidas la Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), quien una vez recibida transmitirá de forma inmediata a las entidades nacionales competentes y a las autoridades territoriales para el cumplimiento de sus funciones y la adopción de las medidas necesarias de reacción rápida [Artículo 11].

41 Alerta Temprana T 029-19, Alerta Temprana de Inminencia 037-19 y Alerta Temprana 039-19.



Fuente.
SAT

Mapa 1.

Documentos de advertencia emitidos por la Defensoría del Pueblo periodo 2006 - 2019

Convenciones.

Documentos de advertencia por municipio

1.

2.

3.

Alertas tempranas, informes de riesgo y notas de seguimiento donde se describe el contexto de trata de personas y tráfico de migrantes

En contextos de conflicto, los grupos armados hacen uso de la Trata, como una herramienta para “financiar actividades o incrementar su fuerza laboral en los conflictos armados alrededor del mundo”⁴². Las mujeres y las niñas son víctimas de trata con fines de esclavitud sexual y son usadas en labores de servidumbre.

Cabe agregar que, en estos escenarios no solo se encuentran los grupos armados, sino que también se abre espacio para la presencia de bandas criminales y delincuentes comunes, que trafican personas “que huyen del peligro y la persecución”⁴³ y que buscan mejores oportunidades de vida lejos de la violencia.

Así, las vulnerabilidades estructurales de la población son exacerbadas por la presencia de estos actores armados en el territorio y los escenarios de conflicto como lo son “el desplazamiento, la debilidad del Estado de derecho, las dificultades socioeconómicas, la fragmentación social y la desintegración familiar, aumentan la vulnerabilidad de las personas a la trata”⁴⁴.

El desplazamiento forzado ha dejado en condición de vulnerabilidad a varios grupos poblacionales que se han convertido en potenciales víctimas de “trabajos forzados, mendicidad y prostitución, especialmente las mujeres [...]”⁴⁵. La falta de redes de apoyo en los territorios de llegada, el desarraigo, la desarticulación familiar, la discriminación y la falta de oportunidades, son impactos del conflicto armado que incrementan el riesgo de convertir a estas poblaciones en víctimas de los GDO.

Los traficantes, además de explotar las necesidades económicas, sacan provecho de la vulnerabilidad de las mujeres y niñas que han huido de su hogar debido a la violencia o que han sido desplazadas por conflictos armados o desastres naturales. El impacto psicológico y el estigma social del engaño pueden aumentar la debilidad de la mujer ante la manipulación y la explotación por parte de los traficantes⁴⁶.

En Colombia, el conflicto armado interno ha tenido un vínculo con el delito de trata en dos sentidos: (i) en términos del reclutamiento forzado efectuado por diversos grupos armados, así como la explotación de mujeres, hombres, jóvenes, niñas y niños como infor-

mantes, combatientes, en la realización de actividades domésticas o la esclavitud sexual y (ii) es una de las consecuencias del desplazamiento forzado que se genera por las condiciones de violencia y marginalidad, pues se incrementa la vulnerabilidad de la población a caer como víctimas.

La población desplazada forzosamente es “obligada a abandonar sus territorios y a reubicarse en zonas urbanas marginales, enfrentándose a una situación de mayor exclusión social y marginalidad; condiciones que ponen a estas poblaciones en mayor vulnerabilidad y riesgo de ser víctima de trata de personas” [Universidad Nacional de Colombia, 2009, pág. 51].

De acuerdo con la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de Víctimas de Desplazamiento Forzado⁴⁷ que realizó el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE en 2014, cerca del 12% de la población del país ha sido desplazada como consecuencia del conflicto armado, y el “64% [de estas personas] se encuentra en situación de pobreza [monetaria], el 33% en pobreza extrema, y el 81% no cuentan con una vivienda en condiciones

⁴² UNODC, 2019.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁴ Universidad Nacional de Colombia, UNODC & Ministerio del Interior y de Justicia, 2009, página. 51.

⁴⁶ Phinney, s.f., pág. 2.

⁴⁷ A la fecha no se realizó una nueva encuesta de este tipo, razón por la cual no hay información actualizada sobre el alcance del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado, particularmente de quienes han sido desplazadas forzosamente.

dignas” (DNP, 2015). Además, más de la mitad de los hogares en los que habitan las personas desplazadas se encuentran ubicados en “zona de riesgo, con hacinamiento, asentamientos ilegales, sin algún servicio público básico o con materiales inadecuados” (DNP, 2015).

A nivel general, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) indicó que se ha logrado una mayor satisfacción (aunque no completa) de la identificación y el acceso a salud, educación y alimentación. Sin embargo, existen grandes carencias en la garantía de vivienda digna, retornos y reubicaciones, generación de ingresos (constante) —relacionada con las dificultades para vincularse al mercado laboral formal— y la seguridad alimentaria de la población víctima. De esta forma, las condiciones socioeconómicas que anteceden al delito se encuentran latentes para las víctimas de desplazamiento forzado.

Si bien existen mecanismos e instrumentos de protección diseñados para atender la situación de las víctimas del conflicto armado, incluidas las de desplazamiento forzado, no se ha logrado superar completamente las condiciones de vulnerabilidad a las cuales se encuentran expuestas. Es por ello que el riesgo de ser víctimas de trata se encuentra latente en la mayoría de los casos. De hecho, en el análisis de algunos de los reportes atendidos por la Defensoría del Pueblo (que se verán más adelante), se evidencia cómo la víctima estuvo expuesta tanto a la violencia del conflicto armado como a la trata con fines de explotación.

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

7 | La trata de personas como manifestación de las violencias contra las mujeres en Colombia

7. La trata de personas como manifestación de las violencias contra las mujeres en Colombia

Como se menciona en el Informe Defensorial Sobre Violencias Basadas en Género y Discriminación (2019), a pesar de los avances normativos, en Colombia aún existen altos índices de violencia física, psicológica, económica y política contra las mujeres, los cuales se han visto agudizados por el conflicto armado.

La persistencia de una cultura patriarcal y de discursos que legitiman la violencia basada en género impide que las instituciones realicen a cabalidad sus funciones y que el Estado cumpla con su deber de garantía y protección de los derechos humanos de la población. Además, los niveles de pobreza y desempleo, que en las mujeres son mucho más altos que en el caso de los hombres, refuerzan la situación de vulnerabilidad de las mujeres.

Así, las condiciones socioeconómicas y culturales en Colombia facilitan la ocurrencia de la trata de personas. El componente de género en dicho delito es evidente, que además de reproducir en sí mismo múltiples violencias basadas en género (Iellimo, 2014, pág. 94), se enquistaba en una sociedad que invisibiliza el delito, lo normaliza y llega a culpar a las mujeres por su ocurrencia.

Las mujeres que han sido víctimas ven vulnerados también sus derechos sexuales y reproductivos, ya que se encuentran expuestas a riesgos como contraer enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados o abortos forzados. También son objeto de violencia física y psicológica que traen consigo repercusiones graves en sus cuerpos y en sus mentes.

Otras formas de violencia se refieren a la violencia simbólica y la violencia institucional con las cuales se legitiman estereotipos y roles de género que “reproducen desigualdad y dominación masculina”. A ello se suma la violencia mediática, asociada a la objetivación de la mujer y su cuerpo en los medios masivos de comunicación, en los cuales son mostradas como “una mercancía susceptible de apropiación e intercambio, lo que refuerza la idea de explotación presente en la trata de personas” (Iellimo, 2014, pág. 95).

Hay que mencionar, además, que los tratantes ejercen una violencia económica y patrimonial sobre las víctimas, “generando situaciones de dependencia y endeudamiento por

gastos de transporte, alojamiento, alimentación, vestimenta, e incluso sanciones pecuniaras, sin tener las víctimas prácticamente ningún acceso a los ingresos generados por la actividad que realizan” (Iellimo, 2014, pág. 96). Además de ello, limitan su movilidad al retener sus documentos personales, con lo cual quedan desprotegidas y con miedo a acudir ante las autoridades. La trata es una “una actividad criminal altamente organizada, lo cual la convierte en una amenaza no convencional para la seguridad con implicaciones psicológicas en el corto y largo plazo sobre el grupo vulnerable [a este delito]” (Okolie-Osemene, 2017).

Es importante reconocer el impacto sobre el derecho fundamental a elegir y a autodeterminarse [libertad], pues desde ahí se puede comprender con más claridad el impacto que esta conducta genera sobre otros derechos humanos. Así pues, cuando a una mujer le es coartada su capacidad de elegir, se convierte en un instrumento de otras personas. Desde esta posición, se pierde la capacidad de agencia como sujeto de derechos y entra a ser utilizada como un objeto, condición que pone en riesgo, inevitablemente, su dignidad e integridad como persona.

Así lo ha reconocido la jurisprudencia nacional de la Corte Suprema de Justicia:

[...] Las damas que captan y envían a Singapur no son seres humanos, no son personas, son mercancía de bajo costo, constituyen una inversión a recuperar. No les interesa su suerte, ni su bienestar. Son mercancía cuyo deterioro genera una pérdida dineraria a su propietario, la que hay que evitar de cualquier modo. No se les puede dejar engordar, no porque estén interesados en su salud, sino porque constituye un deterioro para la mercancía [...]. Es inevitable asimilar este tipo de conversaciones a las sostenidas por los negreros [sic] en tiempos de la esclavitud o por los nazis en los campos de concentración de Treblinka, Bergen Belsen o Auschwitz. Una de las damas incluso es rechazada por Mónica porque pese a tener un cuerpo precioso, tiene “cara

de marrano” y rechaza a otras “por chaparras” que no vuelve a cometer ese error. Es decir, no es negocio traficar con mujeres cuando éstas son muy bajitas⁴⁸.

En este tipo de ofertas existen casos en los cuales hay conciencia del tipo de trabajo que se va a realizar ya sea dentro o fuera del país; sin embargo, muchas veces cambian abruptamente las condiciones laborales y estas personas terminan siendo sujetas a explotación. Frente a estos casos, el consentimiento no debe ser considerado como atenuante de la explotación y tampoco debe tomarse en cuenta en la fase de judicialización, “porque la trata se basa en el abuso de poder que se manifiesta en diferentes formas de violencia que utiliza el tratante para captar y controlar a las víctimas hasta el momento en que son entregadas a los explotadores [...]. En todas ellas persisten los factores de intimidación, manipulación o fuerza” [OIM, 2011, pág. 11].

De acuerdo con el informe de la UNODC y la Universidad Nacional de Colombia:

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, asumimos el reto de profundizar en los derechos como bienes que incluyen de manera constituida, los valores de la dignidad, la integridad corporal, las libertades políticas básicas, las cuales hacen parte del cuerpo general de derechos de las víctimas. Y precisamente porque la trata de personas tal como se ha tipificado y desarrollado en los diferentes instrumentos internacionales y en la jurisdicción, constituye una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que afecta principalmente en las víctimas, el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos de libertad, igualdad, dignidad, seguridad, integridad personal, e incluso a tener una familia y vida. [2009, pág. 32].

Como se mencionó anteriormente, en este delito no solo los grupos delictivos orga-

nizados son los victimarios, también se encuentran personas que, sin estar insertas en dichas redes, generan para sí mismas un beneficio económico o de otro tipo. También es necesario resaltar que, además de registrarse en lugares ajenos a la vivienda de la víctima, la explotación se presenta también al interior de los núcleos familiares⁴⁹.

Como lo mencionan la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y UNODC:

En algunos casos si el tratante es el benefactor o el único soporte económico de la Mujer víctima, se justifica y naturaliza todo tipo de acciones violentas, como agresiones físicas, verbales o psicológicas, sin embargo y aclarando, puede suceder que la explotación tarde en detectarse como consecuencia de la alta manipulación y engaño a la que se ha visto sometida la Mujer víctima, sin embargo hay circunstancias en las que la violencia se materializa desde el momento de la acogida y que puede extenderse de forma directa o indirecta a sus familiares [hijas/os, padres, madres, entre otros] o redes de apoyo, a través de amenazas o agresiones físicas o verbales [2017, pág. 14].

El hecho de que al interior de la misma vivienda se genere la explotación trae consigo algunos inconvenientes para el otorgamiento de las medidas de asistencia. Uno de ellos es que la medida de reubicación que se le brinde a la víctima y/o a su núcleo familiar deberá ser por un tiempo indeterminado, mientras que se toman las medidas que permitan encontrar un sitio en el cual se pueda sufragar una vivienda de manera permanente.

En la medida en que este delito fortalece las condiciones de desigualdad, inequidad, dependencia, explotación física y psicológica y la cosificación de la mujer, se desmejoran significativamente las condiciones de las familias de las cuales ellas son sus cabezas. Esto aumenta la discriminación e impide el ejercicio pleno de sus derechos a la educación, al trabajo, a la salud y el acceso a una atención médica integral. Lo anterior, además, está

⁴⁸ Colombia, Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Pereira [Risaralda], 19 de septiembre de 2008, Rad. 2006-7145. Citado por Naciones Unidas en Aspectos jurídicos del delito de trata de personas en Colombia (UNODC, 2019, pág. 33).

⁴⁹ Al respecto, el Código Penal en su artículo 188 B, determina que existe una agravación punitiva cuando “[...] el responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil”.

relacionado con el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, el derecho a la participación social, deportiva y cultural y a ser protegida contra toda violencia sexual, de género o machista, el derecho a la libertad de circulación, a la libertad de asociación, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social.

Como se afirma en el informe de la OIM y de la Universidad de los Andes:

[...] para prevenir la trata de personas sería necesaria una aproximación multinivel, centrando la atención de las intervenciones preventivas en el ambiente en el que viven las mujeres, específicamente en los factores que pueden causar la expulsión de sus hogares y comunidades [2011, pág. 64].

Aclaran, que dichas intervenciones se pueden materializar generando

[...] oportunidades educativas y laborales en las comunidades pobres y marginales de donde proceden las víctimas; b) en el nivel familiar, conviene incentivar cambios en la dinámica de interacción en los hogares de estas comunidades, facilitando la clarificación de roles de sus integrantes, propiciando la adopción de estilos parentales democráticos y garantizando a los adultos el acceso a los servicios y recursos que requieren para cumplir con su función de cuidadores; c) en el nivel individual, se requiere mantener a las niñas y adolescentes en el sistema escolar [prevenir la deserción] y facilitar a las mujeres adultas el acceso a oportunidades de generación de ingresos que les permitan contribuir a la economía del hogar [Vargas Trujillo, Flórez, & Mendoza Simonds, 2011, pág. 64].

De acuerdo con el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos [Ley 74 de 1968], en cualquiera de las finalidades de explotación se vulneran los derechos de las mujeres, ya que, en primer lugar, existe una distinción entre raza y sexo, donde para ciertas modalidades es mejor victimizar a niñas, adolescentes y mujeres y en muy poca cantidad a los hombres. Ello se vincula con la existencia de unas reglas del “mercado sexual” en el cual la demanda por sexo exige niñas, adolescentes o mujeres jóvenes.

También, se les conmina a tratos crueles, inhumanos o degradantes, como la imposibilidad de negarse a tener sexo con determinados clientes, de utilizar métodos preventivos de VIH y ETS o de tener libertad de movimiento, incluso cuando se encuentran en lugares públicos. En la explotación, la labor a la que está siendo forzada no le permite generar un estándar de vida adecuado, ni tampoco se garantizan los mínimos vitales como la salud, la alimentación, el vestuario, el descanso, entre otros.

Por consiguiente, los impactos de la trata sobre la vida de las personas implican total negación de acceso a derechos fundamentales, así como secuelas físicas, psicológicas y emocionales [por ejemplo, depresión, estrés postraumático y ansiedad], que no son fáciles de superar [Ministerio del Interior, 2018]. En general, los derechos vulnerados son: (i) el derecho a la vida; (ii) el derecho a la libertad; (iii) el derecho a la seguridad; (iv) el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso; (v) el derecho a no ser sometido a torturas y/o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y (vi) el derecho fundamental autónomo a la dignidad humana.

Cabe agregar, como lo señala la Guía metodológica para la identificación y atención de escenarios de riesgos y respuesta a la trata de mujeres, niñas y adolescentes en Bogotá D.C., que:

Este delito constituye una violencia contra las mujeres, ya que se ejerce contra estas por el hecho de serlo, teniendo relación en sus medios, impactos y finalidades con lo que se ha definido en el Art. 2 de la Ley 1257 de 2008, como violencia contra la Mujer, la cual es entendida como cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, por su condición de mujer así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado [Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. & UNODC, 2017, pág. 25].

A lo anterior se agregan las víctimas pertenecientes a poblaciones étnicas (indígena, negra, afrodescendiente, raizal, palenquera o gitana) o de orientación sexual e identidad de

género diversas o en situación de discapacidad, que, al haber sido víctimas históricas de discriminación, poseen unas vulnerabilidades sobre las cuales los victimarios actúan para lograr la explotación.

Son las mujeres quienes aceptan los ofrecimientos de familiares o extraños, con el fin de mejorar sus ingresos o su estatus social a cambio de realizar actividades laborales en casas de familia, en empresas o en ventas ambulantes, ofertas que a primera vista para la mujer son normales. Debido a la presión económica de las cuales son objeto, sin pensarlo de forma detenida, aceptan los ofrecimientos hasta de viajar a otras ciudades u otro país con un total desconocimiento de las condiciones mínimas a las cuales podrán estar sujetas con tal de enviar recursos económicos a sus familias.

Como lo menciona el informe de la OIM y la Universidad de los Andes:

Evidentemente, la captación se facilita cuando la persona se ve abocada a una situación límite porque el Estado no cumple con su obligación de garantizarle las oportunidades de educación, trabajo y vivienda que le permitan disfrutar de condiciones de vida dignas. En la fase de explotación, se logró corroborar que las organizaciones criminales degradan la condición humana de las víctimas, despojándolas de todos sus derechos y usándolas como mercancía para su propio beneficio. Cuando las víctimas logran retornar al país, esta vulneración de derechos se mantiene, de un lado, por la omisión e ineficacia del Estado para juzgar y procesar a los tratantes y, de otro, por la falta de reconocimiento y protección a las víctimas para regresar a su lugar de origen y disfrutar de garantías necesarias para resarcir los daños físicos y psicológicos ocasionados, evitar la estigmatización y facilitar su reintegración familiar, social, laboral y económica (Vargas Trujillo, Flórez, & Mendoza Simonds, 2011, pág. 74).

Además, no necesariamente las ofertas laborales pueden mostrarse como actividades dignas; por ejemplo, en la mendicidad se enraíza y se fortalece la situación de extrema pobreza y las demás condiciones de vulnerabilidad en las cuales se encuentran las mujeres y sus familias, tales como la discapacidad física o psicológica. La indigencia no repre-

senta un ejercicio de garantía de derechos, mucho menos cuando el dinero recolectado de esta actividad se entrega a un tercero. Lo anterior acrecienta las condiciones de vulnerabilidad de las personas que son obligadas a ejercerla.

Dentro del modus operandi de la red de trata o del tratante individual, “las mujeres llegan al lugar de destino con una deuda derivada de los gastos correspondientes al trámite de documentos, tiquetes y demás recursos requeridos para el viaje. El aumento de esta deuda es uno de los principales medios de coerción utilizados por los integrantes de la red” (Vargas Trujillo et. al., 2011, pág. 73); además, en el ejercicio de coerción, las mujeres son amenazadas y castigadas, y se les niega la remuneración prometida. En este delito, el aumento de la deuda es sustentada en los gastos en que incurrió el tratante para captar, trasladar y acoger a las víctimas, por lo cual, justifican la extensión de las horas por día trabajadas o el aumento excesivo de las metas diarias de producción según la finalidad.

Las ofertas matrimoniales también resultan ser una forma de transacción. Esta, en principio, puede estar oculta para la mujer, pues al recibir el ofrecimiento ella desconoce a lo que en realidad se está enfrentando. Si tiene algún conocimiento, este no trasciende más allá de que debe acceder a un vínculo matrimonial para pagar una deuda propia o familiar, para tener la posibilidad de acceder a una nacionalidad o para mejorar en algo, o sustancialmente, su estatus económico.

Por otro lado, existe la posibilidad de que a las mujeres se les ofrezca trabajos en bares y casas de lenocinio, en donde oferten su cuerpo bajo unas condiciones laborales supuestamente dignas, como un horario de máximo 8 horas, el reconocimiento de salarios justos y prestaciones sociales, la posibilidad de descansar en su hogar y de rechazar clientes y prácticas sexuales que no estén acordes con lo que ellas estaban dispuestas a ejercer.

Las potenciales víctimas se localizan en contextos en los cuales se ha naturalizado la violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial; son espacios en los que se someten a las mujeres con la amenaza de afectar la vida e integridad de sus familiares. Estos contextos se caracterizan, además, por la falta de presencia integral del Estado y ofertas que permitan disminuir las vulnerabilidades de las familias de las cuales estas mujeres son cabeza. A través de ese uso de la fuerza se busca “doblegar a la víctima y lograr

que actúe en contra de su voluntad [...], generalmente los hombres, utilizan la fuerza física, incluso la violencia, para obligar a las mujeres a hacer lo que ellos quieren y restringir su capacidad para decidir actuar de otra manera” (Vargas Trujillo et. al., 2011, pág. 73).

Como agrega el informe de la OIM y la Universidad de los Andes,

Los derechos de las víctimas están siendo vulnerados desde antes de la captación y esta situación se perpetúa después del retorno. Es precisamente esta vulneración de los derechos lo que motiva a las personas a aceptar la oferta de trasladarse a un lugar diferente a su lugar de residencia en busca de mejores oportunidades. Estos datos, junto con los de los análisis cuantitativos que permiten identificar los lugares de origen de las víctimas de trata externa, sugieren que la prevención del delito exige focalizar las acciones en estos departamentos y grupos de población, así como en el abordaje de los factores de riesgo estructurales identificados en el nivel contextual. En este sentido, conviene señalar que resulta muy poco efectiva la sensibilización y las campañas de prevención acerca del delito si el Estado no garantiza las condiciones que permitan la realización de los derechos humanos de todas las personas y, en particular, de las posibles víctimas” (Vargas Trujillo et. al., 2011, pág. 88).

Según la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y UNODC, en la mayoría de los casos, las mujeres víctimas se encuentran

[...] bajo el control de los tratantes o agresores a través de la manipulación, engaño o violencia, sin embargo las intenciones de abuso y maltrato pueden ser tan veladas y ocultas, que en muchas ocasiones estas no se dan cuenta, y siguen confiando en las promesas manifestadas desde el momento de la captación, en los casos en que la agresión es directa, es muy difícil salir del contexto de riesgo (2017, pág. 13).

Por otra parte, frente a la ocupación de la víctima, del total de casos de trata reportados, 23% estaban en situación de desempleo, el 0,11% correspondía a estudiantes y tan solo hubo una lideresa, una mujer vinculada a una actividad económica independiente, una empleada y, en los demás, no se reportó información. A partir de este escenario se pue-

de inferir que el desempleo es el factor que más incidencia tuvo en este delito. La modalidad de trata más registrada fue la explotación sexual, seguida por los trabajos forzados (Ibidem, pág. 13).

Finalmente, con respecto a las vulneraciones, es bajo el nivel de denuncia, entre otros, por el miedo de que se puedan agravar sus condiciones de explotación o victimización. Las mujeres pueden encontrarse en circunstancias psicológicas tan complicadas que no ven en la denuncia un mecanismo de protección, sino todo lo contrario, pues ejercer ese derecho les hace suponer que su situación puede empeorar.

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

La trata de personas y las afectaciones en las personas con orientación sexual e identidad de género diversas en Colombia

8

8. La trata de personas y las afectaciones en las personas con orientación sexual e identidad de género diversas en Colombia

Esta población sufre de constantes discriminaciones y marginación desde los círculos sociales más pequeños, como el hogar, la vecindad y la escuela, hasta escenarios más amplios, como el comunitario, laboral y político. Estos actos podrían considerarse como violencias basadas en género en tanto reproducen discriminaciones históricas en torno a aquello que no encaja dentro de los marcos culturales. Se basa en los prejuicios que denigran de la humanidad y dignidad de estas personas.

En Colombia, la violencia ejercida contra ellas,

[...] también ha sido caracterizada como una forma de “limpieza social” de los “disidentes” de las normas sociales aceptables, la cual es tolerada por la sociedad al margen. Estos actos de limpieza se han manifestado en asesinatos y tratos degradantes, usados para forzar, por ejemplo, a trabajadores sexuales [LGBT] a abandonar ciertas áreas, [...] o para desincentivar a personas LGBT de reunirse en ciertos lugares (CIDH, 2015, pág. 39).

Los tipos de violencias más recurrentes contra las personas en razón de su orientación sexual e identidad de género son homicidios, amenazas, agresiones sexuales y violencia policial⁵⁰. Sin embargo, al analizar estas agresiones en un contexto de conflicto armado, se suman otras prácticas de violencia que incluyen despojo de tierras, desplazamiento forzado, secuestro, desapariciones forzadas, tortura, entre otras.

Tan solo en 2017, hubo 109 víctimas de asesinato (Colombia Diversa, s. f.), siendo las víctimas más recurrentes hombres homosexuales en sus viviendas, mujeres trans en espacios

públicos y zonas de trabajo sexual, personas LGBT defensoras de derechos humanos y mujeres lesbianas en pareja (Colombia Diversa, Caribe Afirmativo & Santamaría Fundación, 2015, pág. 34). En ese mismo año también se presentaron 60 casos de amenazas, principalmente de grupos paramilitares y bandas criminales, 67 por violencia policial y 76 víctimas, de las cuales, 46 casos se asociaron a lesiones personales (Colombia Diversa, s. f.). Al revisar las características generales de la población víctima, se constató que la gran mayoría no cuenta con formación básica secundaria o superior y que se desempeñan, principalmente, como trabajadoras sexuales, comerciantes o peluqueras. A ello se suma un importante número de mujeres transgénero y hombres gais victimizados.

Así pues, la exclusión a la que se ven expuestas debido a su identidad de género, la ausencia de redes de apoyo y la desprotección e inacción de instituciones como el ICBF y las Comisarías de Familia “perpetúan ciclos de marginación y pobreza que las expone a vulneraciones al derecho a una vida libre de violencia” desde edades muy tempranas (Colombia Diversa, Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans & Diversas Incorreatas, 2019, pág. 10). Por estas razones, se ven forzadas a recurrir a actividades de la economía informal, como la prostitución y el microtráfico, en donde se exponen a muchos más riesgos, entre ellos, la contracción de una enfermedad de transmisión sexual. En este contexto carecen, además, de seguridad social.

Cabe agregar que es común que este tipo de violencias no sean denunciadas o reportadas, lo cual influye en el amplio subregistro del fenómeno. Ello es resultado de “la falta de garantías [de seguridad para] las víctimas y el miedo a retaliaciones por denunciar estos hechos, así como a la impunidad frente a los casos que ya se registraron [anteriormente]” (Colombia Diversa et. al., 2015, pág. 74). A su vez, esto evidencia los límites de acceso a la justicia y a la igualdad de derechos que sufren estas personas. A lo anterior se suman formas de violencia estructural que obstaculizan el ejercicio pleno de otros derechos sociales, económicos y culturales, como el acceso al sistema de salud, educación y empleo (Caribe Afirmativo, 2019).

También es importante tener en cuenta que “la discriminación y la violencia que enfrentan por su orientación sexual e identidad de género es lo que les obliga a migrar, lo que a su vez puede conducir a diversas formas de discriminación contra estas personas en

⁵⁰ Acompañada de discriminación institucional.

países de tránsito y destino” [CIDH, 2015, pág. 174]. En consecuencia, se reproducen ciclos de violencia, en los cuales esta población queda atrapada, con el agravante de que desconocen sus derechos fundamentales.

En los casos de victimización por trata, la existencia de prejuicios y la constante discriminación a causa de su orientación sexual o identidad de género complican gravemente la identificación adecuada y la prestación de atención a las víctimas [Departamento de Estado de Estados Unidos, 2014, párr. 3]. Además, en los espacios y procedimientos diseñados para atenderlas no siempre se tienen en cuenta las necesidades particulares de esta población, especialmente de las mujeres trans, por lo cual no se logra un tránsito completo hacia una fase de estabilización, sino que persisten múltiples afectaciones derivadas de la experiencia de trata.

Estas violencias se ven potenciadas en el marco de los conflictos armados, en los cuales las afectaciones sufridas por esta población se relacionan con el ejercicio de control social por parte de actores armados, regulación sobre los cuerpos y las sexualidades y el exterminio social [Defensoría del Pueblo, Protegiendo la diversidad, 2018, pág. 19]. Lo anterior se debe, principalmente, a los discursos machistas y a la cultura patriarcal que priman en estos contextos. Así pues, los actos perpetrados por diversos actores armados, bajo discursos de discriminación y exclusión contra estas personas, se constituyen en violencias basadas en género y en prejuicios.

En el caso de Bogotá, un estudio realizado por la Secretaría Distrital de Planeación y UNODC [2018, pág. 52] sobre las personas OSIGD en 6 localidades de la ciudad mostró que, de las 241 personas entrevistadas, 82 manifestaron ser víctimas del conflicto, y 48 de estas se identificaron como personas transgénero [58,44%]. Los hechos victimizantes, en su mayoría, fueron motivados por su orientación sexual e identidad de género.

El desconocimiento de las personas OSIGD sobre los derechos que tienen como víctimas, el miedo a la estigmatización asociada a los hechos sufridos y la desconfianza hacia la institucionalidad deslegitiman la denuncia de estas violencias. Otros factores que limitan el conocimiento de estos casos de violencia se relacionan con las condiciones de inseguridad y violencia [dada la presencia de grupos armados en los territorios] y con el

temor legítimo de “descubrir su orientación sexual o identidad de género cuando aún no lo han mencionado dentro de sus grupos familiares” [Ibídem, pág. 5]. Debido a esto, se puede apreciar un subregistro de víctimas, lo cual dificulta la defensa y el restablecimiento de sus derechos.

Otros ejemplos de violencias ocurridas en el contexto del conflicto contra estas personas, incluye la perpetuación de prejuicios como forzar a la población rural a tomarse pruebas de VIH y expulsar de los territorios a quienes hubiesen contraído el virus. Igualmente, forzar a hombres homosexuales y a mujeres transgénero a participar en rines de boxeo para el entretenimiento de los grupos armados. Estos casos, registrados en San Onofre [Montes de María] en 2003, un territorio bajo el control de las AUC, constituyen actos forzados de humillación y estigmatización pública [Colombia Diversa, 2016].

Las condiciones que generan las victimizaciones contra esta población se relacionan con factores sociales, económicos y culturales. Con respecto a los factores sociales, se resaltan los múltiples señalamientos y la discriminación de los cuales son objeto esta población, así como la expulsión de sus grupos sociales o núcleos familiares, debido a que sus orientaciones sexuales o identidades de género diversas no coinciden con los cánones normales binarios de género [Defensoría del Pueblo, Protegiendo la diversidad, 2018, pág. 19]. Entre los factores económicos, el principal es la discriminación laboral y la propensión al “empobrecimiento y la marginalidad” [Ibídem, pág. 19]. Por último, los factores culturales tienen que ver con la prevalencia de discursos sociales centrados “en el privilegio de la masculinidad y la heterosexualidad y que conlleva[n] a [sic] la subordinación y discriminación” [Ibídem, pág. 19].

Los actos de violencia contra mujeres, incluyendo mujeres lesbianas, bisexuales y trans, son experimentados por éstas como manifestaciones estructurales e históricas del sexismo y la desigualdad entre los hombres y las mujeres [CIDH, 2015, pág. 167].

De acuerdo con la analista de la OIM, Olivia Morales:

La trata de personas se manifiesta en varias formas y se abarca una multitud de víctimas. Sin embargo, la sexualidad y la identificación de género de dicha víctima es

usualmente presumida como heterosexual y cisgénero. Debido a la naturaleza sensible de la identificación de la sexualidad/el género, datos concretos sobre las víctimas de trata que son LGBTI+ son limitados, pues las víctimas tienen miedo sobre las repercusiones de revelar su identidad. Es sabido, sin embargo, que las personas LGBTIQ+, como resultado de su identidad, son doblemente vulnerables a las situaciones de la trata de personas. Las personas trans y no binarias son particularmente vulnerables a la explotación: las oportunidades de empleo son escasas para aquellas personas identificadas fuera del rango binario tradicional de género y los traficantes activamente lo saben. Por esta razón, muchos traficantes buscan específicamente víctimas trans y no binarias, pues saben que tienen pocas alternativas [s. f., párr. 1].

Según el estudio realizado por la Secretaría Distrital de Planeación y UNODC, los factores de riesgo a los que se encuentran expuestas, se dividen en varios tipos. El primero, son los factores de riesgo familiar, que se traducen en maltrato intrafamiliar. Según cifras de estas entidades [2018, pág. 58], “[...] 114 personas [47,30%] de las 241 personas entrevistadas respondieron alguna vez haber sufrido” este tipo de violencia. El segundo, son los factores de riesgo sexual, los cuales están relacionados, principalmente, con hechos de abuso y violencia sexual contra estas personas, incluyendo el riesgo para quienes ejercen la prostitución⁵¹. Frente a esta última población, las precarias condiciones económicas, las situaciones de dependencia familiar o de pareja y el constante estigma en su contra los convierten en presas fáciles para los tratantes.

Otros factores de riesgo se asocian al consumo de sustancias psicoactivas. El 63% de las personas entrevistadas afirmaron haber consumido alguna sustancia, en algunos casos, tras ser obligados. Asimismo, existen factores de riesgo socioeconómico, que son

aquellos asociados a los oficios que ejercen. Es preocupante que el 19,5% de las personas entrevistadas reciban un ingreso menor a un salario mínimo. Sobre el tema, la Secretaría Distrital de Planeación & UNODC [2018, pág. 65] afirman: “[...] el 30,29% ha recibido ofertas relacionadas con dinero, viajes u otros beneficios a cambio de relaciones sexuales, dentro de las cuales 10 manifestaron que una vez aceptaron este u otro tipo de ofrecimiento, la oferta no correspondió con la realidad”. Si bien en el estudio realizado por estas entidades no se identificaron casos de trata, si se estableció el alto grado de vulnerabilidad de la mayoría de la población entrevistada.

Estas personas también se encuentran en entornos invisibilizador de sus derechos, en los cuales se mercantilizan los cuerpos, como se hace especialmente con las mujeres transexuales, quienes ven en la prostitución la única forma de lograr un sustento. Son personas a quienes les es difícil acceder a la oferta institucional educativa y laboral, y perciben menos de un salario mínimo.

Al respecto, en el documento Sectores sociales LGBTI, conflicto armado y trata de personas en Bogotá. Rutas, conceptos y oferta institucional (Alcaldía Mayor de Bogotá y UNODC, 2018, pág. 14) se concluye que:

En relación con el delito de trata de personas, 185 [77%] personas se encuentran en riesgo de ser víctimas de este delito. En este punto, se debe tener en cuenta que se habla de factores de riesgo, más no de indicios de ocurrencia del delito. Este es un fenómeno que reviste complejidad en su identificación, pues suele confundirse con prácticas que se naturalizan o con delitos de otro tipo.

De las atenciones prestadas por las Duplas de Género, se pudo determinar que:

[...] frente a la orientación sexual de las mujeres que reportaron ser víctimas del conflicto armado interno, todas las que se identificaron como lesbianas declararon haber sido víctimas de desplazamiento forzado y todas, excepto una, de amenazas; la mitad de las mujeres bisexuales que acudieron a la Delegada reportaron violencia sexual. Del total de

⁵¹ Un estudio realizado por la Alcaldía de Santiago de Cali y UNODC [2016, pág. 57] mostró que entre las poblaciones con mayor riesgo de ser víctimas de trata se encuentra la “población LGBT en exclusión o en situación de prostitución”.

las mujeres transgénero que aparecen identificadas como víctimas del conflicto armado, 66% reportaron amenazas, 61% desplazamiento forzado y el mismo porcentaje violencia sexual [Defensoría del Pueblo, Boletín 2018 Violencias Contra las Mujeres, pág. 20].

La Relatora Especial sobre la Trata de Personas señala en el informe del 2016 lo siguiente:

[La] violencia relacionada con los conflictos, como la violencia sexual, puede por sí sola ser motivo de desplazamientos internos forzados, lo que a su vez aumenta la vulnerabilidad a la explotación, en particular mediante la trata. Por ejemplo, en Colombia, la violencia sexual a manos de grupos armados ha obligado a las mujeres y niñas pertenecientes a minorías étnicas de zonas rurales remotas a abandonar sus comunidades, y ha aumentado el riesgo de que sean víctimas de la trata en el país y en el extranjero [ONU, 2016, pág. 41].

En el marco de los acuerdos firmados con las FARC-EP, se establece la necesidad de:

[...] velar por que las cuestiones relacionadas con la violencia sexual y otras formas de violencia por razón de género, entre ellas la trata de seres humanos, se incorporen en los procesos de mantenimiento de la paz y de reconstrucción posteriores a un conflicto, y promover la participación plena y en condiciones de igualdad de las mujeres en la toma de decisiones, en especial cuando guarden relación con cuestiones vinculadas a la trata en situaciones de conflicto, de conformidad con las directrices y recomendaciones generales del Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas [Ibid., pág. 30].



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

| **9** |

La implementación de las medidas de asistencia a víctimas del delito

9. La implementación de las medidas de asistencia a víctimas del delito

En este apartado se realizará un breve análisis sobre tres casos recopilados por las Duplas de Género en tres regionales diferentes. Estos casos aportan una serie de elementos, los cuales permiten visibilizar los alcances, retos y vacíos principales que tiene la ruta de asistencia.

Luego de dicho análisis se presentarán una serie de conclusiones, las cuales generan insumos para las recomendaciones que se brindan en este informe defensorial. Posteriormente, se hará un análisis de la oferta institucional territorial existente en los departamentos de los que el Ministerio del Interior reporta el mayor número de casos y se finalizará con un apartado en el cual se reflexiona sobre la asistencia que también deberían recibir las víctimas indirectas del delito.

9.1 Estudio de casos

De acuerdo con la asesoría brindada por las profesionales encargadas, las víctimas manifestaron haber sufrido del delito en varias finalidades y tipos de trata. Estas víctimas, actualmente, se encuentran en el territorio nacional. Luego de haberse reportado cada uno de los casos al Grupo de Lucha Contra el Delito del Ministerio del Interior y ante las entidades territoriales correspondientes, les fue activada la ruta de asistencia “inmediata y mediata” con unas acciones en el marco de las competencias y las capacidades de las entidades en el orden regional.

Caso 1:

El primero es el caso de APF, quien tiene en la actualidad 30 años. Es una persona que nunca ha estado vinculada a un programa educativo en su municipio, por lo cual no sabe leer ni escribir. Entre los 22 y los 28 años, fue víctima de abuso sexual por parte de su padrastro, quien era la única persona con la que convivía. Esta persona la explotó sexualmente. Fue también víctima de violencia física y psicológica, pues se le negó de forma permanente salir de la casa, se le suministraba un alto

nivel de alcohol, no recibió ningún tipo de tratamiento médico, se le retuvieron sus documentos, no podía rechazar a ningún “cliente”, ni podía utilizar preservativos. Los clientes pertenecían a un grupo armado ilegal. Durante el allanamiento, se encontró que AFP era madre de una niña de aproximadamente un año de nacida, la cual, al encontrarse en el mismo aislamiento de su madre, no poseía registro civil.

De esta explotación fue víctima hasta hace dos años, cuando el caso fue denunciado por un vecino ante la Defensoría Regional, dependencia que adelantó las acciones de articulación con el ICBF, la Personería municipal, La Fiscalía Seccional y la Policía Nacional para el operativo de rescate.

Luego de ser rescatada del lugar de explotación, madre e hija fueron conducidas al hospital del municipio, donde fueron internadas por las complicaciones de salud que presentaban; la primera complicación, era el alto nivel de desnutrición; por ello, fueron remitidas dos días después al hospital ubicado en la capital del departamento con el apoyo de una organización internacional. Dicho traslado se efectuó porque era necesario practicarles otros exámenes teniendo en cuenta las condiciones de las cuales fueron rescatadas. Particularmente, era necesario determinar la edad exacta de la bebé.

La dupla de género, paralelamente, le formuló una serie de preguntas a la víctima, con el fin de poder diligenciar el formato de reporte de caso. Con este documento se activó la ruta de asistencia en el nivel departamental, ya que en el municipio donde ocurrieron los hechos no se encontraba constituido el correspondiente Comité.

Mientras estuvieron en el hospital, por espacio de aproximadamente 15 días, la Defensoría Regional le insistió en repetidas ocasiones a la Registraduría Departamental expedir copia del documento de identidad de la víctima directa y Registro Civil de la víctima indirecta, ya que sin esta documentación ninguna de las dos podía ser afiliada al sistema de salud. La Entidad manifestó que debía cumplir con unos procedimientos previos para determinar si efectivamente ella era la madre de la niña.

Paralelamente, se convocó a una sesión extraordinaria del comité de lucha contra la trata del Departamento, pero algunos funcionarios de las entidades que lo integran con-

sideraron que no era necesaria dicha convocatoria, pues cada entidad tenía claro qué era lo que debía hacer respecto al caso.

Cumplido el periodo de hospitalización, la dupla de género fue informada sobre las condiciones de salud de las pacientes, las cuales serían dadas de alta dos días después. Por esta razón, el hospital alertó sobre la necesidad de conseguir un espacio al cual fuera llevada la víctima, ya que esta manifestó su negativa de regresar a la casa donde fue explotada.

Frente a esta contingencia, la Personería municipal solicitó a la Secretaría Social Departamental y municipal, la destinación de un albergue con unas condiciones en las cuales la madre pudiera estar cómoda con su hija y donde, además, se les suministran alimentos, útiles de aseo, ropa, etc. Se consideró la necesidad de que el lugar de alojamiento estuviera localizado en la capital del departamento, teniendo en cuenta que la víctima y su hija requerían controles médicos con el acompañamiento de funcionarios y de la Policía Nacional.

La Alcaldía y la Gobernación manifestaron no contar con recursos económicos para dicho propósito, sin embargo, indicaron que consultarían a la Cruz Roja la posibilidad de que pudiera brindarles el alojamiento requerido. Efectivamente se logró destinar un albergue de la Cruz Roja; no obstante, como condición para recibir las, dicha entidad manifestó que, teniendo en cuenta la ruta de asistencia “mediata” a la víctima, solo podía otorgárseles esta medida por espacio de dos meses. La Gobernación se comprometió a adelantar las gestiones para trasladarla posteriormente a otro lugar.

Luego de los dos meses, la Gobernación destinó algunos recursos para el pago de un mes de arriendo en un hotel. La habitación no contaba con suficiente iluminación y el baño era público; esto dificultaba la permanencia de la madre en ese espacio, pues se sentía nuevamente encerrada, y también era un impedimento para brindar los cuidados necesarios a la niña. Al ingreso al hotel, se le informó a APF que ese alojamiento era solo por espacio de un mes y que luego de ello debería buscar por sus propios medios un lugar para residir.

Sobre el proceso judicial, la víctima tiene conocimiento de la existencia de una denuncia e investigación, pero no posee mayor información al respecto. Así mismo, ante la notificación de desahucio, buscó a una familiar con la que tuvo contacto antes de la victimización, quien aceptó que esta se trasladara a vivir con ella a su lugar de habitación localizado en zona rural,

a hora y media del municipio. A este lugar, efectivamente, se trasladó la víctima junto con su hija antes de que finalizara el periodo de albergue pagado por la Gobernación⁵².

Actualmente, APF vive con su familiar en una casa construida con polisombra y tejas en zinc, ubicada en una zona de invasión. La vivienda no cuenta con servicios públicos y ellas no tienen acceso a servicios educativos, de salud, etc.

Por otro lado, en una sesión del Comité departamental de trata, la Defensoría Regional propuso articular acciones con el Comité Consultivo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia Sexual y de Género y la Atención Integral de las Víctimas. Estas acciones a la fecha no han sido implementadas.

Actualmente, aparte de la visita de una funcionaria de la Personería Municipal y de la dupla de género, la víctima y su hija no han recibido ningún tipo de atención, ni visita profesional; no obstante, ya se encuentran afiliadas al Sisbén. Ante una solicitud de información requerida por la Defensoría Regional, la Alcaldía y la Gobernación respondieron que los servicios de salud se encuentran garantizados y si la víctima lo estima conveniente, puede ser matriculada en una institución educativa para que inicie sus estudios de primaria. Así mismo, con el Sena se acordó una capacitación en opciones de empleabilidad o microempresa. Por otro lado, debido a la falta de recursos económicos de la víctima, no le es posible trasladarse con su hija a la zona urbana para los controles médicos que le fueron dispuestos.

Se le ha solicitado al Comité Departamental de trata en dos oportunidades, con copia a la Procuraduría Regional, remitir la información sobre las acciones adelantadas para el restablecimiento de derechos de la víctima; sin embargo, no se ha recibido respuesta.

Al analizar este caso, si bien se identifica la aplicación de medidas de asistencia como parte de la ruta de atención a las víctimas, se notan ciertas problemáticas en la implementación de algunas de ellas. Por ejemplo, son visibles las dificultades de articulación entre

⁵² La víctima informó sobre su decisión de trasladarse a vivir con su familiar a una funcionaria enlace de la Alcaldía municipal, quien llevaba tan solo dos meses contratada y no tenía conocimiento del caso desde el inicio. Sin embargo, la funcionaria se comprometió a indagar sobre su caso y adelantar las gestiones pertinentes.

las diversas entidades de orden territorial y existen demoras en determinados procedimientos, como la entrega de documentación a la víctima, lo cual retrasaba otros procesos fundamentales como su inscripción al sistema de salud.

En el caso de AFP, aunque se le brinda el alojamiento a nivel de la asistencia “mediata”, esta medida hace parte de la asistencia “inmediata”, la cual tiene una temporalidad de 5 días, extensibles máximo por otros 5 días. Las dificultades en la provisión de un alojamiento digno y acorde con las necesidades de la víctima denotan algunos elementos: (i) la temporalidad de las medidas no es suficiente para garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas; (ii) se requiere de la provisión de infraestructura (albergues) adaptados a las necesidades de víctimas del delito en los municipios en los cuales se encuentren residiendo; (iii) los problemas en la garantía de otras medidas directamente vinculadas como “la generación de ingresos” y “la formación para el empleo”.

A pesar de que la ruta de atención reconoce la importancia de la asistencia médica y psicológica para la recuperación y estabilización, AFP ha tenido dificultades para acceder a servicios de salud, lo cual se ha dificultado, aún más, por la distancia entre la vivienda en la que reside y el centro de salud ubicado en el casco urbano.

Un elemento que es transversal a la puesta en marcha de la ruta es la necesidad de tomar en cuenta el género de la víctima y su bebé, pues esto las expone a mayores condiciones de vulnerabilidad y dificulta su estabilización. Al ser mujer, madre cabeza de hogar, sin escolarización, AFP tiene mayores dificultades para acceder a un trabajo y conseguir ingresos para mantenerse a sí misma y a su bebé; además de las discriminaciones o señalamientos que puede llegar a sufrir por ser madre cabeza de familia.

De igual forma, la condición de género de AFP tiene un mayor impacto sobre las necesidades de acompañamiento psicosocial y de una atención médica, judicial y administrativa. Se esperaría que esta última reconociera esta situación y brindara un servicio más holístico. Ante esto, es evidente la poca capacitación de los funcionarios públicos y del personal médico en torno a la aplicación del enfoque de género en la ruta de atención, de manera que se pueda articular y conectar la información de AFP recogida por las instituciones y las entidades. De lograrse una capacitación mucho más eficiente y eficaz del

personal que atiende a víctimas, sería posible generar alertas sobre sus condiciones de vida y se podría caracterizar y contextualizar de mejor manera el caso. De esta forma sería más fácil priorizar la atención y la oferta institucional disponible para ella.

Así pues, aunque la ruta de atención se encuentra “en marcha” y esta reconoce la aplicación de enfoques de derechos y de género, en la práctica no se ha garantizado plenamente el restablecimiento de derechos de AFP, ni tampoco se han adoptado medidas específicas para atender sus necesidades y condiciones particulares asociadas a su género. Además, se identifica la necesidad de fortalecer los componentes de la asistencia “mediata” que reciben estas víctimas, con miras a lograr no solo un acceso pleno a la oferta institucional disponible, sino también para consolidar el proceso de estabilización de la víctima, tras los hechos, sin conllevar su revictimización.

Es posible que en este caso se identifique también la victimización por “explotación sexual como finalidad de trata de personas en el marco del conflicto armado” [Ley 1719, 2014], ya que un actor armado ilegal participó de manera directa, o indirectamente, en la esclavitud sexual, y de esta explotación se generó un embarazo forzado. Por esta razón, era importante haberles prestado atención y asesoría a través de la ruta de asistencia a víctimas del conflicto armado y haber garantizado atención integral y gratuita en salud. Así mismo, era primordial que recibiera atención psicosocial hasta cuando la víctima así lo estimara. Actualmente, la limitada orientación que se le ha brindado no ha generado las condiciones idóneas que le permitan superar los impactos emocionales, ni ha recibido la reparación integral, la cual incluye la implementación de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica [Ley 1448, 2011, Art. 28].

Caso 2:

El segundo caso es el de EEO, mujer de 41 años de edad, soltera, quien cursó hasta cuarto de primaria. En el año 2009 conoció por una red social a su expareja, un canadiense de 55 años de edad. En ese momento ella trabajaba en servicios generales en un municipio ubicado a cinco horas de la ciudad capital. El hombre llegó directa-

mente al pueblo, allí se hicieron novios y convivieron cerca de tres (3) meses.

Luego de ello, la pareja le propuso que se fueran a vivir juntos a la capital del departamento, en la casa natal de EEO. El señor se comprometió a asumir los gastos de manutención de toda su familia, integrada por su señora madre y su hija.

Efectivamente se trasladaron al hogar materno, donde convivieron aproximadamente cinco años en unión libre con su hija y la señora madre de EEO. En ese tiempo, EEO se dedicó a la venta de productos por catálogo, mientras su expareja no trabajaba y comenzó a tornarse agresivo con ella y con la familia.

Después de los cinco años, legalizaron su unión marital y su pareja le propuso que viajaran juntos a Canadá, con el fin de que ella le colaborara en la administración de un restaurante. De esta forma, ella mejoraría sus ingresos y podría enviarles recursos a su madre y su hija. Efectivamente, viajaron y se alojaron en la casa de una hermana de su expareja. En este sitio, el hombre le quitó sus documentos, la encerró y la dejó a cargo de tareas domésticas como lavar, planchar, cocinar y asear, como forma de “pago” por su alojamiento en dicha casa.

Luego de cuatro (4) meses de esta situación, en las pocas llamadas que ella realizó a su familia, prefirió no comentarles sobre la situación por miedo a las represalias de su victimizador. Logró establecer contacto con una vecina que le suministraba alimentos, pero también bebidas alcohólicas, según ella, como una forma de superar la depresión. A los cinco (5) meses se dio cuenta de que estaba embarazada, lo cual generó ira en su expareja, quien por medio de engaños convenció al personal médico de un hospital de que EEO no era apta para tener un hijo y que interrumpieran el embarazo. El procedimiento, además de daños en su salud física, le generó daños emocionales, pues ella deseaba tener el bebé y esto le causó una gran sensación de culpa y desilusión. Incluso, pensó en quitarse la vida.

Debido a que su expareja se dedicaba a actividades de narcotráfico, fue detenido. Tras este suceso, EEO decidió presentarse en el Consulado de Colombia, donde luego de un apoyo mensual por parte de un organismo internacional en condición de refugiada, fue repatriada a Colombia y pudo regresar a su hogar.

Durante los siguientes seis (6) meses mantuvo contacto con una Fundación que ayudaba a personas víctimas del delito, periodo en el cual no presentó denuncia y tampoco solicitó servicio de atención con ninguna entidad del Estado, ni tampoco asistencia psicológica. Alguien le mencionó que en la regional de la Defensoría del Pueblo podría ser orientada y asesorada jurídicamente. EEO actualmente no tiene claridad sobre la atención médica y psicosocial que le fue prestada por parte de la Fundación.

El recibimiento en su casa materna no fue el que esperaba, ya que tanto su madre como su hija le reprocharon haberlas dejado solas y que, además, regresara sin dinero para apoyarlas. Por esta razón, se trasladó a otro municipio donde rentó un apartamento. Su situación económica es difícil y a pesar de que ha buscado empleo, no ha tenido éxito. Tan grave es su situación, que actualmente se encuentra en un nivel considerable de desnutrición. Como medida para pagar la renta, decidió subarrendar una de las habitaciones. Adicionalmente, la vecina que conoció en Canadá le envía algo de dinero, el cual le sirve para sufragar algunos de los gastos básicos.

A la fecha, por efecto de las acciones defensoriales adelantadas a su favor, ha recibido atención médica y psicológica. Le fueron tomados exámenes de rutina como parte de la atención que se debe brindar en aplicación de la ruta de atención a las víctimas de violencia sexual [Resolución 0459 de 2012]. EEO manifiesta “que, frente a su situación de consumo de alcohol, ha podido controlar su consumo, pero tiene momentos de recaída y sale a la calle para conseguir el alcohol (refiere suministro de personas desconocidas)”. Menciona, además, que hace cerca de un mes fue la última vez que tuvo una idea suicida cuando su hija le dijo que estaba decepcionada de ella por las razones ya manifestadas.

La Defensoría Regional le ha brindado la orientación psicojurídica en su ruta de atención integral y sus derechos como mujer víctima. Adicionalmente, la ha asesorado en el área civil con el fin de disolver su unión marital y en el área penal, para la representación judicial. También le ha hecho el acompañamiento necesario y ha tramitado ante las entidades las peticiones para su atención integral en el marco de las medidas establecidas para las víctimas. Finalmente, es importante mencionar que ha sido hospitalizada dos veces por tentativa de suicidio.

Con respecto a la implementación de la ruta de atención de EEO, se destaca el acompañamiento psicojurídico que ha recibido por parte de la Defensoría Regional, así como la efectividad de algunas medidas, como su repatriación a Colombia y el acceso a servicios médicos. Sin embargo, en términos de provisión de alojamiento y normalización de su situación laboral, en pro de la generación de ingresos, dan cuenta de las falencias en la ruta y los límites en la temporalidad de las medidas. El estado de salud y su adicción añaden mayor presión a su proceso y complejizan su contexto de vulnerabilidades. Esto se debe no solo a factores socioeconómicos que limitan su acceso a un empleo estable, sino también a factores culturales, asociados a los posibles señalamientos por su experiencia y por su condición de mujer adicta, lo cual dificulta su aceptación en contextos sociales.

Valdría la pena resaltar el rol que juegan algunas organizaciones sociales que atienden a víctimas del delito y la importancia de generar mayores sinergias frente a las actuaciones del Estado. Con lo anterior, se podrían recoger los aprendizajes de la experticia de estas organizaciones, conocer los alcances de las intervenciones que realizan y también realizar seguimiento a los casos que atienden. Esto último cobra gran relevancia, debido al desconocimiento detallado de EEO del tipo de asistencia que recibió por la organización, lo cual dificulta el acompañamiento que realiza la Defensoría.

Son visibles también los ciclos de violencia a los cuales fue sometida en escenarios domésticos y familiares y las secuelas que dicha situación dejó en su vida, tanto a nivel físico como emocional. En virtud de ello, se resalta la importancia del acompañamiento psicojurídico promovido por la Defensoría y se esperaría que la institucionalidad tuviera en cuenta la aplicación del enfoque de género, no solo para la contextualización de las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra y las violencias sufridas, sino también para el diseño y aplicación de las herramientas y estrategias de acompañamiento.

De igual forma, este caso plantea un elemento interesante y es la atención que puede brindarse a víctimas indirectas, que en este caso son la hija y la madre, quienes desconocen los alcances de las condiciones de explotación a las que se vio expuesta EEO en Canadá y tienen una visión errada de los acontecimientos. Dicha situación impidió que se consolidaran como una red de apoyo para la víctima cuando retornó al país, lo que con-

tribuyó a su aislamiento y al deterioro de su salud mental y emocional. En consecuencia, es necesario un trabajo de acompañamiento y de vinculación de víctimas indirectas al proceso de atención, rehabilitación y reparación, con el fin de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida. Dicho proceso debería ser sensible frente al género, no solo de la víctima, sino también de sus familiares, de manera que puedan atenderse las condiciones diferenciales y de mayor vulnerabilidad a las cuales estuvieron expuestas.

Caso 3:

RDC salió en el año 2008 de Colombia a los 32 años de edad, dejando un núcleo familiar integrado por su señora madre de 55 años, un hermano de 30 años, un hijo de 11 años y una hija de 10. Fue captada por una red de prostitución sexual en China, la cual la esclavizó durante tres años. Su familia se enteró por una amiga que también había sido captada y logró escapar, por lo cual entablaron denuncia en la Fiscalía. Luego de dos años, RDC logró contactar a su familia e informarles que efectivamente había estado en China en un club nocturno y que un hombre la había ayudado a escaparse, le había pedido matrimonio y le ofreció su casa en España. Luego de casarse, también fue víctima de agresiones y de explotación sexual por parte de su pareja.

De la relación marital nació una niña. Sobre estas nuevas denuncias la Defensoría Regional informó a la Fiscalía. En el año 2015, RDC logró escapar con su hija y llegó a uno de los consulados de Colombia en ese país, de donde fue repatriada. Fue recibida en un albergue en la ciudad de Bogotá y, luego de un mes, retornó al hogar con sus hijos, su madre y su hermano.

Ya en su domicilio, varias entidades, como la oficina de retornados del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y el operador encargado de la asistencia en el nivel departamental, identificaron una serie de necesidades de atención en salud mental, además de la necesidad de formalizar el Registro Civil de la niña.

El ICBF cumplió con su ruta respecto de la niña; no obstante, el proceso de asesoría psicológica y demás acompañamiento del operador cesó por aproximadamente 3 meses

hasta que se contrató a otra persona jurídica. En las visitas realizadas, se identificó que la red de apoyo de la víctima no era efectiva, ya que la madre le pedía dinero del que supuestamente le estaba “entregando” la Gobernación, lo cual era falso, porque hasta ese momento solo se había activado la atención en salud y el apoyo psicológico, ya que la víctima refirió no requerir otro tipo de apoyo.

Posteriormente, tanto la madre como el hermano, se fueron de la casa y RDC quedó al cuidado de sus dos hijas. La Gobernación dispuso de un subsidio de arrendamiento, mercados y kits de aseo por espacio de 6 meses para el núcleo familiar. Finalmente, se ingresaron a las niñas a una institución cercana a la vivienda. El comité gestionó varios empleos, pero la víctima no aceptó las condiciones laborales. Ante la ausencia de otras opciones, el comité departamental y el municipal ofrecieron asesoría y capital semilla para un proyecto productivo, el cual tampoco se pudo concretar por cuestiones de logística del sitio en el cual quería ser montado.

El ICBF, luego de un seguimiento, tomó en protección a la hija mayor, dado que se encontraba en un estado de rebeldía y consumía sustancias psicoactivas. Por su parte, la hija adolescente se encontraba en protección por ser menor de edad infractora de la ley penal.

Este caso en particular muestra un buen esfuerzo por promover la articulación interinstitucional a nivel territorial y la activación de los Comités departamental y municipal para hacer seguimiento al caso. De igual forma, se reconocen tanto los esfuerzos por atender de forma efectiva a la víctima y a sus hijas desde su repatriación, así como la adjudicación de un subsidio de arrendamiento, mercados y elementos de aseo.

Sin embargo, se manifiestan los límites en la prestación de servicios de atención psicosocial a nivel territorial, asociados a dificultades burocráticas y de contratación de operadores por parte de las entidades. Lo sucedido ocasionó que se perdiera la continuidad en la atención que brindaba el ICBF a la víctima, a su hijo y a sus hijas. Es por ello por lo que se hace un llamado a ampliar su aplicación a víctimas indirectas, incluso hacia la madre y el hermano de la víctima, de manera que se puedan constituir en una red de apoyo en el proceso de recuperación de RDC y no en obstáculos al proceso de recuperación y estabilización, como ocurrió lastimosamente.

Si bien las entidades ofrecieron alternativas de empleo y emprendimiento, RDC no estaba de acuerdo con las condiciones laborales o las cuestiones logísticas no permitieron iniciar el proyecto productivo. Lo anterior se vincula directamente al seguimiento y acompañamiento psicosocial que reciba la víctima y la reconstrucción de su plan de vida, además de las herramientas de análisis disponibles en torno al enfoque de género que permitan rastrear no solo las violencias sufridas, sino aquellos elementos que pueden agregar mayores presiones sobre la víctima, debido a su condición de mujer. Por ejemplo, los señalamientos y discursos culturales a los que se pueda ver expuesta o a los cuales tenga miedo, como la recriminación por su decisión de ejercer la prostitución en otro país, sin que se reconozcan las condiciones de violencia y deshumanización sufridas y los reproches en torno al abandono de sus seres queridos. A pesar de que las instituciones han reconocido el principio de buena fe, cualquier tipo de asistencia o medida de la ruta que se quiera implementar debe tener en cuenta las condiciones, las necesidades, los intereses y las preferencias de la víctima en su proceso de recuperación, y debería ser revisada la viabilidad de las medidas desde un punto de vista psicológico.

Finalmente, cabe agregar que no se conoce sobre la aplicación específica de medidas con enfoque de género para el caso de RDC, aunque es posible que se haya realizado en la atención psicosocial. Lo expuesto anteriormente permite resaltar un elemento transversal a la aplicación de la política y es la importancia del seguimiento y evaluación de las medidas implementadas, de tal forma que se puedan acumular aprendizajes y herramientas de trabajo que den cuenta de los impactos sobre los procesos de restablecimiento de derechos. Una adecuación efectiva del enfoque de género en las políticas públicas debe pasar por un proceso de autorreconocimiento y revisión de las medidas que influyen tanto positiva como negativamente en el desarrollo posterior.

Conclusiones del estudio de casos

En los tres casos es importante recalcar que se mantiene el principio de buena fe expresado por la Estrategia Nacional, por lo cual la presunción de victimización es relevante a la hora de establecer las medidas de asistencia a las que tienen derecho las víctimas.

Así mismo, ponen en evidencia que, si bien las autoridades del orden nacional han diseñado una ruta para la garantía de derechos, esta no se está implementando a cabalidad y no se tienen en cuenta ni las dimensiones ni los enfoques definidos en la ENLCTP para la atención, lo cual impacta en la falta de protección plena de sus derechos fundamentales, en particular, en lo referente a su recuperación física, psicológica y económica.

El Decreto 1066 de 2015 ha establecido que las acciones contempladas son medidas mínimas para la atención. Esto supone que, desde el nivel nacional y territorial, se deben diseñar e implementar acciones específicas que materialicen la integralidad en la atención, con miras a fortalecer el enfoque de derechos y género. En este sentido, cada caso abordado implicará seguir rutas y tener en cuenta contextos, acciones, resultados y evaluaciones específicas. Así mismo, es necesario contar con programas “mínimos” de asistencia, lo cual implica su reglamentación y dentro de un proceso que debe ser implementado por las entidades responsables de la protección y la asistencia, dado que las medidas otorgadas han dependido de la reducida capacidad institucional para ofrecerlas, es decir, del limitado presupuesto, del bajo nivel profesional y la poca sensibilidad de quienes están a cargo de la adopción de las medidas.

En los casos presentados, ha primado más el componente presupuestal y el de temporalidad máxima para la implementación de las medidas que la necesidad de reparar los daños y restablecer los derechos de víctimas directas e indirectas.

A pesar de que se logró que las víctimas retornaran a sus lugares de origen, presumiendo que ellas así lo solicitaron, y se ofreció asesoría jurídica respecto a los derechos y procedimientos legales a seguir, se constatan distintas deficiencias entre las que se cuenta la falta de una oferta institucional de alojamiento adecuado en dos de los casos. Sumado a lo anterior, y de acuerdo con la Ley 1438 de 2011, la asistencia médica y psicológica no ha sido ajustada a las necesidades ni extendida en el tiempo, dejando desprotegido el derecho fundamental a la salud.

Se evidencia la débil complementariedad entre las medidas. Si bien ninguna de las tres víctimas fue desafiliada del sistema de salud, las medidas no han logrado mitigar el riesgo de afectación a la vida e integridad de estas mujeres y, posiblemente, tampoco el de sus familias.

Las medidas implementadas se focalizaron en la estabilización; sin embargo, no lograron el restablecimiento efectivo de derechos en las cinco dimensiones definidas [física, psicológica, social, económica y jurídica]. Así mismo, la capacitación y ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo no alcanzó los efectos esperados y en solo uno de los casos se dispusieron recursos para el emprendimiento. Aunque no es objeto de análisis en este estudio, tampoco se evidenciaron avances en los procesos penales que permitieran garantizar la reparación de las afectaciones.

Si bien se le ha garantizado a una de las víctimas de un actor armado la gratuidad de las medidas de asistencia en salud, dicha atención no ha contado con la regularidad y periodicidad que permita detectar los impactos en la salud física, mental y sexual, tanto de la víctima como de su hija, conforme lo establece el capítulo V de la Ley 1719 de 2014. Por el contrario, se les ha negado el acceso a citas con especialistas de forma regular y prioritaria. En la relación entre la atención en salud física, psicológica y terapéutica, existe un mayor aprestamiento para atender las consecuencias físicas que los daños psicológicos. Esta deficiencia no le permite a la víctima superar su condición, ni reconocerse como sujeto de derechos, ni participar en los procesos de exigibilidad de estos, particularmente en materia de verdad, justicia y reparación.

De acuerdo con la información aportada en el grupo focal con las organizaciones que luchan contra el delito, en los casos en los que convergen victimización por el conflicto armado y el delito de trata, se esperaría que estuvieran disponibles las dos rutas de atención, de acuerdo con las condiciones en las cuales se encuentra la víctima y sus necesidades.

Existe una barrera en la identificación de los casos que permita el acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación integral en el marco del conflicto armado. Cuando una persona es víctima de VBG, el funcionario diligencia el anexo 3 del FUD, el cual incluye los delitos contra la libertad y la integridad en desarrollo del conflicto armado y algunas tipologías, como el acceso carnal violento, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la esterilización forzada u otros actos sexuales violentos. No todos estos delitos pueden estar enmarcados dentro del delito de trata de personas a la luz de los verbos

rectores que lo definen, los cuales se encuentran tipificados en la Ley 985 de 2005 y en el Código Penal⁵³.

En el caso de APF, ella debería contar con unas medidas de asistencia, atención y reparación integral contemplada en la ruta administrativa al ser víctima del conflicto armado⁵⁴. En este caso, ella fue víctima de un delito contra la libertad, integridad y formación sexual, conforme al artículo 6.º de la Resolución 2349 de 2012, por lo cual debió recibir una ayuda humanitaria de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes por una sola vez y hacer parte de la ruta de salud, justicia y protección en caso de ser necesaria.

Es importante aclarar que, con respecto a las indemnizaciones, las víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, conforme al artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, tienen derecho a una indemnización de hasta 30 SMLV; si el hecho sucedió por condición etaria, de género o étnico, la víctima tiene derecho a 40 SLMV. En este marco normativo, los hijos productos del hecho de violencia sexual, conforme al artículo 181 de la ley 1448 de 2011, son considerados víctimas y tienen acceso a las medidas de reparación integral señaladas en la Ley 1448 de 2011.

Hay que mencionar, además, que las víctimas no han recibido una respuesta oportuna a sus necesidades, sino que han tenido que interponer quejas ante entidades como la Defensoría del Pueblo o ante las personerías municipales para que les sean otorgadas las medidas de asistencia. Se debe agregar que, a pesar de los requerimientos de los organismos de control, en algunos casos las entidades de salud han hecho caso omiso. En términos generales, existe una mayor respuesta institucional en lo relacionado con el alojamiento temporal y la representación judicial, e incluso en medidas de seguridad. Esto contrasta con la ineficiente prestación de servicios para un retorno digno y para avanzar en la salud física y mental.

En los tres casos no ha existido suficiente asesoría y acompañamiento en el acceso a programas educativos con opción de empleabilidad laboral y emprendimiento; no obstante, es importante reconocer que esto es parte de un proceso gradual de restablecimiento de derechos, en el cual las víctimas buscan, en un primer momento, alcanzar la estabilización física y emocional, para luego acceder a las garantías de otros derechos

[educación, empleo, emprendimiento]. En este proceso pueden tardar más de 9 meses, que es el tiempo estipulado para la oferta.

La intimidad y la reserva de la identidad son frecuentemente vulneradas, ya que las víctimas terminan exponiendo su caso en diferentes instituciones, con el fin de recibir acompañamiento y asesoría. No obstante, se encuentran con funcionarios y funcionarias que carecen de competencia o conocimiento para abordar el caso y que, en últimas, desconocen cómo conducir el procedimiento y cómo asesorar a la víctima. La razón de esto es la falta de un acompañante psicosocial permanente en cada caso, que sirva de canal de comunicación y realice seguimiento y verificación a la implementación de la ruta y a la transformación de las condiciones de vida.

Se ha hecho énfasis en que la persona que ha sido víctima de este delito no es la única afectada ya que también hay repercusiones en los núcleos familiares de esta. Frecuentemente, hay rupturas en las relaciones como consecuencia de lo vivido. Cuando

— **53** En ese escenario es difícil establecer con el formato FUD cuando un hecho de violencia basada en género en el contexto del conflicto armado constituye la Trata. Por lo tanto, el formato FUD no está diseñado para identificarlo. Cuando una persona es víctima de un delito contra la libertad, integridad y formación sexual, el funcionario del Ministerio Público lo consigna en el anexo 3, que es adicional al FUD. Al respecto, es importante señalar que este delito, en el contexto del conflicto armado, se encuentra conectado con otros como la tortura, el secuestro, el desplazamiento forzado, entre otros hechos victimizantes, pero el funcionario diligencia un anexo por cada hecho victimizante.

— **54** La atención humanitaria cuenta con tres fases de atención para víctimas del desplazamiento forzado (Atención Inmediata de Emergencia y de Transición): la primera, a cargo del ente territorial posterior al diligenciamiento del FUD y las otras dos a cargo de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV). Para las víctimas de violencia sexual, la UARIV estableció, a través de la Resolución 2349 de 2012, la entrega de ayuda humanitaria para hechos diferentes al desplazamiento forzado.

las familias desconocen el paradero de la persona y las condiciones en que se encuentra, se generan angustia y temor, y se altera la tranquilidad de sus integrantes. La seguridad de las familias también puede ser vulnerada por amenazas y posibles agresiones de los GDO y demás tratantes. A nivel económico, los grupos familiares se pueden ver perjudicados por las deudas adquiridas por la víctima —incluso hasta perder sus propiedades—. De igual manera, existe la posibilidad de que lleguen a incurrir en gastos para encontrarla o, una vez esta llega nuevamente al hogar, pueden gastar en tratamientos para facilitarle la reconstrucción de su proyecto de vida. Especialmente en los casos de explotación sexual, la familia puede ser objeto de estigmatizaciones y rechazo en su comunidad [OIM, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores & UNODC, 2016, pág. 31].

En ese mismo sentido, las víctimas indirectas del delito, principalmente NNA, en ninguno de los casos han recibido las medidas de asistencia integral, enmarcadas en el principio de garantía del interés superior de los niños y las niñas. Tampoco se ha garantizado de forma plena el enfoque de derechos en los casos mencionados, ya que las medidas que se han otorgado han dependido de la reducida capacidad institucional para ofrecerlas, es decir, del limitado presupuesto y del escaso conocimiento y sensibilidad de algunos funcionarios y funcionarias que los han recibido. Este contexto ha impedido la restitución integral de los derechos.

Como lo afirma el informe de la Universidad de los Andes,

[...] si bien Colombia ha hecho un esfuerzo notable en la lucha contra la trata de personas, la efectividad de las políticas y de la normatividad vigente exige el fortalecimiento de la capacidad de los actores encargados de su implementación. Las debilidades identificadas en el equipo responsable de la captura de la información en el COAT y las expresadas por quienes participaron en las mesas de trabajo ponen en evidencia que la falta de conocimiento sobre el fenómeno de la trata de personas dificulta su identificación, reporte, registro y atención [Vargas Trujillo, Flórez & Mendoza Simonds, 2011, pág. 81].

Como ya se ha mencionado, el componente procedimental, traducidos en la disponibilidad de recursos y de tiempos para la implementación de las medidas, se impone sobre el componente sustancial de restablecimiento de los derechos. Además, el corto tiempo de las medidas y la intermitencia de estas agravan la estabilización socioeconómica de víctimas directas e indirectas.

El enfoque de curso de vida, no se encuentra garantizado plenamente, ya sea por los obstáculos para la inscripción de los niños y niñas en instituciones educativas o porque la ruptura del vínculo familiar derivada del delito ha tenido como consecuencia que una menor se encuentre en un centro del ICBF y otro esté en un proceso de responsabilidad penal.

La explotación sexual de la que fue víctima APF debió ser atendida en el marco de la ruta de asistencia para víctimas del conflicto armado [que incluye atención integral y gratuita en salud]. Complementariamente, era importante que recibiera atención psicosocial hasta cuando fuera necesario o hasta que ella así lo estimara. Actualmente, la limitada orientación que se le ha brindado no ha generado condiciones que le permitan la superación de los impactos emocionales. Tampoco ha accedido a una reparación integral como beneficiaria de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

En los tres casos se identifican barreras de género particulares a las mujeres, que imposibilitan un goce efectivo de sus derechos; además, existe un contexto de marginación, pobreza y distancia geográfica para acceder a todos los servicios. Son evidentes los problemas estructurales de los sistemas de salud, del proceso de registro [documentación e identificación] y justicia, de los tiempos prolongados para dar respuesta o asignar citas, entre otros procedimientos. Estos inconvenientes han generado desconfianza en las instituciones y sus funcionarios, así como nuevas barreras para acceder a instancias estatales para denunciar otro tipo de violencias anteriores y posteriores.

El componente de prevención y sensibilización es fundamental, de manera que sea posible evitar la ocurrencia de nuevas vulneraciones. El desconocimiento del delito y sus

manifestaciones se ha traducido en que el formato de reporte de caso se haya convertido en el instrumento referente para contextualizar las realidades de explotación. En este sentido, es necesario considerar que este reporte no puede ser el único medio a través del cual se describe a la víctima en sus distintas dimensiones, ya que su alcance se limita a informar la forma como ocurrieron los hechos. Así mismo, no brinda elementos que orienten a la institucionalidad y a las organizaciones en lo referente al contexto social, económico, cultural y familiar en que se encontraba la persona antes de la captación, ni tampoco hace referencia al plan que se debe diseñar, el cual debe estar relacionado con las necesidades de asistencia y protección.

Como lo mencionan la OIM y la Universidad de los Andes [2011, pág. 81], “el uso de cuestionarios de auto reporte, si bien tiene sus ventajas, puede acarrear el problema de la deseabilidad social y hacer que las respuestas no sean las reales, sino aquellas que los participantes piensan que deben contestar. Una recomendación es, tomar en cuenta el reporte de múltiples informantes [víctimas, familiares, funcionarios] para tener una visión más precisa y completa del fenómeno”.

Finalmente, aunque los comités se han reunido para analizar los casos, no se ha buscado la manera de evaluar el impacto de las medidas ni se han tomado medidas distintas a las recomendadas en la ruta nacional. Esa falta de mecanismos para evaluar los impactos de la ruta se refleja en la poca capacidad que poseen para hacer seguimiento en términos de oportunidad, eficiencia y eficacia. Tampoco se ha logrado analizar si estas medidas han cumplido con el objetivo de restablecer los derechos de las personas victimizadas y con la estabilización social a la que deben acceder.

9.2 Contexto de adecuación institucional territorial para prestar las medidas de asistencia

Teniendo en cuenta las funciones asignadas a los comités territoriales, en esta sección se realizará un breve análisis descriptivo de la oferta institucional adoptada por los gobiernos de los departamentos y de las ciudades capitales. Para este ejercicio, se tomaron como referencia las entidades territoriales, que según las cifras del Ministerio del Interior reportan el mayor número de víctimas.

Tabla 19.
Entidades
territoriales y
ciudades capitales
consultadas

Entidades territoriales departamentales:				
Antioquia	Caldas	Cundinamarca	Quindío	Valle del Cauca
Entidades territoriales municipales:				
Armenia	Cali	Manizales	Bucaramanga	

Respuestas del orden departamental

Sobre la asignación de recursos dentro del plan de desarrollo destinado a la asistencia a víctimas del delito, mencionaron lo siguiente:

Tabla 20.
Respuestas sobre
asignación de
recursos para
la asistencia
a víctimas del
delito (orden
departamental)

Respuestas	N.º de entidades
No se incluyeron recursos en el plan, pero se destinan de otros rubros	1
Se tienen recursos del plan de desarrollo	5

Respuestas	2016	2017	2018	2019
No se ejecutaron recursos	1	1	1	2
Entre 5 y 11 millones	1	2	4	2
Entre 12 y 20 millones	3	2		1
Entre 21 y 60 millones		1	1	
Entre 61 y 121 millones	1			1

Tabla 22.
Rango de
presupuestos en
los 4 años (orden
departamental)⁵⁵

55 Una de las entidades territoriales no relacionó de forma anual el presupuesto ejecutado.

Tabla 23.
Medidas de asistencia en las que se concentraron los recursos (orden departamental)

Respuestas	N.º de entidades
En prevención y asistencia “inmediata” a víctimas	2
En asistencia “inmediata y mediata” a víctimas	1
Asistencia “inmediata”	1
En asesoría a municipios, recibimiento de víctimas y prevención	1
En asistencia “inmediata y mediata”, prevención y asesoría a municipios	1

Tabla 24.
Medidas de asistencia en las que se concentraron los recursos (orden departamental)

Respuestas	N.º de entidades
Es competencia de los municipios el seguimiento	2
En las sesiones del comité departamental	1
Se creó una instancia de seguimiento a casos en el marco del comité departamental	1
Seguimiento por parte de la secretaría técnica	1
No responde	1

Respuestas	N.º de entidades
Con organismos internacionales para fortalecimiento institucional y asistencia a víctimas	1
Con organismos internacionales para fortalecimiento institucional	1
Con organismos internacionales para fortalecimiento institucional y con universidades para generación del conocimiento	1
No se suscribieron convenios	2
No responde	1

Respuestas	N.º de entidades
Asesoría, capacitación a funcionarios y apoyo en la implementación de medidas de asistencia	1
Asistencia técnica para la conformación de los comités	3
Capacitación a funcionarios de los municipios	1
No responde	1

Tabla 25.
Convenios o acuerdos suscritos por los departamentos

Tabla 26.
Articulación con municipios para implementación de las medidas (orden departamental)

Tabla 27.
Concurrencia y
subsidiariedad
del nivel
nacional (orden
departamental)

Respuestas	N.º de entidades
Solo se requiere información por parte del nivel nacional sobre casos	1
Designación de enlace territorial y envío de guías y formatos	1
Exposición de la ruta de asistencia	1
Activación de la ruta de asistencia en los casos	1
No se ha recibido apoyo	1

En las entrevistas realizadas a los enlaces territoriales de los departamentos, se evidenció que la mayoría de los municipios no cuentan con un comité de lucha contra el delito por varias razones, entre ellas, la multiplicidad de espacios interinstitucionales que saturan las capacidades limitadas de las instituciones, sumado a la inexistencia de reporte de casos. Sin embargo, es necesario que se construya o se adapte una ruta para atender posibles casos y que esta cuente con la participación del nivel departamental.

Además, buena parte de las entidades territoriales no han convocado a espacios para evaluar y hacer los ajustes a las rutas de asistencia. Tampoco cuentan con la asesoría y acompañamiento del nivel nacional para formular y hacer seguimiento a los indicadores de gestión y de resultados a que haya lugar.

Si bien la explotación sexual es la finalidad más recurrente en los territorios, no se adelantan gestiones para prevenir esta práctica, más allá de lo policivo; por lo tanto, no existen acciones para rescatar a las personas que estén siendo explotadas en las llamadas zonas de tolerancia, en las cuales se agrupan diferentes formas de inequidad y discrimi-

nación, que, junto con la presencia de grupos delictivos y actores armados, agravan las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de la población.

La mayoría de los comités territoriales han adelantado campañas de prevención del delito. A través de estas campañas se impulsa a la comunidad a identificar y reportar casos; sin embargo, como se ha mencionado, no se cuenta con la oferta institucional suficiente para atenderlos, lo que implica un riesgo de revictimización de las personas a través de nuevas prácticas de captación, ya que los casos no van más allá de la denuncia o del proceso investigativo. Los comités territoriales tampoco cuentan con la participación de víctimas o de organizaciones sociales, que permitan la adecuación de planes, programas y proyectos acordes con las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Al mismo tiempo, no se evidencia el apoyo del sector privado con recursos u ofertas en materia psicosocial, sociolaboral, educativa y de emprendimiento.

Las entidades territoriales consultadas manifiestan que la asesoría brindada por el Ministerio del Interior ha sido intermitente. Si bien reconocen avances puntuales, como la implementación de la línea de atención 018000 (canal de comunicación para asesoría a víctimas), en otros campos, como la definición e inclusión de líneas de combate contra el delito en los planes de desarrollo y la definición de indicadores de gestión que faciliten la evaluación periódica y el seguimiento a los planes territoriales de lucha contra el delito, ha sido deficiente.

Respuestas del orden municipal

Sobre la asignación de recursos dentro del plan de desarrollo destinado a la asistencia a víctimas del delito, mencionaron lo siguiente:

Tabla 28.

Respuestas sobre asignación de recursos para la asistencia a víctimas del delito [orden municipal]

Respuestas	N.º de entidades
No se incluyeron recursos en el plan, pero se destinan de otros rubros	2
Solo se asignaron recursos del plan de desarrollo para el 2019	1
Se tienen recursos del plan de desarrollo	2

Tabla 29.

Rango de presupuestos en los 4 años [orden municipal]

Respuestas	2016	2017	2018	2019
No se ejecutaron recursos	3	2	2	2
Entre 11 y 21 millones	1	1	1	1
Entre 12 y 45 millones				1
Entre 46 y 83 millones		1	1	1
Entre 84 y 142 millones		1		
Entre 143 y 300 millones				
Entre 301 y 933 millones	1		1	

Respuestas	N.º de entidades
No se asignaron recursos	1
Medidas de asistencia “inmediata”	3
Medidas de asistencia “inmediata”, “mediata”, prevención y fortalecimiento institucional	1

Tabla 30.

Medidas de asistencia en las que se concentraron los recursos [orden municipal]

Capital	2016	2017	2018 ⁵⁶	2019	Total
Armenia	0	0	2	NR	2
Bogotá	28	58	64	24	174
Bucaramanga	3	2	3	0	8
Cali	5	8	8	1	22
Manizales	3	2	2	2	9

Tabla 31.

Número de víctimas atendidas por capital de departamento

56 Una de las entidades territoriales no relacionó de forma anual el presupuesto ejecutado.

Tabla 32.
Mecanismos de seguimiento al impacto de las medidas [orden municipal]

Respuestas	N.º de entidades
Traslado de la víctima a su sitio de origen y requerimiento a entidades del orden nacional presentes en el territorio	1
Seguimiento a los planes de acción en sesiones del comité	1
Matriz de seguimiento a la implementación de la ruta	1
Espacio técnico para el seguimiento a casos	2
Conformación de un equipo interdisciplinar para acompañamiento psicosocial y jurídico	1
Cada entidad e instancia debe encargarse de implementar las medidas en el marco de sus competencias	1

Respuestas	N.º de entidades
Con organismos internacionales	2
Con organismos nacionales	1
Con personas jurídicas del territorio	2
Ninguno	1
No responde	1
Cada entidad e instancia debe encargarse de implementar las medidas en el marco de sus competencias	1

Respuestas	N.º de entidades
Asesoría técnica	2
Traslado de víctimas a lugar de origen	1
Traslado de víctimas extranjeras a lugar de origen	2
Articulador entre los comités territoriales	1
Envío de normas y formatos	1
No se ha recibido apoyo	1

Tabla 33.
Convenios o acuerdos suscritos por los municipios

Tabla 34.
Concurrencia y subsidiariedad del nivel nacional [orden municipal]

Tabla 35.

Obstáculos identificados para implementar las medidas de asistencia (orden municipal)

Respuestas	N.º de entidades
Falta de información sobre el delito	3
Falta de capacitación a funcionarios y funcionarias	2
Falta de capacitación a las ONG	1
Falta de recursos presupuestales	2
El nivel nacional no destina recursos	1
Falta de contacto permanente con la víctima	1
Algunas de las víctimas no asisten a las citas de médicas	1
Demoras en los procesos de asignación de citas	1
Demora en la afiliación al Sisbén	1
Falta de oportunidades laborales	1
Las expectativas de las víctimas sobrepasan la oferta institucional	2

Respuestas

Respuestas	N.º de entidades
Fomentar la denuncia	1
Ajustar la temporalidad de las medidas y la oferta institucional	2
Capacitar a funcionarios y funcionarias que conforman los comités	1
Crear programas de vinculación laboral	1
Diseño de protocolos para la asistencia	1
Fortalecer los programas psicosociales	1
Prestar la asistencia a migrantes irregulares víctimas del delito	1
Lograr la articulación interinstitucional e intersectorial efectiva	1
Difusión de la ruta de asistencia para vencer la naturalización del delito	
Lograr que las medidas de asistencia ayuden en la construcción o reconstrucción de los proyectos de vida	1
Las expectativas de las víctimas sobrepasan la oferta institucional	2

Tabla 36.

Principales retos para implementar las medidas de asistencia (orden municipal)

En estas entidades territoriales, si bien hay regularidad en las convocatorias, dichas reuniones se centran en el análisis de algunas medidas de emergencia para casos específicos o para diseñar campañas de prevención en determinados espacios. Estas instancias territoriales no suelen abordar la evaluación o actualización de la política, por falta de poder decisorio de los funcionarios asistentes⁵⁷.

Es necesario hacer énfasis en la falta de equipos interdisciplinarios para el abordaje del delito en varias de las entidades. Tampoco cuentan con el suficiente personal ni con los recursos presupuestales para diseñar las estrategias de atención a víctimas. En cuanto al personal, es importante mencionar que no están dedicados de manera exclusiva a tratar el tema, sino que se encargan de otros temas más complejos, como la política de seguridad territorial, la atención a las víctimas del conflicto armado y las políticas de infancia y niñez, que no les permiten a estos profesionales dedicar tiempo a pensar en la política pública específica. De igual forma, en lo referente a la destinación de personal técnico para la activación y seguimiento a las medidas de asistencia, es ineficiente ya que existe una alta rotación y es contratado por periodos cortos.

⁵⁷ Estos comités o instancias deben adoptar e implementar la ruta de protección y asistencia y las medidas para la atención inmediata y mediata, teniendo en cuenta los lineamientos y recomendaciones del nivel nacional; así mismo, deben gestionar y ejecutar los recursos externos o propios para su implementación, sumados a los recursos que destine el Ministerio del Interior. También, tienen la responsabilidad de articular acciones y hacer el respectivo seguimiento de forma regular a los casos de trata de personas, en el marco de sesiones ordinarias y extraordinarias. A su vez, deben entablar un permanente canal de comunicación con el nivel nacional, con el fin de que en las entidades territoriales donde no existe dicha instancia, sea el nivel departamental el que asuma la implementación de las medidas. Al establecerse esta articulación entre el nivel nacional y territorial es necesario que el CILTP tenga en cuenta los principios de la función pública definidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

En la medida en que en el nivel territorial no exista un sistema de información sobre el delito, la información que se produce va a estar distribuida en diferentes entidades competentes, en organizaciones de la sociedad civil que atienden los casos o en centros de estudio que adelantan investigaciones particulares, lo cual puede conllevar a duplicar los datos o presentar cifras contradictorias. Esta situación no solo impide a las víctimas o sus familias acceder a una información fidedigna y consolidada, sino que no permite contar con una línea de base fehaciente frente a los casos reportados.

Como se menciona en el Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia [Universidad Nacional de Colombia, UNODC, et. al., 2009, pág. 18], es necesario que, en la asistencia ofrecida por el nivel territorial, se tengan en cuenta factores endémicos como la pobreza, la violencia cotidiana, el conflicto interno armado y el narcotráfico, así como la circulación de discursos y prácticas culturales, que resultan permisivas y favorecen la expulsión de niños y niñas de sus escenarios familiares hacia situaciones riesgosas. Todos estos factores crean condiciones a favor del delito de la trata.

Por otro lado, no existen mecanismos formales para la articulación de la ruta entre el departamento y los municipios, razón por la cual es débil. Esta debilidad está asociada a diferentes motivos. El primero de ellos es que no todos los municipios cuentan con comités, en cuyo caso un funcionario de la alcaldía debe encargarse de adelantar las gestiones para que, en el momento de la llegada de la víctima, se le gestionen las medidas de asistencia. Otro motivo es que los mecanismos no pasan de los reportes de caso, los correos electrónicos, los oficios y los reportes de las entidades que prestan la asistencia; además no son socializados entre quienes tienen la competencia de garantizar la integridad de las medidas. Por ello, cuando la víctima se traslada sola o con su familia a otro municipio o a un territorio alejado de los servicios estatales, queda desprotegida, ya que la ruta no tiene un enfoque territorial que permita mantener las medidas así la víctima haya cambiado de domicilio.

En varios casos, la víctima prefiere quedarse en la ciudad capital por miedo a ser revictimizada en el municipio de origen o porque considera que en la ciudad puede tener

mejores oportunidades. Varias de las entidades no han adelantado gestiones para la firma de convenios que refuercen las acciones de asistencia, ni han generado alianzas con universidades y organizaciones para realizar diagnósticos que sirvan de insumo para adecuar la política pública territorial o la ruta de asistencia.

La ruta de asistencia con la que trabajan algunas de las entidades territoriales es la que ha sugerido el nivel nacional, específicamente el Ministerio del Interior, sin que se haya avanzado en la territorialización de la misma, es decir en el análisis diagnóstico que deben hacer las alcaldías y gobernaciones de los riesgos para prevenir y mitigar el delito y para prestar la debida asistencia.

De igual forma, los Departamentos no cuentan con una georreferenciación del delito más allá de los datos que aportan los casos, es decir, no se cuenta con diagnósticos que ayuden a moldear la política territorial.

Varias de las entidades territoriales manifiestan que el apoyo del nivel nacional es limitado, dado que no se materializa en una asistencia técnica permanente y eficaz. Afirman, que deberían destinarse mayores recursos técnicos, operativos y presupuestales para garantizarles asistencia. Se considera que el nivel nacional le deja toda la responsabilidad a las gobernaciones y alcaldías y no existe una comunicación permanente entre estas y el nivel nacional para la asesoría técnica.

Para finalizar, es importante mencionar que la asistencia que se le debe brindar a las víctimas indirectas mientras que la víctima esté desaparecida o luego de su retorno es insuficiente. Esto se debe a que en muchas ocasiones las entidades territoriales no cuentan con los recursos para atender ni siquiera a la víctima directa.

9.3 La asistencia a población migrante venezolana y de otras nacionalidades víctimas del delito

De acuerdo con los datos de Migración Colombia, al 30 de septiembre del 2018, Colombia contaba aproximadamente con 1.032.016 de venezolanos residiendo en su territorio,

los cuales han venido migrando al país, en gran parte, por la difícil coyuntura económica, política y social de Venezuela. En los últimos 16 meses, la migración venezolana se ha multiplicado, ya que pasó de 171.783 migrantes provenientes del vecino país en mayo del 2017 a 1.032.016 en septiembre de ese año [Migración Colombia, 2019].

El reporte de Migración Colombia indica que, al 01 de enero de 2019, la concentración de población venezolana en Colombia llegó a 1.408.055 personas, de las cuales 742.390 se encontraban en estatus migratorio regular y 665.665 en condición irregular. En lo referente a la distribución territorial, en el Distrito Capital habita el 23% de la población migrante y en los departamentos de Norte de Santander, La Guajira, Atlántico, Antioquia, Santander, Cundinamarca, Magdalena, Valle del Cauca, Cesar, Bolívar y Arauca habita el 62% de esta población [Migración Colombia, 2019]. El 52% de la población (728.852 personas) son hombres y el 48% (679.203 personas) son mujeres. La mayoría de ellos se encuentran entre los 18 y los 49 años de edad.

Entre los problemas vinculados a la migración en condiciones de vulnerabilidad de la población venezolana, se encuentran los grandes flujos de ingreso y permanencia de forma irregular, a lo que las entidades estatales no han podido responder, debido a la falta de una oferta institucional adecuada para atender las necesidades primarias de esta población. La irregularidad también plantea unos riesgos para la vida e integridad de las personas, ya que en los corredores por los cuales transitan están presentes bandas criminales y redes de narcotráfico que pueden utilizarlos para sus fines delictivos.

Con su llegada al país, se han acrecentado en algunos sectores de la sociedad, manifestaciones discriminatorias enraizadas en la aporofobia o rechazo a las personas que viven en condiciones de pobreza, la xenofobia como expresión del rechazo a la persona que viene de otra región y hasta el racismo, lo cual ha generado barreras institucionales y sociales para acceder a servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, trabajo digno, entre otros. Esta discriminación también ha generado prácticas que se enmarcan en la violencia basada en género y por perjuicio, mediante las cuales las mujeres venezolanas son víctimas de violencia física, psicológica, sexual, económica, además del tráfico con fines de explotación.

Grupos armados ilegales y de delincuencia común están captando, trasladando y acogiendo a mujeres, NNA y hombres de nacionalidad venezolana con el fin de explotarlos sexualmente; así mismo, los están obligando a trabajar en actividades de minería, micro-tráfico, entre otras.

El SAT ha emitido una serie de alertas tempranas donde ha puesto de manifiesto el actuar de los grupos armados al margen de la ley que pone en riesgo a la población migrante venezolana. Por ejemplo, en el año 2018 emitió la Alerta 040-18 en la cual menciona que:

Las mujeres que se dedican al trabajo sexual en el municipio son objeto de intimidación y presiones. Los grupos armados han proferido amenazas, según las cuales, si llega a darse el contagio de alguna infección de transmisión sexual, ellas serán objeto de retaliaciones; estos hechos han sucedido tanto en Campo Dos con el EPL como en el caso de La Gabarra con el ELN. Igualmente, las mujeres venezolanas que han llegado al municipio a desempeñarse como trabajadoras sexuales son sometidas a estas presiones, y su vulnerabilidad es mayor debido a que por desconocimiento y/o temor no han resuelto su situación legal en el país⁵⁸.

En el año 2019, mediante las alertas tempranas 011-19 y 024-19, se hizo un llamado a las instituciones del orden nacional y territorial para que adelantaran acciones que mitigaran el riesgo de reclutamiento forzado de población venezolana por parte de grupos como el ELN, EL EPL y las FARC–EP y las disidencias respectivas:

“Una mención especial frente al riesgo de reclutamiento en el municipio de El Tarra, está referida a la población migrante proveniente de Venezuela. [...] Esta condición de

⁵⁸ Alerta Temprana enfocada en el municipio de Tibú, en el Departamento de Norte de Santander, página 16.

elevada vulnerabilidad social, puede estar siendo aprovechada por todos los grupos armados ilegales presentes quienes requieren aumentar el volumen de combatientes para continuar la confrontación interna, caso del ELN y EPL, o para reorganizar su estructura militar, como bien puede ocurrir con la autodenominada disidencia de las FARC–EP” [Alerta Temprana N.º 024-19, Pág. 20].

Cabe señalar respecto de este caso, que la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento que tanto el ELN como el EPL, estarían reclutando niños, niñas y adolescentes en propio territorio venezolano, en principio no lo estarían haciendo de manera forzada sino mediante maniobras engañosas como el ofrecimiento de dinero, promesas de adquirir status dentro del grupo armado e incluso a partir del inicio de relaciones afectivas a través de diversos métodos de seducción, especialmente, en centros educativos. Como referencias geográficas donde el EPL estaría realizando este tipo de prácticas se mencionó a la ciudad venezolana de Casigua el Cubo, capital del municipio de Jesús María Semprún estado de El Zulia. [Alerta Temprana N.º 011-19, Pág. 20].

Todas estas problemáticas que padece la población migrante generan las condiciones para que sean víctimas del delito, principalmente, en las finalidades de explotación sexual, trabajos forzados, servidumbre doméstica y mendicidad ajena. De acuerdo con el reporte de los equipos de duplas para el año 2019, seis personas, entre ellas, cinco mujeres provenientes de Venezuela, fueron en su mayoría explotadas sexualmente al interior del país, en departamentos como Arauca, Sucre, Norte de Santander y Quindío.

Frente a esta situación, es importante tener en cuenta que las personas migrantes son sujeto de especial protección por cuanto,

[...] el derecho internacional de los derechos humanos establece de manera inequívoca que los migrantes y sus familiares son ante todo seres humanos y titulares de derechos universales, cuya dignidad y seguridad necesitan una protección especial.

Por consiguiente, gozan de la protección del derecho internacional de los derechos humanos como cualquier persona, incluso si están en situación irregular, como puede ser el caso de los migrantes [OIT, Manual para parlamentarios, 2015, página 36].

Para atender las necesidades de esta población, el Gobierno Nacional expidió el documento CONPES 3950 de 2018, mediante el cual se busca “[...] establecer e implementar estrategias de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención de la población migrante desde Venezuela en un horizonte de tres años” [DNP, pág. 3].

En ese contexto de vulnerabilidad de la población migrante es que las entidades del orden territorial, con el apoyo presupuestal y técnico del orden nacional, deben adaptar las rutas de asistencia para las víctimas del delito, otorgando una serie de medidas de asistencia, entre las cuales se pueden encontrar:

- a. Adecuación de albergues y alojamientos de emergencia.
- b. Diseño e implementación de un registro de casos que alimente el sistema nacional de información sobre el delito.
- c. Prestación de servicios de medicina y psicología in situ.
- d. Generación de cupos y programas escolares para todos los grupos etarios.
- e. Creación de programas de formación técnica para la inclusión laboral y la generación de ingresos.

Esas medidas de asistencia deben implementar la línea de acción N.º 18 del CONPES, denominada Estrategia contra la trata de personas, la cual le asigna al Ministerio del Interior la labor de asistir “técnicamente entre 2019 y 2021 a las entidades territoriales en herramientas de prevención, atención y judicialización del delito de trata de personas, en particular de aquellos casos derivados del fenómeno migratorio proveniente de Venezuela” [DNP, 2018, pág. 97].

9.4. Las víctimas indirectas del delito

La normatividad establece que las medidas de asistencia no solo deben centrarse en las personas que fueron víctimas directas del delito, es decir, las que fueron captadas, trasladadas, acogidas y explotadas, sino que también deben atender a las personas que integran su núcleo familiar, pues al desaparecer o ser victimizadas en su propio entorno familiar produce unas afectaciones directas a quienes las rodean.

Estas víctimas se identifican a partir de la relación de parentesco que se tiene con la víctima directa, que puede ser por consanguinidad, afinidad legítima o adopción. De acuerdo con el artículo 47 de Código Civil, la afinidad legítima es la que:

[...] existe entre una persona que está o ha estado casada y los consanguíneos legítimos de su marido o mujer. La línea o grado de afinidad legítima de una persona con un consanguíneo de su marido o mujer, se califica por la línea o grado de consanguinidad legítima de dicho marido o mujer con el dicho consanguíneo. Así un varón está en primer grado de afinidad legítima, en la línea recta con los hijos habidos por su mujer en anterior matrimonio; y en segundo grado de afinidad legítima, en la línea transversal, con los hermanos legítimos de su mujer.

Por su parte, el artículo 35 del Código Civil define la consanguinidad como “[...] la relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz o que están unidas por los vínculos de la sangre”. El parentesco civil [artículo 50 del Código Civil] es entendido como “el que resulta de la adopción, mediante la cual la ley estima que el adoptante, su mujer y el adoptivo se encuentran entre sí, respectivamente, en las relaciones de padre, de madre e hijo”, aunque también se pueden encontrar familias no convencionales, las cuales “se alejan del esquema culturalmente establecido en cuanto a los roles masculino y femenino”.

De acuerdo con las cifras del Ministerio del Interior, el número de víctimas indirectas reportadas es de 286 personas, lo cual amerita una revisión más profunda teniendo en

cuenta que, por ejemplo, en los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo, a esto se le adiciona el porcentaje de victimización contra las mujeres que son cabezas de hogar de uno o más hijos, esposo y madre. Si se profundiza en este análisis, podría concluirse que, por cada víctima directa, existen 3 víctimas indirectas.

De las 286 personas que son víctimas indirectas, 139 son NNA y 57 son personas adultas. Esto implicaría que un programa de asistencia integral en términos del enfoque poblacional debe, en principio, atender a las 485 víctimas directas, más las 286 víctimas indirectas. En este sentido, el programa de asistencia debe tener en cuenta las implicaciones que para un núcleo familiar genere la victimización de uno de sus integrantes.

De conformidad con lo dispuesto en el Código de la Infancia y la Adolescencia, existen diferentes formas de maltrato infantil que pueden amenazar o vulnerar el ejercicio de los derechos de la niñez⁶⁰. La esclavitud del siglo XXI es una situación de la cual hay que proteger a NNA, sin importar si son víctimas directas o indirectas de este flagelo⁶¹. Se consideran víctimas indirectas cuando tienen vínculos en primer grado de consanguinidad con la víctima directa, o por la relación de dependencia que exista entre esta y los menores de edad⁶². Por ejemplo, una mujer víctima de trata que sea madre o que tenga a su cargo me-

⁵⁹ Cifras a 5 de junio de 2019.

⁶⁰ Ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”. En el artículo 18 [Derecho a la integridad personal] de la ley se menciona lo siguiente: “Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario. Para los efectos de este Código, se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona”.

⁶¹ Artículo 20. Derechos de Protección: “Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra: (...) 5. El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre” [Ley 1098 de 2006].

⁶² Decreto 1069 de 2014, artículo 2: “Se considera víctima indirecta quien tenga vínculos en primer grado de consanguinidad o primero civil, o sea cónyuge o compañero(a) permanente de la víctima directa de la trata de personas, o de acuerdo con la relación de dependencia expresada por la víctima, salvo cuando sea el presunto victimario”.

Tabla 37.
Número
de víctimas
colombiana
indirectas (entre
2014 y junio de
2019)

Total de casos registrados		N.º de NNA	N.º de personas adultas	N/R
Año	N.º de víctimas			
2014	14	14	-	-
2015	31	17	3	11
2016	79	-	-	-
2017	61	43	18	-
2018	54	29	25	-
2019 ⁵⁹	47	36	11	-
Totales	286	139	57	11

nores de edad y, a su vez, sea cabeza de hogar no puede seguir cumpliendo con su rol, debido a las consecuencias del delito al que fue sometida. Esto ocasiona una afectación en el ejercicio de los derechos de los hijos o menores de edad que tenga en su custodia, quienes deben quedar al cuidado de la familia extensa o de terceras personas o, incluso, bajo el sistema de protección del Estado.

En ese sentido, este delito no solo vulnera los derechos de la víctima directa, sino también de aquellas que dependen afectiva y económicamente de esta, con mayor incidencia en NNA. Al respecto, el Ministerio del Interior informa que entre el año 2014 y junio de 2019 se reportaron 139 NNA como víctimas indirectas.

La Ley 1098 de 2006 [Código de la Infancia y la Adolescencia], en el artículo 20, numeral 1, dispone que todos los NNA tienen derecho a ser protegidos contra el abandono físico y emocional de sus padres, representantes legales o de las personas que tienen la responsabilidad de su cuidado y atención. En su gran mayoría, las personas víctimas son apartadas de sus familias y, por ende, de sus hijos, porque pierden el contacto físico y no tienen mayores posibilidades de comunicarse con ellos a través de herramientas tecnológicas. Esto ocasiona un abandono no intencional y se agrava cuando ellos no cuentan con el padre porque su madre y él son separados.

La Ley 985 de 2005 y el Decreto 1066 de 2015 establecen las medidas de asistencia y protección a las víctimas, que incluye tanto a las directas como a las indirectas. Trátándose de NNA cuando son víctimas de trata de manera directa e indirecta, la Ley de Infancia y Adolescencia⁶³ ha previsto en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD) un procedimiento de carácter especial, el cual es adelantado por las autoridades administrativas: Defensores de Familia, Comisarios de Familia o Inspectores de Policía. Estos últimos actúan en ausencia de las dos primeras autoridades y se encargan de aplicar medidas de restablecimiento de derechos en las modalidades que establece el Código de la Infancia y la Adolescencia en el artículo 53, y ubican a los menores en los servicios de atención integral, conforme a los lineamientos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuando no hay familiares o no brindan las garantías para asumir su cuidado personal.

Las medidas que corresponden a las disposiciones mencionadas, al igual que las señaladas en el Código de la Infancia y la Adolescencia, deben estar orientadas por los siguientes principios: de corresponsabilidad⁶⁴, protección integral e interés superior⁶⁵.

De manera particular para el delito referido y de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 985 de 2005 y la Ley de Infancia y Adolescencia, a NNA víctimas del delito se les debe prestar asistencia médica y psicológica en los servicios de urgencias. Para esto, el ICBF, en coordinación con las entidades competentes, debe garantizar, como mínimo, asistencia médica y psicológica, alojamiento temporal en lugares adecuados (teniendo en cuenta las medidas establecidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia), la reincorporación o vinculación al sistema educativo, asesoramiento jurídico durante el proceso a su representante legal y reintegración del niño, niña y adolescente, previa valoración del entorno familiar. Dichas medidas aplican de igual manera para NNA cuando son víctimas indirectas y sus familiares o cuidadores no tienen las condiciones o no brindan las garantías para su desarrollo integral o se encuentran solos. Para el efectivo restablecimiento de sus derechos, estas medidas deben mantenerse hasta que las condiciones sociofamiliares cambien favorablemente y bajo un seguimiento, que debe ser por lo menos de 6 meses y debe incluir la movilización de las autoridades y de todas las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Decreto 936 de 2013).

—
⁶³ Ley 1098 de 2006.

—
⁶⁴ Decreto 1069 de 2014, artículo 27.

—
⁶⁵ Ibidem, artículo 28.

Las condiciones de existencia en las que permanecen las víctimas de este delito, cuando no mueren como consecuencia de tales situaciones, configuran un contexto de detrimento social y psicológico que pone en decadencia su propio valor como ser humano, su condición de sujeto de derecho y su derecho inalienable a tener una vida digna y a gozar de un “nivel de vida adecuado”⁶⁶.

Desde esta perspectiva, entran en riesgo todos los demás derechos fundamentales, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)⁶⁷, consagrados en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumento ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, el cual incorpora un conjunto de garantías mínimas, universales, interdependientes e inalienables [Organización de las Naciones Unidas, 1996, pág. 3], que debe garantizar el Estado de forma progresiva.

Entre estas garantías, el Pacto reconoce el derecho de las personas a elegir oficio y trabajo de manera libre y consciente y que este trabajo se desarrolle en condiciones adecuadas y satisfactorias, de tal forma que les permita acceder y disfrutar de otros derechos como alimentación, vestido y vivienda apropiados para que sus condiciones de existencia y de vida, así como las de su familia, mejoren continuamente. De igual manera, reconoce el derecho a la seguridad social, a formar libremente una familia y a que esa familia reciba especial atención y protección del Estado en todas las etapas del ciclo vital. Finalmente, el Pacto consagra el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y a la educación, como requisito esencial para el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad.

⁶⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966. Artículo 11.

⁶⁷ Ibidem. Preámbulo: “[...] Estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana”.

Este conjunto de prerrogativas da alcance al derecho a un nivel de vida adecuado, pues de forma concurrente permiten el desarrollo integral de la persona. Por ello, deben ser protegidas y promovidas por el Estado, prestando especial atención a las situaciones de vulnerabilidad y contextos de riesgo que facilitan su detrimento o violación.

El delito configura un tipo de contexto adverso, pues las diferentes etapas del ciclo o circuito de la trata atentan contra distintos derechos económicos, sociales y culturales, según las formas de captación y explotación que se produzcan a lo largo del ciclo [ONU, 2014, Folleto informativo N.º 36, pág. 5]⁶⁸. Sin embargo, paradójicamente, los contextos en los que previamente ha existido pobreza, violencia y discriminación, es decir, un déficit en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, familiares y culturales, favorecen o aumentan, a su vez, el riesgo de las personas a ser víctimas de trata [Ibidem, pág. 8]. En efecto, un gran número de víctimas lo son debido al desempleo y a las necesidades económicas y familiares que padecen, lo cual es aprovechado por los victimarios para engañar con mayor facilidad.

De ahí la necesidad de visibilizar el peligroso ciclo socioeconómico que favorece o facilita el delito y al cual vuelven las víctimas si las medidas de atención del Estado no son suficientes y efectivas para evitar la no repetición de los hechos.

Así, los DESC que entran en riesgo o serán vulnerados dependerán de las condiciones de hospedaje, recepción, vivienda, estadía, alimentación, salubridad y sanidad en que fueron captadas, trasladadas, acogidas o recibidas las víctimas. De igual manera, están sujetas a las diversas formas de explotación a las que han sido expuestas, en el caso en que

⁶⁸ Adicionalmente, otros estudios de Derecho Comparado coinciden en hacer referencia a un ciclo o circuito que contiene las siguientes fases: 1) Captación/Reclutamiento a través de diferentes métodos fraudulentos o engañosos. 2) Traslado. 3) Acogida. En cada una de estas fases suelen cometerse otros delitos concurrentes.

se logre dicho fin. Para determinar los DESC en riesgo o violados, se debe recordar, en todo momento, la interrelación de unos derechos con otros, pues muy probablemente todos se vean afectados con diversa intensidad.

Por lo anterior, cada medida diferencial que se adopte debe garantizar el atributo de adaptabilidad predicable de los DESC, es decir, que los servicios que prestan las entidades públicas para garantizar estos derechos se adapten a las condiciones psicosociales, culturales y físicas de las personas y grupos humanos beneficiarios, lo cual, para una población vulnerada como las víctimas de trata, resulta fundamental, so pena de revictimizarlos.

Por eso, es tan importante caracterizar con el mayor detalle posible a las víctimas (a nivel socioeconómico, etario, religión, identidad de género, entre otros), para comprender mejor la etapa del ciclo vital que fue interrumpida y los impactos particulares que se generan.

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

10 | Conclusiones y recomendaciones

10. Conclusiones y recomendaciones

1. Se reconoce que la última ENLCTP contiene los enfoques, ejes y objetivos que corresponden con la realidad del delito en el país; sin embargo, al momento de la implementación del programa de asistencia, esas medidas no garantizan la efectiva restitución de los derechos de quienes han sido víctimas de este delito, en especial de las mujeres y de la población OSIGD.

Se recomienda al Comité Interinstitucional para la Lucha Contra la Trata de Personas:

- i.** Construir un protocolo unificado para orientar a las entidades sobre las medidas que deben adoptarse para la recuperación física, psicológica y social de víctimas. Debe fundamentarse en la protección de los derechos humanos y garantizar la aplicabilidad de los enfoques definidos en la ENLCTP.
- ii.** Colaborar en la difusión del Modelo de Vigilancia Preventiva a las Acciones del Estado Colombiano en la Lucha Contra la Trata de Personas, construido por la Procuraduría General de la Nación.
- iii.** Verificar que las medidas de asistencia que sean implementadas con poblaciones vulnerables, entre ellas, las de mujeres, generen condiciones de autonomía, exigibilidad de derechos y disminuyan las brechas de discriminación y estigmatización.
- iv.** Diseñar, implementar y monitorear, en el marco de la ENLCTP, la realización de actividades de prevención en contextos territoriales en los cuales se materializa o se puede materializar el delito.
- v.** Fortalecer las capacidades institucionales de las entidades del orden nacional y territorial para avanzar en la oferta de medidas de asistencia de carácter integral, especialmente, en los departamentos donde se registra el mayor número de casos y en los territorios fronterizos.
- vi.** Establecer convenios de cooperación que fortalezcan las capacidades de las ONG que suplen los vacíos institucionales, sobre todo, en lo relacionado con la asistencia.

Se recomienda a la Superintendencia Nacional de Salud:

- i.** En coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y con la información aportada por el Sistema Nacional de Información, hacer seguimiento a las medidas de asistencia otorgadas por las entidades prestadoras de salud a las personas que han sido victimizadas de manera directa e indirecta.

Se recomienda al Ministerio del Interior, a las gobernaciones y a las alcaldías:

- i.** Diseñar e implementar con la debida reserva, un registro nacional de albergues para víctimas del delito.

Se recomienda al Ministerio de Educación Nacional:

- i.** Monitorear que las víctimas directas e indirectas del delito accedan y se mantengan en el sistema educativo.

Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores:

- i.** Avanzar en la firma de los memorandos de entendimiento con los países de destino de personas victimizadas y reforzar la implementación de acciones con los países con los cuales ya se han firmado.

2. El Estado colombiano ha avanzado en el reconocimiento e identificación del delito, gracias al llamado de los organismos de las Naciones Unidas para hacer frente a las causas que lo generan, así como al trabajo de las organizaciones sociales que luchan contra el mismo. Dichos avances han favorecido la adopción de algunas medidas para detectar las dinámicas del delito, rescatar víctimas y restablecer los derechos. Por ejemplo, el Gobierno Nacional ha podido condensar información sobre los departamentos donde se presenta el delito, las poblaciones más victimizadas, el número de víctimas indirectas, así como las prácticas delictivas más comunes; sin embargo, la información estadística sigue siendo escasa y disímil.

Se recomienda al Ministerio del Interior:

- i. Implementar en coordinación con el CILCTP y los comités territoriales, operativos de búsqueda activa en zonas en las cuales se tiene información sobre posibles casos de trata; por ejemplo, en las denominadas zonas de tolerancia y en espacios en los cuales hay alta presencia de mujeres, niños, niñas y adolescentes y población OSIGD en condiciones de vulnerabilidad.
- ii. Actualizar el reporte de casos, y en coordinación con las entidades del orden nacional y territorial, verificar las condiciones en las que se encuentran las víctimas directas e indirectas, para el efectivo restablecimiento de derechos.
- iii. Avanzar en la consolidación del Sistema de Nacional de Información que incluya la participación de las entidades departamentales y municipales, con el fin de unificar las cifras y estadísticas que posee cada entidad y donde se incluyan variables para la protección de los derechos de las mujeres y de la población OSIGD.
- iv. Incluir en la asesoría y asistencia técnica que se brinda a las entidades territoriales, la manera en la que se debe prestar atención a las víctimas indirectas, así como la necesidad de ampliar, de acuerdo con sus necesidades, la temporalidad de las medidas de asistencia hasta tanto no se logre el efectivo restablecimiento de derechos.
- v. Establecer acuerdos de cooperación con instituciones de educación media y superior y centros de investigación, para analizar temas relacionados con el delito y que sirvan como insumo para las políticas públicas nacionales y territoriales.
- vi. Coordinar la evaluación participativa de la ENLCTP y trabajar en la construcción de la nueva. Es importante que incorpore unos indicadores que puedan medir la eficiencia y eficacia de la política.
- vii. Asistir técnicamente a las gobernaciones y alcaldías para que constituyan y convoquen de manera periódica los comités territoriales.
- viii. Priorizar las acciones de detección y combate del delito en territorios en los cuales no se reportan víctimas; por ejemplo, en los departamentos y municipios de la Orinoquía y Amazonía.

3. Son limitados los recursos presupuestales del nivel nacional y territorial para la implementación del programa de asistencia.**Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación:**

- i. Destinar recursos del Plan Nacional de Desarrollo para financiar la nueva ENLCTP, en la cual se encuentren involucrados los 32 departamentos y sus municipios.

Se recomienda al Ministerio del Interior:

- i. Asesorar a las gobernaciones y alcaldías para que incluyan en sus planes de desarrollo estrategias, programas y proyectos de prevención y atención a víctimas del delito. Es importante que estos tengan una línea presupuestal. Así mismo, monitorear la implementación de dichas políticas.
- ii. Asistir técnicamente a las entidades territoriales para que de forma participativa diseñen, implementen y evalúen las líneas de acción, los impactos y la ejecución presupuestal de los planes de acción territoriales.

Se recomienda a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia:

- i. Gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera con el fin de optimizar la implementación de la ENLCTP.
- ii. En articulación con el Ministerio del Interior y las demás entidades que constituyen el Comité Nacional, establecer alianzas público-privadas en el marco de la responsabilidad social empresarial para diseñar e implementar medidas de asistencia.

Se recomienda a las gobernaciones y a las alcaldías:

- i. Diseñar, implementar y hacer una evaluación permanente de las rutas de asistencia, teniendo como base la ruta nacional.
- ii. Gestionar los recursos y establecer convenios con actores que luchan contra el delito, tales como organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, entre otros, con el fin de garantizar los recursos.
- iii. Realizar investigaciones con centros educativos acerca de los contextos de victimización por este delito.

iv. Diseñar e implementar un mecanismo mediante el cual las víctimas evalúen el otorgamiento y la calidad de las medidas, con el fin de hacer los ajustes correspondientes para la continuidad de estas.

4. Las víctimas del delito provenientes de otros países no cuentan con una oferta institucional para la estabilización.

Se recomienda al Ministerio del Interior y al Ministerio de Relaciones Exteriores:

- i.** Generar un mecanismo articulador entre el CILCTP y la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes, que permita diseñar e implementar acciones conjuntas para combatir los dos delitos.
- ii.** Diseñar y difundir los lineamientos necesarios para que las entidades territoriales presen la asistencia adecuada a personas extranjeras explotadas dentro y fuera del país y que se encuentren dentro del territorio nacional, en el marco del Decreto 1692 de 2016 “Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes”, el Documento CONPES 3950 “Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela” y demás normativa y políticas definidas en la materia.

Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores y a Migración Colombia:

- i.** Avanzar en la identificación, rescate y asistencia de víctimas del delito provenientes de otros países.

5. Los servidores públicos, tanto del orden nacional como territorial, no cuentan con las suficientes herramientas de información sobre el delito.

Se recomienda al Ministerio del Interior:

- i.** Implementar diplomados, cursos, talleres y demás actividades en articulación con instituciones educativas y organizaciones sociales, en las cuales los servidores cuenten con las herramientas suficientes para identificar el delito y las víctimas y prestar la debi-

da asistencia y acompañamiento en el proceso de restitución de derechos.

- ii.** Coordinar con las universidades y demás entidades de educación media y superior, tanto públicas como privadas, la implementación de programas de formación y sensibilización en la materia para los servidores públicos en todo el territorio nacional.

6. La implementación de las medidas de asistencia deben partir de la comprensión del contexto nacional y regional en el cual se generaron las victimizaciones. Dicho contexto está fundamentado en una cultura de violencia y discriminación en la que el conflicto armado incrementa las vulneraciones de derechos y el delito de trata de personas se reproduce como una violencia basada en género.

Se recomienda a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas:

- i.** Avanzar en el reconocimiento de algunas finalidades de explotación, que resultan ser hechos victimizantes en el marco del conflicto armado.

Se recomienda a la CILTP:

- i.** Luego de consolidar el Sistema Nacional de Información, hacer público el reporte de víctimas que en el marco del conflicto armado han sido víctimas del delito.

Se recomienda a la Comisión Interinstitucional de Alertas Tempranas:

- ii.** Hacer un monitoreo a las alertas tempranas generadas por el SAT, en las cuales se ha evidenciado el riesgo por el delito en algunos territorios.

7. Si bien a partir del reporte de casos se ha avanzado en reconocer que la mayoría de las víctimas del delito son mujeres, no ocurre lo mismo con las personas OSIGD, sobre las cuales se tiene limitada información frente a las finalidades de explotación, presuntos agresores y condiciones en las que se encuentran luego de la victimización.

Se recomienda al Ministerio del Interior:

- i.** Como entidad rectora de la “Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores LGBTI y de personas con

orientaciones sexuales e identidades de género diversas”, coordinar la realización de un estudio en el cual se evidencien las vulnerabilidades, riesgos y victimizaciones por este delito que se dan al interior de estas poblaciones.

8. No existe una cifra oficial sobre el número de comités municipales de lucha contra la trata de personas existentes en el territorio nacional.

Se recomienda al Ministerio del Interior y a las gobernaciones:

- i. Avanzar en la constitución, formalización y operativización de los comités municipales para los 1112 municipios que conforman el territorio nacional.

9. Aunque la normativa establece la “asistencia inmediata y mediata”, la Defensoría del Pueblo concibe un programa de asistencia permanente, diferenciado y no limitado a una temporalidad de seis o nueve meses como máximo, ya que las medidas que se adopten en el marco de este programa no pueden restringirse a presupuestos y temporalidades que lleguen a limitar la garantía de derechos afectados de las víctimas directas e indirectas. En consecuencia, se requiere que las entidades del orden territorial tengan claras las competencias, recursos y tiempos mediante los cuales deben asistir de manera integral.

Se recomienda al CILTP:

- i. Implementar un mecanismo de evaluación de la Estrategia Nacional, en especial, frente al eje de asistencia.
- ii. Socializar en el nivel nacional y territorial los resultados de dicha evaluación.
- iii. Construir de forma participativa la ENLCTP para la vigencia 2018-2022, adecuando los lineamientos del eje de asistencia con los enfoques de derechos, género, ciclo vital, diferencial, territorial y el de lucha contra el delito.

11. Bibliografía

Alcaldía de Santiago de Cali & Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2016).

Ocurrencia del delito de trata de personas en Santiago de Cali y su capacidad de respuesta institucional.

https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Julio/Cartilla_Cali_Final.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. & Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2017).

Guía metodológica para la identificación y atención de escenarios de riesgos y respuesta a la trata de mujeres, niñas y adolescentes en Bogotá D. C.

https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Enero/UNO_Guia_metodologica_Mujeres.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá y Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2018).

Sectores sociales LGBTI, conflicto armado y trata de personas en Bogotá. Rutas, conceptos y oferta institucional. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016).

Memorias del Primer Encuentro de Saberes 2016. Hombres diversos: masculinidades nacientes: ¿cómo se construye un hombre diverso en la ciudad de Bogotá? Observatorio de la Política Pública LGBTI de la Dirección de Diversidad Sexual. Bogotá.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR].

[s. f.]. Trata de personas.

<https://www.acnur.org/trata-y- trafico-de-personas.html>

Alvarado, E. (2019).

Entrevista sobre el estudio realizado por la Secretaría de Planeación Distrital y UNODC sobre personas LGBTI víctimas del conflicto y trata de personas. [J. J. Asprilla, entrevistador].

Arango, L. E., Castellani, F., & Lora, E. (2016).

Desempleo femenino en Colombia. Bogotá: Banco de la República.

Arrieta, E. (s. f.). Feminismo y machismo. Recuperado de Diferenciador:

<https://www.diferenciador.com/feminismo-y-machismo/>

Bárcena, A. (16 de noviembre de 2011).

Palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] con ocasión de la sexta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL. Bávaro, República Dominicana: CEPAL.

<https://www.cepal.org/prensa/noticias/discursossecretaria/2/45062/2011.11.16-cea.pdf>

Barreto, L. (5 de febrero de 2019).

Trata de personas: ¿cómo denunciarla, y cuántos casos ha atendido la Alcaldía de Bogotá? Recuperado de Alcaldía de Bogotá:

<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/seguridad/como-denunciar-la-trata-de-personas>

Caribe Afirmativo. (2019).

Reporte de Caribe Afirmativo sobre el cumplimiento del Estado colombiano de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas - CEDAW, en especial de mujeres lesbianas, bisexuales y trans.

Colombia Diversa, Caribe Afirmativo & Santamaría Fundación. (2015).

Cuerpos excluidos, rostros de impunidad. Informe de violencia hacia personas LGBT en Colombia. Bogotá: Colombia Diversa.

Colombia Diversa, Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans & Diversas Incorrectas. (2019).

Informe sombra para el Comité de la CEDAW: situación de mujeres lesbianas, bisexuales y personas trans en Colombia.

Colombia Diversa. (2016).

Living Under Suspicion: LGBT People Violence in Armed Conflict.

Colombia Diversa. (s. f.). Cifras - Violencia nacional.

Recuperado de <https://colombiadiversa.org/base-datos/nacional/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (12 de febrero de 2012).

Estadísticas fiables y oportunas son indispensables para diseñar políticas públicas frente a crisis.

<https://www.cepal.org/es/comunicados/estadisticas-fiables-oportunas-son-indispensables-disenar-politicas-publicas-frente->

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015).

Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América.

[OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36.](#)

Congreso de la República de Colombia. Ley 57 de 1887.

Por la cual se expide el Código Civil Colombiano.

Congreso de la República de Colombia.

Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal Colombiano

Congreso de la República de Colombia. Ley 1098 de 2006.

Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial N.º 46.446 del 8 de noviembre de 2006.**Congreso de la República de Colombia. Ley 985 de 2005.**

Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. 29 de agosto de 2005. D. O.: N.º 46.015.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). (2015).

Segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de violencias contra las mujeres.

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Resolución 2331/2016. 20 de diciembre de 2016.

Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Organizaciones sociales. (2013).

Una mirada a los a los derechos de las mujeres en Colombia. Informe alternativo presentado al Comité de la CEDAW. Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-470 de 2016. M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (31 de agosto de 2016).

Cuervo Pérez, M., & Martínez Calvera, J. (2013).

Descripción y caracterización del ciclo de violencia que surge en la relación de pareja. Tesis Psicológica, vol. 8, núm. 1, 80-88.

Defensoría del Pueblo & Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2018).

Yo celebro la Diversidad. Cartilla para la garantía de derechos de personas con Orientación Sexual e Identidad de Géneros Diversas OSIGD - LGBTI. Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2018).

Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género. Boletín 2018 Violencias contra las mujeres.

Defensoría del Pueblo. (2019).

Defensoría Delegada para la Prevención de riesgos y Sistema de Alertas Tempranas. Alertas 040-18, 029-19, 037-19, 039-19, 011-19 y 024-19.

Defensoría del Pueblo. (2018).

Protegiendo la Diversidad. Cartilla para la protección de personas con orientación sexual e identidad de género diversas.

Recuperado de http://www.defensoria.gov.co/attachment/1847/Cartilla_ProtegiendLaDiversidad-ilovepdf-compressed.pdf

Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género. (2019).

Informe defensorial: violencias basadas en género y discriminación. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (3 de mayo de 2019).

Gran Encuesta Integrada de Hogares [2016-2018].

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (3 de mayo de 2019).

Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Decreto 936 del 9 de mayo de 2013.

Diario Oficial No. 48.786 de 10 de mayo de 2013

Departamento de Estado de Estados Unidos. (2014).

The Vulnerability of LGBT Individuals to Human Trafficking. Obtenido de Trafficking in Persons Report 2014:

<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/233940.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015).

La Superación de la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado: un gran reto de la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado.

<https://pazvictimas.dnp.gov.co/Como-se-responde-a-los-efectos-del-conflicto/Paginas/lasuperaciondelasituaciondevulnerabilidadcausadaporeldesplazamiento.aspx>

Departamento Nacional de planeación [DNP].

[23 de noviembre de 2018]. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela [Documento CONPES 3950].

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

El Heraldó. (10 de febrero de 2019).

Brechas de género siguen sin cerrarse en el mundo laboral.

<https://www.elheraldo.co/economia/brechas-de-genero-siguen-sin-cerrarse-en-el-mundo-laboral-596374>

El Tiempo. (1 de mayo de 2018).

77 % de LGBTI víctimas del conflicto, en riesgo de trata de personas.

<https://www.eltiempo.com/bogota/comunidad-lgbti-en-riesgo-de-trata-de-personas-en-bogota-212206>

El Tiempo. (16 de enero de 2019).

Mujeres, el 80 % de las víctimas de la trata de personas en Colombia.

<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/alerta-por-aumento-de-trata-de-personas-en-mujeres-314718>

Fiscalía General de la Nación. (23 de noviembre de 2016).

La trata de personas en Colombia [Archivo de video].

Recuperado de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=rLK78UhLYiQ>

Fontenla, M. (2008).

¿Qué es el patriarcado? En S. B. Gamba, Diccionario de estudios de género y feminismos. Biblos.

<http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1396>

Fundación Esperanza. (s. f.).

Fines de explotación

<https://fundacionesperanza.org/investigacion-2/>

Fundación Renacer. (2008).

Manual para la presentación jurídica de los intereses de las víctimas de trata de personas en Colombia. Recuperado de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito:

https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Manual_Juridico_Victimas_Trata_final1.pdf

Guzmán Rodríguez, D. E. & Chaparro González, N. (2013).

Restitución de tierras y enfoque de género. Bogotá: Dejusticia.

Iellimo, M. (marzo de 2014).

La trata de personas: un análisis desde la perspectiva de género y los derechos humanos. Voces en el Fénix [32], 90-97.

<http://www.vocesenelfenix.com/content/la-trata-de-personas-un-an%C3%A1lisis-desde-la-perspectiva-de-g%C3%A9nero-y-los-derechos-humanos>

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. (2019).

Boletín estadístico mensual. Abril 2019.

http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/349426/Abril_2019.pdf/742eb020-e05e-b896-c5f8-dc-3b6a032ad4/20143/349426/Abril_2019.pdf/742eb020-e05e-b896-c5f8-dc3b6a032ad4

Lerner, G. (1986).

The creation of patriarchy. Nueva York: Oxford University Press.

Mestre Cubillos, G. E. (s. f.).

La trata de personas tercera causa de desaparición en Colombia: Medicina Legal. Obtenido de Corporación Anne Frank:

<http://corporacionannefrank.blogspot.com/2018/01/la-trata-de-personas-tercera-causa-de.html>

Migración Colombia. (12 de febrero de 2019).

Número estimado de venezolanos en Colombia según departamento.

<https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/231-infografias-2019/numero-estimado-de-venezolanos-en-colombia-segun-departamento>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2019).

Recomendaciones para la prevención y atención de casos de trata de personas: lesbianas, gays, bisexuales y trans. Recuperado del Consejo Superior de Política Criminal:

http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Biblioteca/Investigacion_trata_de_personas_LGBT.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. (2011).

Guía de Prevención VIH/SIDA para mujeres trans. Bogotá.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). Sala situacional: Mujeres víctimas de violencia de género.

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/sala-situacion-violencia-genero.pdf>

Ministerio del Interior, Observatorio Nacional Trata de Personas. (2018).

Migración venezolana y la trata de personas.

https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/migracion_venezolana_y_la_trata_de_personas.pdf

Ministerio del Interior, OIM & Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2013).

Compilación normativa sobre la trata de personas en Colombia. Bogotá.

Ministerio del Interior. (2015).

Protocolo atención de la línea gratuita nacional 01 8000 522020 contra la trata de personas.

https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/t1_protocolo_linea.docx

Ministerio del Interior.

Anexo técnico N.º 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior. Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2016-2018.

Ministerio del Interior.

Decreto 1036 de 2016. Por el cual se adiciona un capítulo al Libro 2, Parte 2, Título 3 del Decreto No. 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2016-2018.

24 de junio de 2016.

Ministerio del Interior.

Decreto 1066 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. 26 de mayo de 2015.

Ministerio del Interior.

Decreto 762 de 2018. Por el cual se adiciona un capítulo al Título 4 al parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. 7 de mayo de 2018.

Morales, O. (s. f.).

Las víctimas LGBTIQ+ de la trata de personas.

<https://rosanjose.iom.int/site/es/blog/las-victimas-lgbtqi-de-la-trata-de-personas>

Observa La Trata, Capítulo Colombia. (18 de junio de 2019).

Taller sobre los alcances y limitaciones del programa de asistencia a víctimas del delito de trata de personas. Bogotá.

**Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC),
Ministerio del Interior y de Justicia y Universidad del Rosario. (2009).**

Aspectos jurídicos del delito de trata de personas en Colombia. Aportes desde el derecho Internacional, Derecho Penal y las Organizaciones No Gubernamentales. Convenio Interinstitucional 045-2009.

https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Investigacion_U_Rosario.pdf

Okolie-Osemene, J. (30 de julio de 2017).

A Study on Human Trafficking for Sexual Exploitation within the Gulf of Guinea countries. IFRA-Nigeria Working Paper Series [38].

ONU Mujeres Colombia. (2 de agosto de 2018).

Datos y cifras sobre violencia contra las mujeres [Archivo de video].

Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=yuMzINCjW8>

ONU Mujeres Colombia. (s. f.).

Las mujeres en Colombia.

<http://colombia.unwomen.org/es/onu-mujeres-en-colombia/las-mujeres-en-colombia>

Organización de las Naciones Unidas [ONU], Asamblea General.

(5 de agosto de 2016).

Informe de la Relatora Especial sobre la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2014).

Los Derechos Humanos y la Trata de Personas. Folleto informativo N.º 36.

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_sp.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (Agosto de 1996).

Folleto informativo N.º 16 [Rev. 1] - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16Rev1sp.pdf>

Organización de las Naciones Unidas [ONU].

Informe de la Relatora Especial sobre la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños. 23 de abril de 2019.

Organización de las Naciones Unidas [ONU].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. [2004]. Convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Obtenido de

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas [ONU].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. [2007]. Manual para la lucha contra la trata de personas.

Nueva York: Programa Mundial contra la Trata de Personas.

Organización de las Naciones Unidas [ONU].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018).

Global Report on Trafficking in Persons. (2018).

Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

Organización de las Naciones Unidas [ONU].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. [7 de enero de 2019]. La trata de personas, una herramienta de los grupos armados para financiar sus actividades: Informe de UNODC.

https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2019/January/la-trata-de-personas--una-herramienta-de-los-grupos-armados-para-financiar-sus-actividades_-informe-de-unodc.html?ref=fs6

Organización de las Naciones Unidas [ONU].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. [s. f.]. Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

<https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/trafico-de-pessoas/index.html>

Organización de las Naciones Unidas [ONU].

Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC]. Grupo de Trabajo sobre la Trata de Personas. [2010]. Análisis de algunos conceptos básicos del Protocolo contra la Trata de Personas.

https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/CTOC_COP_WG_4_2010_2_S.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU].

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. [Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981].

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [CEDAW]. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

Organización de Las Naciones Unidas [ONU].

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Convención sobre la Esclavitud. [Entrada en vigor: 9 de marzo de 1927].

Organización de las Naciones Unidas [ONU].

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A [XXI], de 16 de diciembre de 1966.

Organización Internacional para las Migraciones [OIM], Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores & Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2016).

Guía para la identificación y atención a víctimas de trata de personas.

<http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/Gui%C3%81a-para-la-identificacio%C3%81n-y-atencio%C3%81n-a-vi%C3%81ctimas-de-la-trata-de-personas-OIM-2016.compressed.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2011).

Trata de personas con fines de explotación en Centroamérica: Guatemala. San José, C. R.: Organización Internacional para las Migraciones.

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2011).

Manual para parlamentarios, 2015

Organizaciones sociales. (2019).

Primer Informe Sombra específico de Mujeres Rurales y Campesinas en Colombia, presentado en la 72.a sesión del Comité de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW.

Pacifista. (13 de agosto de 2015).

Así funciona la trata de personas en Colombia.

<https://pacifista.tv/notas/asi-funciona-la-trata-de-personas-en-colombia/>

Phinney, A. (s. f.).

Tráfico de mujeres y niñas/os para la explotación sexual en las Américas. Programa Mujer, Salud y Desarrollo - Organización Panamericana de la Salud.

<http://www.cienciaspenales.net/files/2016/09/1traffickingpaperspanish.pdf>

Polaris Project. National Center on Domestic and Sexual Violence. (2012).

Estadísticas de la trata de personas.

http://www.ncdsv.org/ncd_staff.html

Presidencia de la República de Colombia.

Decreto 1069 de 2014. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 985 de 2005.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=57693

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1692 de 2016.

Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77499>

Principios de Yogyakarta.

Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual e identidad de género. (2007).

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e9f2>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (20 de agosto de 2018).

Barreras de género para acceder al mercado laboral.

http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/poverty/barreras-de-ge_nero-para-acceder-al-mercado-laboral-.html

RCN Radio. (18 de mayo de 2018).

Más de 95% de población LGBTI en riesgo de ser víctimas de trata de personas: Distrito.

<https://www.rcnradio.com/colombia/mas-de-95-de-poblacion-lgbti-en-riesgo-de-ser-victimas-de-trata-de-personas-distrito>

Ruiz Navarro, C. (24 de septiembre de 2018).

Eileen Moreno: radiografía de un caso de violencia machista en Colombia. Recuperado de Razón Pública:

<https://razonpublica.com/eileen-moreno-radiografia-de-un-caso-de-violencia-machista-en-colombia/>

Sau, V. (2000).

Diccionario ideológico feminista. Barcelona: Icaria Editorial.

Secretaría Distrital de Planeación & Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2018).

Caracterización de la situación de derechos de personas de los sectores LGBTI víctimas del conflicto armado, del delito de trata de personas o que se encuentran en riesgo de serlo. Bogotá.

Segura, J. A., & Ramírez Páez, D. E. (2015).

Comportamiento del fenómeno de la desaparición. Colombia, 2015. Obtenido del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses:

<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49523/Desaparecidos.pdf>

Universidad Nacional de Colombia, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y Ministerio del Interior y de Justicia. (2009).

Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia.

https://www.unodc.org/documents/frontpage/Investigacion_Trata_CO1.pdf

Valdez Rivera, B. & Gluszek, A. (2015).

Las políticas públicas para combatir la trata de mujeres en la migración desde una revisión presupuestal: el caso de México. Recuperado del Instituto para las Mujeres en la Migración A. C. - IMUMI:

<http://imumi.org/attachments/2015/Políticas-publicas-para-combatir-la-trata-de-mujeres-en-la-migracion-el-caso-de-Mexico.pdf>

Vargas Trujillo, E., Flórez, C. E., & Mendoza Simonds, L. M. (2011).

Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

Informe Defensorial

Panorama sobre las medidas de
asistencia a víctimas de trata de personas

11

Ruta defensorial para la atención a una víctima de trata de personas

Ruta defensorial para la atención a una víctima de trata de personas

Paso 1:

Recepción e identificación de un posible caso

Fuentes de Información del Caso

Los posibles casos son conocidos por la Defensoría del Pueblo a través de diferentes fuentes. Algunas son:

- ▶ Una persona se acerca de manera presencial a cualquiera de las regionales de la Defensoría del Pueblo buscando un servicio;
- ▶ Un familiar o conocido de una posible víctima se acerca a la Defensoría buscando asesoría;
- ▶ Consulta hecha por ONG en el territorio;
- ▶ Un servidor público de una entidad presente en el territorio
- ▶ Durante las brigadas/reuniones/actividades realizadas por la Defensoría del Pueblo en territorio
- ▶ Remisión por parte del comité nacional/departamental/municipal para la lucha contra la trata de personas o temas afines
- ▶ Remisión directa o consulta por parte de un/a funcionario público

Paso 2:

Entrevista y remisión del caso

Teniendo en cuenta la confianza que tiene la población en la Defensoría del Pueblo, el rol institucional, y la amplia presencia territorial, usted, como servidor o servidora puede recibir información o identificar indicios de un posible caso. Antes esto, se sugiere:

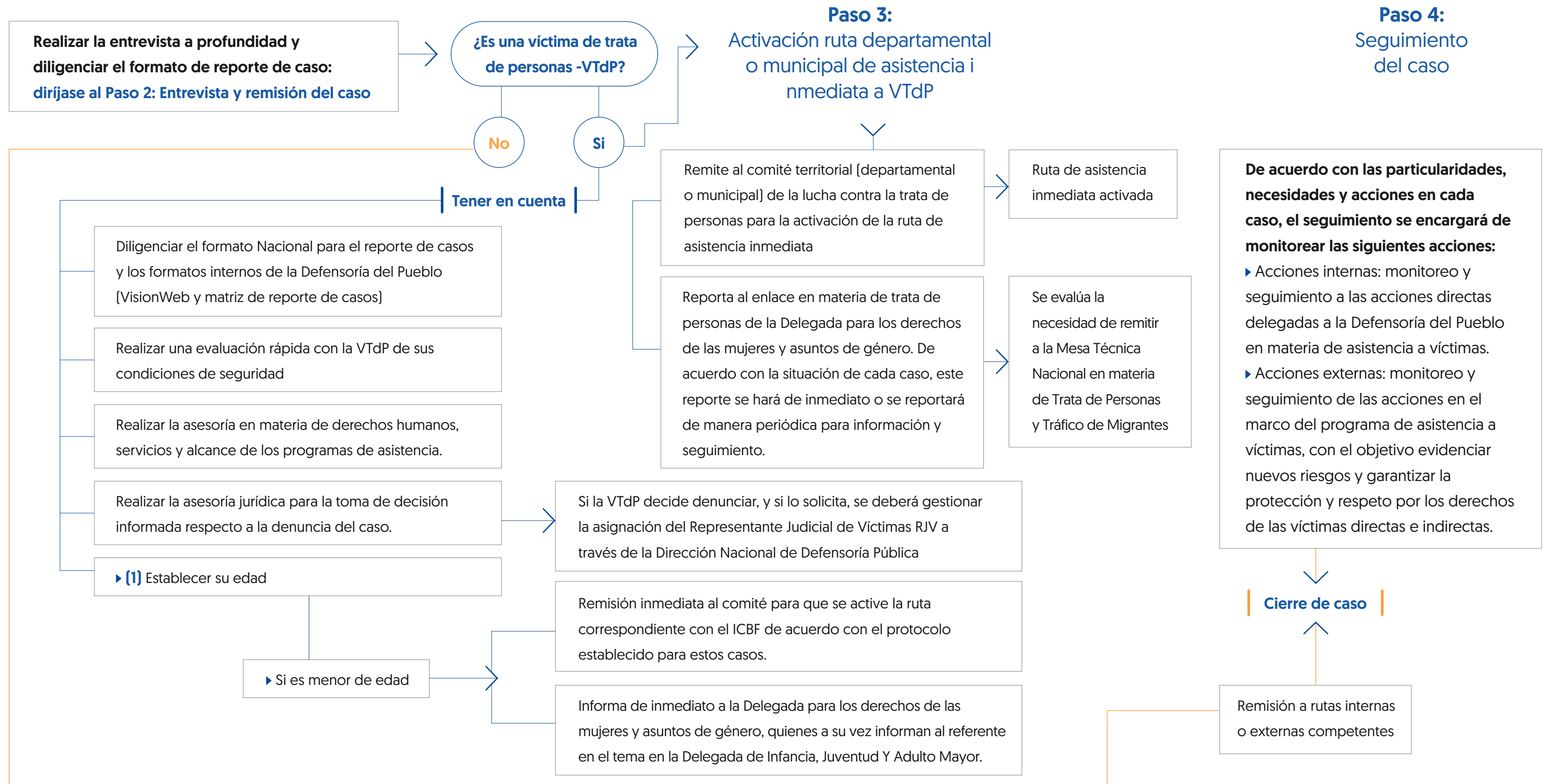
- ▶ Escuchar el relato de la persona sin profundizar en detalles de la situación.
- ▶ Cuidar que prejuicios o las preconociones sobre el delito interfieran en la identificación.
- ▶ Hacer saber a la persona que le está exponiendo el caso que usted va a solicitar apoyo especializado por parte de otra persona del equipo de la Defensoría para establecer las acciones que se realizarán en el marco de las competencias defensoriales en la materia.
- ▶ En todo caso, nunca deje a la posible víctima sola hasta que sea atendida por la persona enlace territorial en materia de trata de personas.

Remisión al enlace territorial en materia de trata de personas

Una vez reciba a la víctima y esta se encuentre segura, de acuerdo con los procedimientos establecidos y aprobados por cada uno de los comités territoriales, la persona enlace en la materia, deberá:

Realizar la entrevista a profundidad y diligenciar el formato de reporte de caso:
diríjase al **Paso 2: Entrevista y remisión del caso**

Remitir a la secretaría técnica del comité territorial para la realización de la entrevista y acciones siguientes: diríjase al **Paso 3: Activación de ruta departamental o municipal para la asistencia a víctimas del delito.**



Informe defensorial

Panorama sobre las medidas
de asistencia a víctimas
de trata de personas



#NosUnenTusDerechos