

# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas

### Introducción



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

2020

Introducción



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**



**IEMP**  
Instituto de Estudios  
del Ministerio Público

**ABC del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas**

**Fernando Carrillo Flórez**  
Procurador General de la Nación

**Juan Carlos Cortés González**  
Viceprocurador General de la Nación

**Adriana Herrera Beltrán**  
Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres

**Diana María Dajer Barguil**  
Directora del Instituto de Estudios del Ministerio Público

**Autor:**  
**Diego Felipe Otero Álvarez**  
Consultor OIM.

**Coautora:**  
**Fiorella del Pilar Olivera Rojas**  
Asesora

**Apoyo técnico:**  
**Claudia Marcela Carvajal Gómez**  
Profesional Universitaria

**Equipo de abordaje de violencias en razón del género contra niñas, niños, adolescentes y mujeres de la PGN**

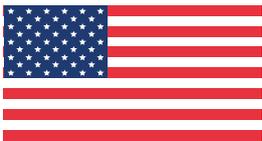
**Diseño y diagramación:** Eco Emprendedores Creativos S.A.S.

© Procuraduría General de la Nación, 2020.  
© Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2020.

ISBN: 978-958-734-260-4

**El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados, siempre que se cite la fuente.**

**Impresión:** Eco Emprendedores Creativos S.A.S.  
**Primera Edición:** 2020



Donación del Gobierno de los Estados Unidos.

*Esta guía fue posible gracias al aporte financiero de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos y al apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM o sus donantes. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.*

Esta publicación evidencia una vez más que para la Procuraduría General de la Nación, contribuir eficazmente a la eliminación de las violencias contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, es un objetivo prioritario, cardinal y trascendental. Por ello, desde el marco de nuestras competencias, hemos concentrado nuestros esfuerzos en luchar decididamente contra estas formas de violencias que arremeten contra las poblaciones históricamente vulneradas, y que impiden la plena garantía de derechos de sujetos de protección constitucional especial y reforzada.

La trata de personas es una de las peores vulneraciones a los derechos humanos, y el Ministerio Público debe fortalecerse para cumplir sus funciones de intervención judicial y administrativa, disciplinaria y preventiva con plena claridad, conocimiento y experticia en el abordaje de este delito, que, aunque invisible y naturalizado bajo la mirada de muchos, no lo ha sido ni lo es para esta Entidad.

Este ABC del “Modelo de Vigilancia Preventiva a las Acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la trata de personas” busca que los y las agentes del Ministerio Público cuenten con un instrumento de fácil uso, pero efectivo, para incidir en la formulación y desarrollo de políticas públicas, la protección y atención oportuna e integral a las víctimas, la persecución y judicialización con debida diligencia de los tratantes y explotadores y la gestión del conocimiento frente al delito, sus contextos, finalidades, cifras y datos.

De la mano de la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, como un aliado fundamental en esta tarea, y con el soporte de talleres de formación, lineamientos y otras acciones de formación a nuestros funcionarios y funcionarias, puedo afirmar que esta administración dejará al país un Ministerio Público informado, capacitado y con herramientas prácticas para seguir previniendo la vulneración de derechos y luchando decididamente contra la trata de seres humanos.

*Fernando Carrillo Flórez*  
Procurador General de la Nación 2017 - 2020

# Contenido

Justificación

Introducción

Objetivo General

Objetivos específicos

## Módulo 1.

### Elementos claves para la comprensión de la trata de personas

- A. La trata de personas como una vulneración de derechos humanos
- B. La trata de personas como una forma de violencia por razones de género y sexo
- C. La trata de personas en un contexto de migración
- D. Trata de personas en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado
- E. La trata de personas como una conducta punible
- F. El delito de tráfico de migrantes y diferencias con el delito de trata de personas

## Módulo 2.

### Conceptos y enfoques, para el correcto abordaje de la trata de personas

- A. ¿Qué se entiende por sexo, orientación sexual, género e identidad de género?
- B. ¿Qué se entiende por rol, estereotipo o imaginario de género?
- C. ¿Qué es un enfoque?
- D. Enfoques que deben orientar las acciones de lucha contra la trata de personas
- E. ¿Por qué es importante apropiarse los conceptos de sexo, género, orientación sexual, identidad de género y los enfoques propuestos en este documento, frente a las acciones para la vigilancia y control preventivo en la lucha contra la Trata de Personas?

**Tabla 1.** Recomendaciones de lenguaje sugerido para referirse a la trata de personas con fines de explotación sexual

## Módulo 3.

### Tratados Internacionales y obligaciones del Estado colombiano como marco jurídico para la vigilancia preventiva

- A. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW
- B. Convención sobre los derechos del niño y Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la [prostitución infantil] y la utilización de niños en la pornografía.
  - 1. Medidas Preventivas (Artículo 9, numerales 1, 2 y 5)
  - 2. Medidas de atención y protección (artículo 9, numerales 3 y 4, artículo 10 numerales 2 y 3)
  - 3. Medidas judiciales. Acceso a la justicia de niñas y niños (artículo 8)
  - 4. Medidas judiciales. Investigación y judicialización (artículo 3, numeral 5; artículo, 6 numeral 1, artículo 7)
- C. 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
- D. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém Do Pará”

## Módulo 4.

### Obligaciones del Estado colombiano contenidas en la Ley 985 de 2005 y normas reglamentarias

- A. Estrategia nacional contra la trata de personas
- B. Medidas establecidas por la Ley 985 de 2005
  1. Medidas de prevención
  2. Atención y protección a las víctimas
  3. Fortalecimiento de la investigación y judicialización
  4. Articulación intersectorial y comités interinstitucionales
  5. Cooperación Internacional
  6. Sistema nacional de información

## Módulo 5.

### Acciones de la Procuraduría General de la Nación en el marco de la función de control y vigilancia preventiva

- A. ¿Quiénes son competentes para adelantar la función de control y vigilancia preventiva y ante cuáles autoridades?
- B. Líneas que enmarcan el seguimiento en la vigilancia preventiva
- C. Aspectos claves para el seguimiento a la implementación de la Ley 985 de 2005 (actividades e indicadores)

**Tabla 2.** Actividades e indicadores para las medidas de prevención de la trata de personas en el orden nacional

**Tabla 3.** Actividades e indicadores para las medidas de prevención de la trata de personas en el orden territorial

**Tabla 4.** Acciones e indicadores para la atención de las víctimas de trata de personas

**Tabla 5.** Acciones e indicadores para el fortalecimiento de la investigación y judicialización del delito de trata de personas

**Justificación**

La Procuraduría General de la Nación con el apoyo de la Organización Internacional para la Migraciones -OIM-, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- y la Unión Europea, a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres, elaboró y publicó en el año 2018 el “Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la trata de personas”, con el objetivo de contar con una herramienta que sirviera al Ministerio Público en su labor de vigilancia y control frente a este delito.

Este documento ABC, surge como una herramienta que busca complementar y facilitar la implementación del Modelo y lograr su operativización ante las autoridades del orden nacional, el Comité Nacional Interinstitucional de lucha contra la trata de personas, y las autoridades y comités territoriales.

La implementación del Modelo de Vigilancia Preventiva debe verse reflejada en un Ministerio Público capacitado, informado sobre las dinámicas de este delito, y alerta y vigilante del desarrollo de acciones estatales que deben desarrollarse acordes con los mandatos internacionales y los contenidos en las normas colombianas, teniendo en cuenta las competencias de las diferentes autoridades y la realidad de los territorios.

A su vez, se deben llevar a cabo procesos de planeación que permitan contar con acciones precisas que respondan a metas e indicadores, con el fin de prevenir de forma efectiva la trata de personas, garantizar la asistencia y protección a las víctimas, y garantizar el acceso a la justicia.

# Introducción

**A** la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con las funciones Constitucionales (artículo 118 de la Constitución Política) y de orden legal (Decreto-Ley 262 de 2000), le corresponde la garantía y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes ejercen funciones públicas, así como el ejercicio del poder disciplinario preferente.

Al ser la trata de personas, una forma de vulneración de los derechos humanos resulta imperante que la Procuraduría General de la Nación efectúe el control y vigilancia preventiva a la gestión de las autoridades que tienen obligaciones y funciones frente al abordaje de la trata de personas, esto con la finalidad de garantizar los derechos de las víctimas y llevar a cabo de forma diligente las acciones para prevenir este delito.

Para facilitar la implementación del Modelo de Vigilancia Preventiva, se elaboró el documento ABC del Modelo que integra 5 módulos donde funcionarios

y funcionarias del Ministerio Público, encontrarán herramientas conceptuales y prácticas para la comprensión de la trata de personas, a partir de entenderla como una vulneración a los derechos humanos, violencia por razones de género y sexo, una conducta punible y su relación con la migración y la movilidad humana.

Este documento permitirá agilizar el acercamiento a los diferentes conceptos y enfoques para el control de la gestión de las autoridades estatales, y a su vez, proporciona la información sobre los mandatos internacionales de derechos humanos y las normas vigentes en el país, para finalmente suministrar elementos para el seguimiento (actividades e indicadores) que faciliten el ejercicio de las funciones de control y vigilancia preventiva.

La implementación del Modelo requiere del compromiso de los funcionarios y funcionarias del Ministerio Público, siendo actores fundamentales en el orden nacional y territorial para controlar y vigilar la correcta implementación de acciones en la lucha contra la trata de personas.

**Objetivo General**

Facilitar a los funcionarios y funcionarias de la Procuraduría General de la Nación y del Ministerio Público la implementación del “Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la trata de personas”, a partir de la comprensión de la trata de personas como una vulneración de derechos humanos,

una violencia por razón del género y del sexo, una conducta punible y su relación con la migración y la movilidad humana; de la apropiación de conceptos y enfoques para el abordaje de la trata de personas, y con fundamento en los mandatos contenidos en los tratados internacionales y el ordenamiento jurídico nacional vigente.

### Objetivos específicos

1. Proporcionar a los funcionarios y funcionarias de la Procuraduría General de la Nación y del Ministerio Público, los conceptos básicos que permitan comprender la trata de personas como una vulneración de derechos humanos, tanto como una forma de violencia por razón de género y sexo, en el marco de la movilidad humana y la migración, así como una conducta punible.
2. Precisar y aclarar de forma comprensible los conceptos y enfoques que deben ser observados por las funcionarias y funcionarios del Ministerio Público que desempeñan la función de control y vigilancia preventiva a las acciones del Estado colombiano en la lucha contra la trata de personas.
3. Proporcionar a las funcionarias y funcionarios del Ministerio Público, los mandatos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad, como parámetro para el seguimiento a la implementación de acciones por parte del Estado colombiano en la lucha contra la trata de personas.
4. Dar a conocer a las y los funcionarios del Ministerio Público las obligaciones contenidas en las leyes y actos administrativos relacionados con la prevención de la trata de personas, la atención a las víctimas, su protección, la garantía al acceso a la justicia, y la articulación intersectorial, que constituyen el marco para llevar a cabo la función de control y vigilancia preventiva.

5. Precisar la competencia para el ejercicio de la función de control y vigilancia preventiva de la Procuraduría General de la Nación y demás autoridades que integran el Ministerio Público.
6. Proporcionar los parámetros (actividades e indicadores) para efectuar el seguimiento a las autoridades estatales con obligaciones en la prevención de la trata de personas, la atención y protección a las víctimas, el acceso a la justicia de estas y la judicialización de los victimarios, así como en la articulación intersectorial.





**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas

Elementos claves para la comprensión de la trata de personas

### Módulo 1



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas

**Elementos claves para la comprensión de la trata de personas**



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

2020

1

**Contenido**

# Módulo 1.

## Elementos claves para la comprensión de la trata de personas

- A. La trata de personas como una vulneración de derechos humanos
- B. La trata de personas como una forma de violencia por razones de género y sexo
- C. La trata de personas en un contexto de migración
- D. Trata de personas en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado
- E. La trata de personas como una conducta punible
- F. El delito de tráfico de migrantes y diferencias con el delito de trata de personas

# Módulo 1.

# Elementos claves para la comprensión de la trata de personas

## Objetivo:

Este módulo, es el primero de otros 5 módulos de este ABC y tiene por objetivo proporcionar a los funcionarios y funcionarias del Ministerio Público, los conceptos básicos que permitan comprender la trata de personas en sus diferentes dimensiones, y se enuncian algunos imaginarios relacionados con la trata de personas con el fin de desmentirlos y, así, lograr claridades frente a los mismos, para que en el marco de las funciones de control y vigilancia preventiva se efectúe el seguimiento de forma estratégica a las acciones del Estado colombiano en la lucha contra la trata de personas y en el marco de la promoción y garantía de los derechos humanos.

## Presentación

De acuerdo con las funciones de control y vigilancia preventiva del Ministerio Público encaminadas a la garantía de los derechos humanos, funcionarias y funcionarios de las procuradurías judiciales con funciones de intervención en los procesos de familia, procuradurías regionales, distritales y provinciales, así como de la Defensoría del Pueblo y Personerías municipales, deben apropiarse los contenidos de este documento.

Lo anterior, permitirá comprender tanto la magnitud del fenómeno de la trata de personas como contar con elementos que estén dirigidos a la adopción de medidas para la implementación de las normas, y de la política pública, para prevenir la vulneración de derechos humanos, incluyendo la atención y protección a las víctimas.

## ***¿Qué es la trata de personas?***

La trata de personas es una vulneración a los derechos humanos, principalmente a la dignidad humana, al igual que la vida, la libertad, la autonomía y la integridad, entre otros derechos humanos.

A su vez es un delito, que se encuentra tipificado en el artículo 188A del Código Penal colombiano, el cuál sanciona las conductas punibles que vulneran el bien jurídico de la autonomía personal.

En la trata de personas, los seres humanos son considerados como bienes u objetos de los que se extrae valor o precio, y sobre los

cuales se ejerce el derecho de propiedad y dominio, atentando directamente contra su dignidad.

En la trata de personas, estas son percibidas como medios para la obtención de un beneficio o lucro, por parte tanto de quien o quienes los comercializan como de quien o quienes pueden llegar a explotarlas en el marco de las diferentes finalidades.

Estas finalidades, se pueden ver materializadas en formas de explotación sexual o laboral, o en las que se saca provecho al cuerpo humano.

## **A.** La trata de personas como una vulneración de derechos humanos

Los tratados internacionales de Derechos Humanos, tienen como premisa en el marco de las obligaciones internacionales de los Estados (prevención, garantía y protección) establecer los parámetros para la garantía de diferentes derechos, así como la restitución de los mismos cuando son vulnerados a través de diferentes formas de discriminación, violencia y de los delitos reconocidos en la legislación interna de cada país.

La trata de personas, es una vulneración a los derechos humanos donde se desconoce todo atributo de la personalidad y se reduce a las víctimas a objeto o mercancía.

En la trata de personas, la inalienabilidad como característica de los derechos humanos se ve vulnerada, puesto que a las personas se les asigna valor o precio, y en donde dejan de ser el fin de los derechos humanos, para convertirse en el medio para satisfacer deseos o necesidades de otras personas.

Por lo tanto, debe ser una prioridad de los Estados adoptar medidas para prevenir la trata de personas, atender, proteger y garantizar el acceso a la justicia, la reparación y no repetición para las víctimas.

## **B.** La trata de personas como una forma de violencia por razones de género y sexo

Acorde con los tratados internacionales de derechos humanos, la Ley 985 de 2005 y de acuerdo con la información disponible sobre trata de personas<sup>1</sup>, las mujeres y niñas son las más afectadas en Latinoamérica, representando el 82% de las víctimas detectadas (mujeres 51%, niñas 31%), y en su mayoría son victimizadas en la finalidad de explotación sexual.

Desde el Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se ha planteado que debe haber una apuesta de los Estados para adelantar acciones contra la trata de personas, y ha priorizado a las mujeres, niñas y niños como población especial, sujeta de las acciones que deben ser desplegadas por estos.

En este orden, las diferentes Convenciones que integran el Bloque de Constitucionalidad, como los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prohíben la trata de personas por considerarla una práctica contraria a los

derechos humanos, tanto en el proceso de especificación de los derechos humanos de las mujeres, niñas, y niños, como en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los derechos del niño y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, [la prostitución infantil] y la utilización de niños en la pornografía; incluyen medidas que se deben dirigir para prevenir esta violencia, atender a las víctimas y generar medidas para su protección y de garantía para el acceso a la justicia.

Teniendo en cuenta las características de las sociedades latinoamericanas, debe efectuarse un análisis a partir de los patrones culturales y sociales bajo los cuáles se ha estructurado el género, desde roles, estereotipos e imaginarios que justifican y naturalizan la trata de personas como una forma de violencia, así como las relaciones de poder que se desarrollan en los entornos sociales y de ejecución del delito.

---

1. Informe Global sobre Trata de Personas. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2018.

## C. La trata de personas en un contexto de migración<sup>2</sup>

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, se entiende por migración el “movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país”. Esta tiene diferentes clasificaciones que permiten comprender los movimientos

migratorios o movimientos humanos entre países y al interior del país, de acuerdo con el cumplimiento de requisitos legales establecidos por los Estados.

En ese sentido, el movimiento de las personas dentro o fuera de un país se percibe desde:

**Migración interna:** movimiento de personas dentro de un país que conlleva el establecimiento de una nueva residencia temporal o permanente<sup>3</sup>.

**Migración internacional:** movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual y a través de una frontera internacional hacia un país del que no son nacionales<sup>4</sup>.

De otra parte, frente a la migración internacional, la OIM establece dos categorías: la migración regular y la migración irregular, las cuáles se definen como:

**Migración regular:** movimiento de personas que se produce de conformidad con las leyes del país de origen, de tránsito y de destino.

- 
2. Las definiciones y notas incluidas en este documento, hacen parte de la publicación “Términos fundamentales sobre migración” que se encuentra en la página Web <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>
  3. Fuente (adaptación): Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015.
  4. Nota: De manera similar a la definición de “migrante internacional”, y a efectos estadísticos, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) define “migrante internacional” como “toda persona que cambia de país de residencia habitual” (Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1 [1999], párr. 32).

**Migración irregular:** movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino<sup>5</sup>.

Ahora bien, de acuerdo a la información recolectada por la OIM, existe evidencia que indica que en contextos de alta movilidad humana aumenta la incidencia de la trata de personas y otros delitos —como el tráfico ilícito de migrantes—, que tienen a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas entre sus principales víctimas.

Los flujos migratorios presentan diferentes características y por lo tanto pueden expresar flujos migratorios mixtos; estos se caracterizan por su complejidad y están conformados por diferentes poblaciones que migran, algunas en condiciones de vulnerabilidad que se producen en contextos de desigualdad, discriminación y violencia. Entre estas poblaciones se encuentran por ejemplo, mujeres, niños, niñas y adolescentes no acompañados o

separados/as de sus familias, personas refugiadas o solicitantes de asilo, personas indígenas y extracontinentales, migrantes víctimas de trata, violencia sexual y otros crímenes.

Ahora bien, teniendo en cuenta este contexto desde la OIM, se ha definido a los **migrantes en situación de vulnerabilidad** como aquellos “que no pueden gozar de manera efectiva de sus derechos humanos, que corren un mayor riesgo de sufrir violaciones y abusos, y que, por consiguiente, tienen derecho a reclamar una mayor protección a los garantes de derechos.”<sup>6</sup>.

De acuerdo con el *Reporte sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de Estados Unidos* de 2019, se llama la

- 
5. Tomado de “Términos fundamentales sobre migración” Nota: Si bien no existe una definición universalmente aceptada de “migración irregular”, este término se emplea generalmente para designar a todas las personas que se trasladan al margen de las vías de migración regular. El hecho de que dichas personas migren de forma irregular no exime a los Estados de la obligación de proteger sus derechos. Las categorías de migrantes que podrían no tener otra alternativa que recurrir a las vías de migración irregular comprenden asimismo a los refugiados, las víctimas de la trata o los menores no acompañados. La decisión de dichas personas de recurrir a vías de migración irregular tampoco significa que los Estados estén exentos de la obligación de brindar alguna forma de amparo en el marco del derecho internacional, incluida la protección internacional para los solicitantes de asilo que huyen de la persecución, los conflictos o la violencia generalizada. Además, los refugiados están protegidos en virtud del derecho internacional contra cualquier sanción relacionada con su entrada o estancia no autorizada en un país, siempre y cuando estos procedan de un lugar en el que corrían peligro (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados [aprobada el 28 de julio de 1951 y en vigor desde el 22 de abril de 1954], art. 31, párr. 1).
  6. Fuente (adaptación): Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos, Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad (3 de enero de 2018), documento A/HRC/37/34 de las Naciones Unidas, párr. 12. (Consultada en <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>)
  7. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>
  8. Información tomada de la página web: <https://www.iom.int/es/news/oim-la-mayoria-de-las-victimas-de-la-trata-de-personas-nivel-internacional-cruzan-los-puntos>

atención sobre los grupos de personas que están en alto riesgo de ser víctimas de trata de personas, entre los que se encuentran: migrantes, personas desplazadas internamente, población afro, indígenas, personas en situación de discapacidad y personas que viven en áreas donde existen grupos armados ilegales y organizaciones criminales activas<sup>7</sup>.

En Colombia actualmente la crisis migratoria con Venezuela presenta situaciones de mayor riesgo para las personas, dadas las condiciones socioeconómicas, de garantía y acceso a derechos fundamentales (como el derecho a la salud, educación, trabajo) y las condiciones de precariedad bajo las cuales se lleva a cabo el movimiento migratorio, que facilita que en dicha situación las personas sean fácilmente captadas por tratantes de personas.

Frente a la actual crisis migratoria que se presenta en Venezuela, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución 2 de 2018, Consideró que *“las violaciones masivas a los derechos humanos, así como la grave crisis alimentaria y sanitaria que afronta el país, ha generado el crecimiento exponencial de cientos de miles de personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar hacia otras latitudes, como una estrategia que les permita preservar sus derechos a la vida, la integridad personal, la libertad, la salud, la alimentación y el trabajo, entre otros”*.

Y agregó *“qué en razón a la falta de canales legales y seguros para migrar, muchas personas han arribado a otros países de manera irregular, a través de rutas terrestres y marítimas clandestinas y peligrosas”*. *“... entre los múltiples desafíos que enfrenta esta población se encuentran la desprotección internacional, la discriminación, las amenazas a su vida e integridad personal, la violencia sexual y de género, los abusos y la explotación, la trata de personas, la desaparición de migrantes y refugiados, el hallazgo de fosas clandestinas en zonas fronterizas y rutas migratorias con restos que se presumen de personas venezolanas y la falta de documentos de identidad; así como obstáculos en el acceso a la asistencia humanitaria, particularmente acceso a vivienda, salud, alimentación, educación y otros servicios básicos”* (Resaltado fuera del texto).

En este orden, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, y en el caso de Colombia, es imperativo que se tomen medidas de carácter humanitario frente a las víctimas de trata de personas que son sometidas a diferentes vulneraciones de derechos en los contextos migratorios, así como medidas preventivas y de carácter humanitario frente a las personas que por las condiciones que presenta la migración y las condiciones previas de vulnerabilidad, están en un mayor riesgo de ser víctimas de este delito.

---

7. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>

Ahora bien, la Trata de Personas también puede presentarse en el marco de la migración regular. De acuerdo con los datos colaborativos contra la trata de personas (CTDC) lanzado en el 2017, y el reporte del 2018, la mayoría de casos de trata de personas se lleva a cabo a través de pasos fronterizos oficiales.

De estos datos se informa que: las mujeres son más susceptibles de ser objeto de trata al pasar por un puesto fronterizo oficial que los hombres (el 84% de los casos, frente al 73% de los hombres). Los adultos tienen más probabilidades de ser víctimas de trata al atravesar puntos fronterizos oficiales que los menores de edad (80% de los casos, frente al 56% de menores de edad). Por otra

parte, en dos de cada tres casos de trata, la víctima es objeto de explotación en algún momento durante su viaje, lo que significa que es probable que ya han experimentado alguna forma de explotación cuando cruzan las fronteras oficiales, mientras una de cada tres, probablemente ignora que está siendo víctima de la trata y cree tener nuevas oportunidades en el extranjero como se le prometió<sup>8</sup>.

Esto demanda por lo tanto, reforzar las acciones por parte del Estado para detectar casos de trata de personas en los diferentes pasos fronterizos oficiales, por vía terrestre, aérea y marítima y acciones específicas con las autoridades migratorias para detectar e identificar a las víctimas de estos delitos.

---

8. Información tomada de la página web: <https://www.iom.int/es/news/oim-la-mayoria-de-las-victimas-de-la-trata-de-personas-nivel-internacional-cruzan-los-puntos>

## D. Trata de personas en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado

La OIM define el **Desplazamiento** como el “movimiento de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, o bien para evitar dichos efectos.”<sup>9</sup>

Frente al desplazamiento forzado, relacionado con el conflicto armado en Colombia, la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 señaló *“que las mujeres desplazadas están mayormente expuestas al riesgo de violencia y abuso sexuales, así como a la prostitución forzada, la esclavitud sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual. En particular, se llamó la atención sobre el surgimiento de dinámicas*

*sexualmente violentas durante la etapa de emergencia del desplazamiento”*. En el mismo Auto expresó que *“estos entornos de precariedad socioeconómica y de ausencia o debilidad de la institucionalidad, favorecerían las posibilidades de que los actores armados que controlan las economías ilegales, sometan a las mujeres a la trata de personas y al tráfico de drogas, empleándolas como correos humanos, entre otros actos criminales”*.

Esto demanda del Estado acciones en las que se debe tener en cuenta el desplazamiento forzado y el conflicto armado como una situación en la que las mujeres y niñas enfrentan mayores riesgos de violencia sexual, incluida la trata de personas, tanto por el mismo acto de desplazamiento como por las condiciones posteriores que pueden facilitar la captación.

9. Fuente (adaptación): Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, adición al informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos (11 de febrero de 1998), documento E/CN.4/1998/53/Add.2 de las Naciones Unidas, introducción, párr. 2.

## **E.** La trata de personas como una conducta punible

**E**n Colombia, la trata de personas es un delito que se encuentra descrito en el artículo 188A del Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000), el cual busca sancionar a las personas que vulneren el bien jurídico de la autonomía personal al llevar a cabo esta conducta punible.

Por otra parte, en el artículo 188B del mismo Código, describe las conductas que pueden agravar la pena teniendo en cuenta los daños y afectaciones a la salud de las víctimas, así como condiciones de

quién comete la conducta (sujeto activo), como sobre quién recae la conducta (sujeto pasivo).

Es importante resaltar, que si bien el delito de trata de personas está dirigido a proteger el bien jurídico de la autonomía personal, vulnera otros derechos y por tanto bienes jurídicos como la dignidad humana, la vida y la libertad, así como en sus finalidades sexuales, vulnera la libertad, integridad y formación sexual.

**También se resalta que este delito debe ser investigado de oficio, y que la investigación del mismo no debe depender únicamente de la denuncia por parte de la víctima, teniendo en cuenta que al proteger un bien jurídico enmarcado en la autonomía y la dignidad humana, es de interés para el Estado colombiano su investigación dado que vulnera intereses superiores, grupales y colectivos que ponen en riesgo a la población del país y desde el marco de derechos humanos a toda la humanidad.**

A continuación, se explica la estructura del delito:

El Código Penal de Colombia, describe la conducta punible de trata de personas de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 188-A. TRATA DE PERSONAS.** El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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

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

### **a. Sujeto activo**

El artículo 188A, establece un sujeto activo indeterminado, al usar la expresión “El que”, es decir, que cualquier persona puede cometer esta conducta cuando lleva a cabo las acciones o verbos rectores que describen el delito.

Ahora bien, es importante tener en cuenta las siguientes claridades:

- El sujeto activo puede cometer uno de los verbos rectores o todos los verbos rectores.
- El sujeto activo puede tener la intencionalidad de explotar a las víctimas o concretar la finalidad de explotación.
- Estas acciones o verbos rectores pueden ser cometidas por diferentes personas al dividirse el trabajo en el marco del concurso de personas, bajo las figuras de autores, coautores o partícipes.
- Estas diferentes personas pueden ser parte o no de una red criminal.
- Estas personas se pueden encontrar unos y otros en la misma ciudad, departamento, o se pueden encontrar en ciudades o países diferentes.

La Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia T-1078 de 2012, conocida como caso de “Amalia”, puso de presente que este delito puede cometerse a partir de prácticas sociales que han sido normalizadas, como es el caso abordado en la sentencia, sobre trata de personas con fines de explotación

en la servidumbre y que no necesariamente para ser cometidas se requiere de una estructura de crimen organizado.

Si desea ampliar sus conocimientos vale la pena leer el mencionado fallo de la Corte Constitucional.

## b. Sujeto pasivo

El artículo 188A, establece que las acciones o verbos rectores pueden recaer en “una persona”, puesto que, no se exige una condición específica, por lo tanto los bienes jurídicos de la autonomía personal y de la dignidad humana deben ser garantizados a todas las personas.

que se encuentran en un mayor riesgo de ser víctimas de trata de personas, dadas las condiciones de discriminación basadas en el sexo, clase o condición socio económica, etnia, procedencia, edad, o dadas por la migración o el desplazamiento forzado, entre otros.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que hay personas o grupos de personas

## c. Verbos rectores

El delito establece 4 verbos rectores o acciones que deben ser cometidos por los sujetos activos (autores, coautores o partícipes) que son: captar, trasladar, **recibir y acoger. Que como ya se dijo, no es necesario que se cometan todos para incurrir en el delito y resaltando que todos ellos se deben hacer con la finalidad de explotar uno o varios seres humanos,** elemento subjetivo que se explicará más adelante.

### i) Captar

Este verbo rector en el delito, implica que los sujetos activos deben desplegar una serie de acciones dirigidas a obtener a las personas sobre las cuales se quiere llevar a cabo las finalidades del delito, es decir, contar con el “recurso” necesario para llevar a cabo la comercialización y por lo tanto los fines de explotación.

La captación puede llevarse a cabo a través de diferentes formas; de forma “amigable” o de forma violenta.

La forma “amigable” se presenta cuando se realiza una oferta o propuesta para obtener ingresos, no necesariamente a través de engaños o falsas promesas, puesto que también se puede llevar a cabo con conocimiento sobre la finalidad de explotación por parte de la persona que es captada, es decir, que la persona (víctima del delito) sabe y conoce los motivos por los cuales está siendo contactada.

La forma violenta, se puede llevar a cabo por medio de la fuerza, que se materializa a través de amenazas, coerción, constreñimiento y secuestro, entre otras, que pueden constituir delitos autónomos y que pueden concursar con la trata de personas, según el caso.

El verbo captar se puede ejecutar de diversas formas, a través de propuestas directas en las que no media engaño alguno, a través de medios de engaño, o través de la fuerza.

#### **d. Elemento espacial**

.....

El tipo penal hace referencia a la expresión “*dentro del territorio nacional o hacia el exterior*”, lo cual describe el lugar en donde se pueden llevar a cabo los verbos rectores que describen este delito, es decir al interior del país o hacia otro país.

#### **ii) Trasladar**

Este verbo se manifiesta a través del movimiento de la persona a través de diferentes medios, como son el terrestre, marítimo o aéreo y que deriva además en la separación de la persona de su entorno o red social de apoyo. La ley no determina la distancia, por lo que el traslado puede ser dentro de una misma ciudad o a un país lejano.

#### **iii) Recibir**

Al ser este un delito enmarcado en la comercialización de seres humanos, el verbo rector hace referencia a asegurarse que la persona ha llegado a un punto de destino.

#### **iv) Acoger**

Esta acción refiere a las medidas que se toman por parte del sujeto activo para asegurar que la víctima pueda estar disponible para ser cosificada a través de las diferentes finalidades del delito. Connota asegurar la mercancía para poder disponer de ella.

Nos encontramos de esta manera, frente a las **modalidades de trata de personas**: trata interna, externa y mixta.

***i) Trata interna***

En esta modalidad, los verbos rectores y la finalidad de explotar se desarrollan al interior del país, en un departamento, distrito, municipio, localidad e incluso en un mismo barrio, dado que basta con que la persona sea trasladada de un lugar a otro.

***ii) Trata externa***

Se presenta cuando parte de los verbos rectores y la finalidad de explotación busca ser concretada en otro país.

***iii) Trata mixta***

Se presenta cuando los verbos rectores se llevan a cabo en un país, la finalidad es concretada y con posterioridad bajo un continuum de violencia se sigue cometiendo la conducta en otro país.

**e. Elemento subjetivo (finalidad)**

El delito de trata de personas establece un elemento subjetivo al incluir la expresión “con fines de explotación”, que al analizar la conducta del sujeto activo, esta requiere de dolo específico; es decir, que la persona o

personas que comenten la conducta, saben, conocen y tienen un propósito concreto de llevar a cabo la finalidad, que en este caso, es poder explotar a la persona para sacar provecho de ella.

**En este delito, basta solo con la intención de llevar a cabo la finalidad y no exige que la explotación se lleve a cabo para configurar la conducta punible.**

**f. Definición de la explotación y finalidades de explotación**

De acuerdo con el Código Penal, la explotación se entiende como el obtener provecho económico o de cualquier índole de la utilización de la persona que es captada, trasladada, recibida y acogida para beneficiar tanto a las personas que participan en la comisión del delito de trata de personas, como aquellas que finalmente

pueden llegar a explotarla en las diferentes modalidades (artículo 188A).

En el delito se establecen varias formas o finalidades de explotación encaminadas a obtener beneficios económicos o de cualquier otra índole, las cuáles son:

### ***i) La explotación de la prostitución ajena***

Hace referencia a la obtención de cualquier beneficio para acordar la utilización de otra persona en la prostitución, producción de material pornográfico o de cualquier tipo con contenido sexual.

### ***ii) Otras formas de explotación sexual***

Se dispone de la sexualidad de las personas en otras formas como la pornografía, la explotación sexual mediante el uso de medios tecnológicos como las webcams o las que se puedan llegar a identificar.

### ***iii) Los trabajos o servicios forzados***

Es la finalidad de explotación en la que se somete a las personas a tratos crueles e inhumanos para realizar un servicio o trabajo en contra de su voluntad.

### ***iv) Esclavitud o prácticas análogas***

Es la manifestación del ejercicio de los atributos del derecho de propiedad y de dominio sobre una persona.

### ***v) La servidumbre***

Es la forma de explotación en la que se obliga a prestar servicios a una persona bajo condiciones que no puede escapar

o modificar, derivadas de costumbres, acuerdos o deudas.

### ***vi) Explotación de la mendicidad ajena***

Está relacionada con el uso y explotación de personas para pedir limosna.

### ***vii) Matrimonio servil***

Es la anulación de los derechos de uno de los miembros de la pareja, generalmente mujeres y niñas, con fundamento en el matrimonio o uniones y que puede estar dirigida a la explotación sexual o en labores domésticas.

### ***viii) La extracción de órganos***

Es la finalidad en la que se extraen órganos o tejidos humanos con la finalidad de sacar provecho en el comercio.

### ***ix) Turismo sexual (explotación sexual asociada a viajes y turismo)***

Es la explotación sexual o prostitución ajena que se produce en contexto de viajes y turismo o dirigido a satisfacer la demanda de los turistas o viajeros nacionales y extranjeros.

Finalmente, respecto a las finalidades de explotación el tipo penal deja abierta la posibilidad de que sean identificadas otras formas de explotación, las cuales pueden

incluir los vientos de alquiler (explotación reproductiva), la instrumentalización para cometer delitos y todas aquellas que atenten contra la dignidad humana de las víctimas.

Es importante mencionar que muchas finalidades de la trata están tipificadas también como delitos autónomos, por lo que es necesario actuar bajo el principio de precaución y facilitar la identificación

de todas las conductas susceptibles de sanción, sin descartar unas de otras, por ejemplo: con una conducta punible se pueden vulnerar diferentes bienes jurídicos y cometer diferentes tipos penales; con una conducta se puede cometer trata de personas y si estas se concretan más allá de la finalidad, se pueden concretar delitos en el marco de la explotación sexual.

### g. El consentimiento de la víctima NO configura ausencia de responsabilidad penal

El legislador colombiano al incluir el inciso tercero del artículo 188A, acudió a principios de derechos humanos en los que se establece que derechos como la dignidad humana son irrenunciables, intransferibles e inalienables; esto quiere decir, por más que una persona desee, quiera o consienta ser tratada para posteriormente ser explotada con base en su autodeterminación, tal

asentimiento va en contravía de su propio derecho a la dignidad humana.

En concordancia con un Estado fundado en el respeto de la dignidad humana y que reconoce y respeta los derechos humanos, el Código Penal en su parte general establece como causal de ausencia de responsabilidad la siguiente:

**“Artículo 32.** Ausencia de responsabilidad. No habrá lugar a responsabilidad penal cuando:

(...)

**2.** Se actúe con el consentimiento válidamente emitido por parte del titular del bien jurídico, **en los casos en que se puede disponer del mismo.** (Resaltado fuera del texto) (...)”

La norma penal colombiana establece que el consentimiento emitido por el titular del bien jurídico sí es causal de ausencia de responsabilidad, pero cuando se trata

de derechos de los cuales el titular pueda disponer, como por ejemplo del derecho de propiedad, esto es lógico por ejemplo en los casos de hurto, abuso de confianza o estafa.

Los derechos humanos claramente no corresponden a esta serie de derechos, puesto que estos son inherentes a la persona, es decir, le pertenecen a ella. Pretender aceptar el consentimiento de una víctima de trata de personas como una causal de

ausencia de responsabilidad, equivale a decir que cada persona con fundamento en su “autonomía” puede renunciar a los derechos básicos que la caracterizan como ser humano y por lo tanto, autodegradarse al estado de animal o cosa.

**Por lo tanto, el consentimiento emitido por la víctima de trata de personas no es causal de ausencia de responsabilidad. Es decir, que el sujeto activo no podrá argumentar a su favor, el consentimiento que ha sido emitido por la víctima y verse beneficiado procesalmente por esta figura.**

## **h. Circunstancias de agravación punitiva**

El legislador incluyó en el artículo 188B del Código Penal, algunas circunstancias que deben ser tenidas en cuenta para el aumento de la pena, en el cual se tiene en cuenta el factor de la edad, la discapacidad mental o cognitiva, el generar daño en la salud, por la relación filial, civil o de afinidad o cuando la conducta es cometida por servidor público.

El artículo 188B establece:

**ARTÍCULO 188-B. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN PUNITIVA.** Las penas para los delitos descritos en el artículo 188 y 188A, se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando:

1. Se realice en persona que padezca, inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente o sea menor de 18 años.
2. Como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psíquica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o permanente o daño en la salud de forma permanente.
3. El responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.
4. El autor o partícipe sea servidor público.

**PARÁGRAFO.** Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188A se realice (sic) sobre menor de doce (12) años se aumentará en la mitad de la misma pena.

En ese orden, se debe considerar el aumento de la pena, cuando:

Se cometa contra:

1. Menores de 18 años (aumenta de una tercera parte de la mitad).
2. Menores de 12 años (aumenta a la mitad de la pena).
3. Personas con discapacidad mental o cognitiva (aumenta de una tercera parte de la mitad).

O se cometa por:

4. El cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil (aumenta de una tercera parte de la mitad).
5. Servidor público (aumenta de una tercera parte de la mitad).

## **i. Trata de personas en persona protegida<sup>10</sup>**

Con la Ley 1719 de 2014, el Congreso de la República adicionó el artículo 141B al Código Penal colombiano, consagrando el tipo penal de Trata de Personas en persona protegida con fines de explotación sexual, delito que se encuentra en el Título II sobre los delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario. En su estructura, la conducta punible responde a la descrita en el tipo penal consagrado en el artículo 188A del Código Penal, no obstante, para su ejecución los verbos rectores deben

ejecutarse en el desarrollo del conflicto armado y el sujeto pasivo está referido a la persona protegida.

Por otra parte, esta conducta punible contempla solo las finalidades de explotación sexual, con relación al sexo, como son la prostitución ajena, la esclavitud sexual, el matrimonio servil, el turismo sexual, e incluso deja abierta la posibilidad a identificar otras formas de explotación sexual como finalidad de la trata de personas en persona protegida.

---

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

## **F. El delito de tráfico de migrantes y diferencias con el delito de trata de personas**

El delito de trata de personas suele confundirse con el delito de tráfico de migrantes, contenido en el Artículo 188 del Código Penal, o en ocasiones son usadas las denominaciones para referirse a uno u otro delito, lo cual, puede generar confusión entre las autoridades y la población en general.

En ese orden, se analizarán de forma clara los elementos de los dos tipos penales, centrada en los verbos rectores, la finalidad de cada delito y el bien jurídico protegido.

Ahora bien, de acuerdo con el Código Penal colombiano, se entiende por Tráfico de migrantes:

“Artículo 188. Tráfico de migrantes. El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para si o otras personas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y una multa de sesenta y seis punto seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria.

### **a. Las conductas (verbos rectores)**

El delito de tráfico de migrantes, contiene 6 verbos rectores que describen la conducta punible, los cuales son: promover, inducir, constreñir, facilitar, financiar y colaborar, y deja abierta la posibilidad de identificar otra conducta para propiciar la entrada

o salida del país sin el cumplimiento de requisitos legales.

Estos verbos rectores, describen que el sujeto activo o sujetos activos de la conducta, deben llevar a cabo acciones que

permitan o estén encaminadas a concretar el delito, que se puede ejecutar en diferentes fases, desde el contacto con las personas (promover, inducir, constreñir) o de mediación (facilitar, financiar o colaborar).

En ese orden, a diferencia de la trata de personas que describe una conducta

punible en la que la víctima es el centro de las acciones, es decir, es la víctima la que es captada, trasladada, recibida y acogida; en el delito de tráfico de migrantes los verbos rectores establecen las acciones previas que se requieren para poder llevar a cabo el movimiento de la persona a través del paso fronterizo.

## **b. La finalidad del delito**

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 188 y 188A, los verbos rectores que describen la conducta punible están enfocados a dos finalidades diferentes.

Respecto al delito de tráfico de migrantes, la finalidad está enfocada a lograr la entrada o salida del país de personas (migrantes) sin el lleno de requisitos legales, es decir,

sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado colombiano para llevar a cabo el proceso migratorio.

Respecto de la trata de personas, como ya se explicó, la finalidad es la intencionalidad de explotar a una persona de diversas formas, principalmente en el orden sexual o laboral.

## **c. Bien jurídico protegido**

Los dos delitos se encuentran en el mismo Capítulo del Código Penal, en el que el bien jurídico tutelado es el de la autonomía de las personas, de esta manera, se encuentra un punto en común, puesto que las personas

se ven imposibilitadas o reducidas en su humanidad al no poder tomar sus propias decisiones tanto para movilizarse de un país a otro o al ser utilizadas como bienes u objetos.

#### **d. Relación entre los dos delitos**

---

Pueden presentarse distintas situaciones en las que la trata de personas y el tráfico de migrantes se superponen, situaciones en las que entran a jugar un papel determinante el grado de conocimiento del delito por parte de las personas que lo cometen y la participación o división del trabajo en un grupo delictivo.

Estos dos delitos pueden presentarse al mismo tiempo, cuando las personas que cometen la conducta punible saben y conocen la finalidad de estas, como por

ejemplo: cuando para llevar a cabo el traslado de una víctima de trata a otro país, no se cumple con el lleno de los requisitos legales, en este caso, se puede presentar un concurso de delitos.

O uno de los delitos se constituye en un factor de riesgo, como por ejemplo: en los casos que a través de redes de tráfico de migrantes las personas son dejadas a su suerte en pasos fronterizos, existiendo la posibilidad de ser captadas por redes de trata de personas.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**







# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas

Conceptos y enfoques, para el correcto abordaje de la trata de personas

### Módulo 2

Módulo 2



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas

Conceptos y enfoques,  
para el correcto abordaje de  
la trata de personas



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

2020

# 2

**Contenido**

## Módulo 2.

### Conceptos y enfoques, para el correcto abordaje de la trata de personas

- A. ¿Qué se entiende por sexo, orientación sexual, género e identidad de género?
- B. ¿Qué se entiende por rol, estereotipo o imaginario de género?
- C. ¿Qué es un enfoque?
- D. Enfoques que deben orientar las acciones de lucha contra la trata de personas
- E. ¿Por qué es importante apropiarse los conceptos de sexo, género, orientación sexual, identidad de género y los enfoques propuestos en este documento, frente a las acciones para la vigilancia y control preventivo en la lucha contra la Trata de Personas?

**Tabla 1.** Recomendaciones de lenguaje sugerido para referirse a la trata de personas

## Módulo 2.

# Conceptos y enfoques, para el correcto abordaje de la trata de personas

## Objetivo

**P**recisar y aclarar de forma sencilla conceptos y enfoques que deben ser observados por profesionales que integran el Ministerio Público que desempeñan la función de control y vigilancia preventiva a las acciones del Estado en la lucha contra la trata de personas. Esto con la finalidad de observar si las autoridades estatales diseñan e implementan estrategias teniendo en cuenta los conceptos y enfoques necesarios para efectuar un abordaje a partir de los derechos humanos, para garantizar tanto la igualdad formal como la igualdad material y no incurrir en prácticas discriminatorias.

## Presentación:

**E**ste es el segundo de los 5 módulos que integran este ABC, y tiene como objetivo abordar conceptos y enfoques que deben ser tenidos en cuenta por los funcionarios y funcionarias del Ministerio Público, en el marco de la función de control y vigilancia preventiva para que se pueda encuadrar la respuesta del Estado en el marco de la garantía de los derechos humanos de las víctimas de trata de personas, y de esta manera, poder encaminar las diferentes estrategias y acciones fuera de estereotipos, imaginarios, relaciones de poder, en el marco de la igualdad y no discriminación y sin generar daño.

Comprender y apropiarse de los conceptos y enfoques es la vía que permite evitar acciones discriminatorias por parte del Estado, a su

vez, comprender las particularidades de las víctimas y dar una respuesta que atienda a las afectaciones y derechos vulnerados de estas, teniendo en cuenta las particularidades del orden individual, colectivo y social de cada persona.

Como se presentó en el módulo anterior, la trata de personas además de ser una vulneración de Derechos Humanos que se encuentra relacionada con los procesos de migración y de movilidad humana en el contexto latinoamericano y del país, tiene características que responden a una violencia por razón del género y sexo, puesto que son las mujeres y niñas las personas que más son victimizadas por este delito.

En ese orden de ideas, en este módulo se abordarán los conceptos relacionados con

los roles, estereotipos e imaginarios de género, sexo, orientación sexual, identidad de género, para tener una mirada que permita identificar uno de los aspectos estructurales que generan esta vulneración de derechos humanos.

En una segunda parte, se abordan los enfoques que permiten dar una mirada a las acciones de las autoridades del Estado colombiano en la lucha contra la trata de personas, y cómo estas deben materializarse a partir de la garantía de la igualdad y no discriminación, de las diferencias construidas a partir del género asignado al sexo, las diferentes formas de discriminación y las diferencias de las personas y la realidad del territorio. En ese orden, se abordan los enfoques de derechos, género, interseccional, diferencial y territorial.

## A. ¿Qué se entiende por sexo, orientación sexual, género e identidad de género?

1. **Sexo:** Se refiere a las características biológicas y físicas que diferencian a mujeres, hombres o personas intersexuales<sup>11</sup>.
2. **Género:** Se refiere a las construcciones sociales y culturales, los roles, comportamientos y actividades que se asignan socialmente a mujeres y hombres a partir de las diferencias biológicas y físicas<sup>12</sup>.
3. **Orientación sexual:** Se refiere a la atracción afectiva, erótica o sexual de una persona hacia otras, según el sexo de las personas hacia las que se orienta el deseo<sup>13</sup>.
4. **Identidad de género:** Es el auto reconocimiento que una persona hace de sí misma basada a partir de la construcción social, histórica y cultural de lo que se ha definido lo femenino, lo masculino o la transición entre ambos<sup>14</sup>.

---

11. Concepto basado en la definición del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N°28 relativa al artículo 2 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 5.

12. Idem

13. Marco normativo, conceptual y operativo. Sistema Integrado de Información de Violencias de Género – SIVIGE (2016)

14. Idem

## **B.** ¿Qué se entiende por rol, estereotipo o imaginario de género?

### **1. Rol**

Si bien no existe una definición oficial y unificada elaborada por organismos internacionales u organizaciones internacionales, se presenta esta definición acerca del “rol” de género. En ese orden, el rol o roles de género puede definirse así:

*“Los roles de género indican a aquel conjunto de comportamientos previstos y asignados a uno u otro sexo desde la cultura, en una sociedad y momento histórico específico.*

*A través del rol de género, se prescribe cómo debe comportarse un hombre y una mujer en la sociedad, en la familia, con respecto a su propio sexo, al sexo contrario, ante los hijos, incluido en ello determinadas particularidades psicológicas atribuidas y aceptadas, así como los límites en cuanto al modo de desarrollar, comprender y ejercer la sexualidad (...)”<sup>15</sup>.*

En ese orden, socialmente se asignan a las mujeres roles en el ámbito de la vida privada, como:

1. Cuidado y crianza.
2. Realización de labores del hogar.
3. Sumisión en el ejercicio de la sexualidad a partir de satisfacer los deseos sexuales de la pareja.
4. Cumplir con funciones reproductivas.
5. Ser un sujeto pasivo en las relaciones de poder en el hogar.

15. ¿Roles de género? ¿Feminidad vs Masculinidad? Lourdes Fernández Ríos. Revista Temas no. 5: 18-23, enero-marzo de 1996.

De otra parte, desde los roles de género se asigna a los hombres papeles a ser cumplidos en el ámbito público como en el privado:

1. Proveedor de las necesidades del hogar.
2. Trabajos de responsabilidad o de toma de decisiones.
3. Dominación en la sexualidad, a partir del uso del cuerpo de las mujeres para satisfacer sus propias necesidades y deseos.
4. Ser sujeto activo en las relaciones de poder en el hogar.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿Cómo influyen los roles de género en la trata de personas?

Como se observa, los roles de género asignan un papel social a las personas que nacen con un determinado sexo, y de esta manera se asignan socialmente labores o comportamientos en dónde las mujeres y niñas deben asumir un rol pasivo o subordinado, y los hombres un rol activo y de dominación.

Los roles de género inciden socialmente, a partir de la forma como los tratantes de personas y la sociedad identifican a las víctimas de trata de personas en una finalidad de explotación determinada.

Es así como a partir de los roles de género, tratantes y explotadores ubican a mujeres y niñas en finalidades de explotación relacionadas con el control y vulneración de la libertad, integridad y formación sexual; o en labores relacionadas con la servidumbre en labores del hogar.

Respecto a los hombres, estos si bien pueden ser explotados sexualmente, las finalidades están dirigidas a la explotación de mano de obra o tareas que requieran fuerza o destreza física, de acuerdo con las cifras reportadas en el *Informe Global sobre Trata de Personas* de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de 2018.

En ese sentido, las cifras del Reporte Global sobre Trata de Personas de las Naciones Unidas en Latinoamérica, afirma que son las mujeres y niñas las más vulneradas en sus derechos por esta forma de violencia, representando el 82% de las víctimas totales detectadas (Mujeres 51%, niñas 31%)<sup>16</sup>.

Esto se puede contrastar con las formas de explotación, donde la finalidad de explotación sexual representa el 58% de los casos detectados, finalidad en la que son explotadas mujeres y niñas. Frente a las finalidades de trabajos o servicios forzados, estas representan el 32% de los casos, y los niños y hombres son más explotados en esta finalidad.

---

16. Informe Global sobre Trata de Personas. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2018

Respecto a los tratantes, de acuerdo con el Informe Global Sobre Trata de Personas de 2018, el 69% de las personas que están siendo investigadas como judicializadas por incurrir en el delito de trata de personas, son hombres.

## 2. Estereotipo

*“Un estereotipo de género es una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar (...)”*<sup>17</sup>

De acuerdo con esta definición, es posible establecer que los estereotipos se fundan en ideas, opiniones, creencias basadas en prejuicios, a partir de lo que la sociedad considera deben ser las características que hombres y mujeres deben cumplir la categoría sexo y de las funciones sociales que deben cumplir hombres y mujeres en la sociedad a partir de la construcción social del género.

Por ejemplo, desde el estereotipo de género se cree que las mujeres son tiernas, pueden ser usadas como objeto sexual, no pueden controlar sus emociones, son delicadas, piensan en el amor, la belleza, y cuando manifiestan sus emociones con enojo, están locas.

Con relación a los hombres, se cree deben ser fuertes, determinados y controlar sus emociones, pero su sexualidad es incontrolable y pueden usar el cuerpo de las mujeres.

En este orden, de acuerdo con los estereotipos de género, las víctimas pueden llegar a ser catalogadas por los tratantes en las diferentes finalidades de explotación, en la que mujeres y niñas sean destinadas a mercados de explotación sexual, servidumbre o matrimonios o uniones serviles, y los hombres sean catalogados en finalidades de explotación relacionadas con actividades que demanden destreza física o que se encuadran en la explotación laboral.

17. Definición de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. OHCHR-Commissioned Report: Gender Stereotyping as a Human Rights Violation (2013) Página Web <https://www.ohchr.org/sp/issues/women/wrgs/pages/genderstereotypes.aspx>

18. Definición basada en el contenido de la publicación “Resumen Ejecutivo – Rompiendo Moldes: transformar imaginarios y normas sociales para eliminar la violencia contra las mujeres. Oxfam Internacional. 2018 <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620524/rr-breaking-the-mould-250718-summ-es.pdf>

### 3. Imaginario

*“Corresponde a las ideas o formas de pensar de una sociedad, que por su aceptación y práctica crean normas sociales. Los imaginarios, están relacionados con diferentes representaciones o formas de pensar, que se traducen en comportamientos y creencias que se validan a través del lenguaje y de ideas que se repiten, que finalmente crean normas sociales que se asumen como ciertas. Estas se reproducen en el orden individual, comunitario y social”<sup>18</sup>.*

Existen diferentes imaginarios o creencias relacionados con la trata de personas, los cuales buscan restar importancia, justificar la no existencia de violencia o incluso, justificar la ausencia de responsabilidad de las personas que cometen esta forma de violencia.

Los imaginarios o creencias deben ser rebatidos con información y evidencia,

a partir del contenido de las normas y tratados internacionales, datos oficiales, evidencia y estudios sobre la materia, y bajo ningún motivo deben orientar las actuaciones de las autoridades del Estado e incluso de las autoridades que integran el Ministerio Público.

Se pueden identificar los siguientes imaginarios frente a la trata de personas:

#### **Imaginario:**

1. La trata de personas solo puede ser cometida por redes de crimen organizado.

#### **Realidad:**

Como se presentó en el capítulo anterior, el delito de trata de personas puede ser cometido por una, dos o varias personas, así como por un grupo de personas que integran una red de crimen organizado, es decir, que tienen una estructura, una jerarquía de mando y división de tareas.

En el marco del tipo penal analizado, el sujeto activo del tipo penal es indeterminado, es decir que cualquiera pueda cometer la conducta punible con la finalidad de explotación.

**Imaginario:**

2. La trata de personas solo se comete hacia el exterior.

**Realidad:**

Si bien la trata de personas se relaciona con los flujos migratorios hacia el exterior, también se puede cometer al interior del país, incluso en un mismo departamento, distrito, municipio, localidad, comuna, e incluso en un mismo barrio. Por eso se hace referencia a la trata interna.

**Imaginario:**

3. Si la persona consintió la trata y la finalidad de explotación, la vulneración del derecho y el delito no se cometieron.

**Realidad:**

Si bien las personas pueden ser captadas de diferentes maneras, existe la posibilidad de que la víctima del delito de trata de personas, conozca las condiciones y de su consentimiento, sin embargo, por razones de interés superior frente a la vulneración de los derechos humanos, si la víctima consintió, este acto no exime de responsabilidad penal a quienes cometen el delito de trata de personas, tal y como se establece en el inciso tercero del Artículo 188A del Código Penal.

**Imaginario:**

4. Solo son víctimas quienes son engañadas u obligadas.

**Realidad:**

Si bien pueden ser usados diferentes medios para cometer el delito de trata de personas, como el engaño o la coerción, esto no excluye de acuerdo con la Ley colombiana, a que sean reconocidas como víctimas las personas que, siendo sujetos pasivos de la conducta punible, consintieron o conocían la comisión del mismo. De acuerdo con el inciso tercero del artículo 188A del Código Penal, el consentimiento dado por la víctima no exime de responsabilidad penal a los sujetos activos del delito.

### ***Imaginario:***

5. Si una víctima nunca intentó escapar, no se puede hablar de coerción.

### ***Realidad:***

Las víctimas de trata de personas, se ven sometidas a diferentes formas de ejercicio de poder que involucran las amenazas frente a su integridad personal o de familiares, o incluso se pueden presentar casos en los que no se identifican como víctimas de un delito; en ese orden, pueden no intentar escapar de sus tratantes.

### ***Imaginario:***

6. Diferentes finalidades de explotación son “naturales” y normales y deben ser permitidas en la sociedad.

### ***Realidad:***

Algunas finalidades de explotación han sido normalizadas social y culturalmente, a partir de roles, estereotipos e imaginarios, basados en el sexo y el género, y en las relaciones de poder dadas por la clase o condición social, etnia, discapacidad, edad, entre otros. En ese orden, se tiende a normalizar costumbres y prácticas sociales, relacionadas con la servidumbre, el matrimonio o uniones serviles, la mendicidad, la explotación sexual en la prostitución u otras formas de explotación sexual, y otras formas de explotación que se lleguen a identificar.

**Imaginario:**

7. Cuando la víctima genera un vínculo afectivo con el tratante o el explotador no hay trata de personas.

**Realidad:**

Algunas víctimas de trata de personas pueden generar algún tipo de vínculo con los tratantes y explotadores, sin embargo, es preciso resaltar que en el análisis de las conductas punibles se analiza la conducta del sujeto activo, y no la del sujeto pasivo. Y se recuerda que el consentimiento emitido por la víctima no exime de responsabilidad penal, de acuerdo a lo descrito en el inciso tercero del Artículo 188A del Código Penal.

**Imaginario:**

8. Solo las personas jóvenes y con belleza pueden ser víctimas en las finalidades de explotación sexual.

**Realidad:**

Cualquier persona puede ser víctima de trata de personas y puede llegar a ser explotada en las diferentes finalidades, si bien existen estereotipos e imaginarios asociados a la apariencia física, este no es un elemento definitivo para identificar la comisión de este delito.

**Imaginario:**

9. La trata de personas es solo explotación sexual.

**Realidad:**

Existen otras finalidades de explotación de trata de personas, entre las que se encuentran las finalidades del orden de la explotación laboral, o en las que se aprovechan las condiciones de las personas para poder sacar provecho económico, e incluso en el marco del delito de trata existe la cláusula abierta de poder reconocer o identificar otras formas de explotación.

### ***Imaginario:***

10. A las víctimas de trata con fines de explotación sexual “les gusta”.

### ***Realidad:***

Se suele creer que a las víctimas explotadas en las diferentes formas de explotación sexual “les gusta” sentirse sometidas en la prostitución o comercio carnal; esto obedece a estereotipos e imaginarios y relaciones de poder que se han construido respecto a la objetualización del cuerpo de las mujeres y niñas, así como de la romantización de la prostitución y las diferentes formas de explotación sexual.

### ***Imaginario:***

11. Las personas que migran de forma irregular no pueden ser víctimas de trata de personas.

### ***Realidad:***

La migración irregular, puede constituir un factor de mayor riesgo para que las personas puedan ser víctimas de este delito, dado que al no contar con documentación, medios económicos, oportunidades de acceder a un trabajo u opciones económicas, pueden ser fácilmente captadas por redes de trata de personas en pasos fronterizos, o ser captadas y finalmente explotadas en los lugares en los que decidan permanecer.

**Una forma de combatir los imaginarios es utilizando el lenguaje adecuado al enfoque de derechos humanos, frente a las finalidades de explotación:**

**Tabla 1. Recomendaciones de lenguaje sugerido para referirse a la trata de personas**

NO UTILIZAR	TÉRMINOS RECOMENDADOS	JUSTIFICACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prostitución infantil o trabajo sexual adolescente o joven</li> </ul>	<p>Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estos términos responsabilizan a las víctimas de su propia explotación e invisibilizan al/los explotador/es sexuales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mujeres/adolescentes/niñas/ niños /menores en ejercicio de la prostitución o ejerciendo la prostitución/ sexo por supervivencia/ sexo transaccional/ actividades sexuales pagas</li> <li>▪ Trabajadores o trabajadoras sexuales/ prepagos/modelos webcam/putas/meretrices/ prostitutas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Personas explotadas sexualmente</li> <li>▪ Personas en situación de prostitución o prostitutas</li> <li>▪ Víctimas de explotación sexual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La explotación sexual no es una actividad, servicio o trabajo que la víctima ejerza, es exclusivamente la conducta de los explotadores.</li> <li>▪ Debe evitar cualquier término que responsabilice a las víctimas de su propia explotación e invisibilice a sus explotadores.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Víctimas de Trata de blancas</li> <li>▪ Esclavas sexuales</li> <li>▪ Mujeres engañadas/ secuestradas/obligadas a ejercer prostitución/trabajo sexual/servicios sexuales.</li> <li>▪ Trabajadoras sexuales migrantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual</li> <li>▪ Víctimas de explotación sexual en contextos migratorios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El término trata de blancas desaparece con la abolición de la esclavitud de personas africanas.</li> <li>▪ La trata significa comercio, no debe confundirse con otros delitos como el secuestro, la violación o la estafa.</li> <li>▪ La integridad sexual es un derecho humano que no está al servicio de quienes pagan.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Clientes o usuarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Explotadores sexuales directos</li> <li>▪ Prostituyentes</li> <li>▪ Demandantes</li> <li>▪ Quienes pagan por utilizar sexualmente personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Justifica la conducta de quienes sostienen la trata y la explotación sexual</li> <li>▪ Las personas no son productos para el consumo, sus cuerpos e integridad sexual están por fuera del comercio</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empresarios, jefes, patrones, administradores o dueños de establecimientos o plataformas donde se ofrecen “servicios o actividades sexuales”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Explotadores sexuales indirectos,</li> <li>▪ Proxenetas,</li> <li>▪ Quienes se benefician o lucran de la prostitución ajena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La explotación de la prostitución ajena es un crimen reconocido por el derecho internacional y nacional</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Turismo sexual</li> <li>▪ Sexo-turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Explotación sexual en el contexto de viajes y turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Normaliza la instrumentalización de la infraestructura turística de un país por parte del crimen organizado y la industria de la explotación sexual</li> </ul>

**Fuente:** Procuraduría General de la Nación – Documento distribuido en las Audiencias Públicas de Lucha contra la Trata de Personas lideradas por la PGN 2018-2020.

## C. ¿Qué es un enfoque?

El enfoque permite dar una mirada a una situación social o problemática a partir de diferentes visiones, fundamentos conceptuales o marcos teóricos que deben facilitar y comprender la forma como debe ser abordada la situación o problemática que sea de conocimiento.

Es por esto, que son importantes los enfoques bajo los cuales se deben adelantar las acciones para la prevención de la trata de personas, la atención a las víctimas y

garantizar el acceso a la justicia, y que por lo tanto, orientan la función de control y vigilancia preventiva de la Procuraduría General de la Nación y las autoridades que integran el Ministerio Público frente al abordaje de la trata de personas.

Los enfoques a tener en cuenta son:

- 1) el enfoque de derechos humanos;
- 2) el enfoque de género;
- 3) el enfoque interseccional; y
- 4) el enfoque territorial.

## **D.** Enfoques que deben orientar las acciones de lucha contra la trata de personas

### **1. Enfoque de derechos humanos**

.....

El enfoque de derechos se sustenta principalmente bajo las siguientes premisas:

1. Todas las personas somos sujetos de la garantía de derechos.
2. Todas las personas somos iguales en derechos ante Ley y frente a la implementación de la misma.
3. El Estado debe adelantar acciones para el goce efectivo de los derechos, y estas deben estar dirigidas en un primer momento hacia personas y grupos socialmente discriminados.
4. Ante el incumplimiento en la garantía de los derechos, las personas pueden exigirlos ante el Estado, las instituciones u otras personas.

Estas premisas se deben tener en cuenta al momento de implementar acciones de política pública enmarcadas en la prevención, la atención, la protección y el acceso a la justicia.

Es por esto que, para realizar las acciones contra la trata de personas, no se debe discriminar a las personas a partir de criterios como: sexo, género, orientación

sexual, identidad de género, edad, pertenencia étnica, discapacidad, ideología política, estatus socioeconómico, estatus migratorio o procedencia geográfica, para dar un trato diferente y no justificado.

Hacerlo, implica estar por fuera del enfoque de derechos y por lo tanto discriminar a las personas.

## ***¿Cómo se refleja el enfoque de derechos en las acciones de lucha contra la trata de personas?***

### **En prevención:**

1. Cuando se realizan acciones sin estigmatizar a la población que puede llegar a ser víctima de trata de personas por razones socioeconómicas, por características físicas, por discapacidad, procedencia geográfica o nivel educativo.
2. Cuando no se responsabiliza a las víctimas de trata de personas de su propia explotación y se les pone la carga de denunciar.
3. Cuando en el marco de la implementación de acciones afirmativas dirigidas a población en riesgo, se garantiza la igualdad de medios y oportunidades para tomar decisiones en la vida y establecer proyectos de vida.

### **En la atención y protección:**

1. Al proteger la identidad e intimidad de las víctimas.
2. Garantizando el acceso a los derechos sin ningún tipo de limitación a partir de criterios como el sexo, la identidad de género, la orientación sexual, la pertenencia étnica o la discapacidad, la nacionalidad y estatus migratorio, entre otros.
3. Al proporcionar las medidas de protección necesarias y acordes a las particularidades del caso, sin ningún tipo de limitante en razón del sexo, la identidad de género, la orientación sexual, la pertenencia étnica o discapacidad, la nacionalidad y estatus migratorio, entre otros.
4. Dando un trato igual a partir de las condiciones particulares en la atención a las víctimas de trata de personas sin que importe su sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, pertenencia étnica, discapacidad, ideología política, estatus socioeconómico, estatus migratorio o procedencia geográfica.

### En el acceso a la justicia:

1. Al no culpabilizar a las víctimas y justificar a los agresores.
2. Al aplicar el principio pro-persona y no poner en ellas la carga de demostrar que son víctimas, al proteger su identidad e intimidad no revelando sus datos personales y vida personal.
4. Al asegurar la confidencialidad de la información proporcionada por la víctima y testigos.
5. Al garantizar a la víctima la participación de las víctimas en el proceso penal; sin importar la nacionalidad y estatus migratorio.
6. Al permitir a la víctima contar con asistencia técnica legal en el proceso penal.
7. Al garantizar a la víctima la intervención en la etapa de juicio oral.
8. Al garantizar a la víctima su reparación integral por vía penal o administrativa.
9. Al garantizar a la víctima el acceso a los programas que garanticen su seguridad y protección.

## 2. Enfoque de género

.....

El enfoque de género se sustenta principalmente en las siguientes premisas:

1. Social y culturalmente se presentan tratos desiguales, inequitativos y discriminaciones que parten de asumir los roles, estereotipos, e imaginarios de género como obligatorios y ciertos, que se materializan en prácticas, formas de discriminación y violencias en donde se privilegia lo masculino sobre lo femenino.
2. Las relaciones de poder que se presentan de hombres hacia las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas, en donde se rechaza a partir del sexo y las construcciones sociales de género, lo que representa la mujer o a quienes cuestionan la sexualidad o identidades impuestas.
3. A partir del privilegio que socialmente tienen los hombres se evidencian las relaciones de poder contra niñas, niños, adolescentes y mujeres principalmente.

El enfoque de género permite entonces identificar y evidenciar cuáles son las desigualdades e inequidades que socialmente se validan y normalizan, a partir del género y de las relaciones de poder, en dónde se da un trato diferente a las mujeres y niñas y a personas con orientaciones sexuales e identidades de género que cuestionan la norma social impuesta.

De acuerdo con estas premisas, las acciones de lucha contra la trata de personas deben partir de reconocer que existe una sociedad

que justifica y naturaliza diferentes formas de discriminación, opresión y violencia, que parten de una concepción desde el individuo, el entorno familiar, social y comunitario y mediado por el contexto social y cultural, en el que a partir de roles, estereotipos e imaginarios de género, así como de relaciones de poder, terminan por validar la trata de personas.

### ***¿Cómo se refleja el enfoque de género en las acciones de lucha contra la trata de personas?***

#### **En prevención:**

1. Al no reforzar roles, estereotipos e imaginarios de género utilizando el lenguaje recomendado en las acciones de información, educación y comunicación y en los procesos de fortalecimiento de capacidades de las autoridades con responsabilidad en la prevención de la trata de personas.
2. Al cuestionar las relaciones de poder que se presentan entre hombres hacia niñas, niños y mujeres, al igual que la cosificación de estas poblaciones.
3. Cuando se promueven la modificación de patrones culturales que justifican y normalizan las violencias de género, incluida la trata de personas. Como por ejemplo al cuestionar el rol asignado a las mujeres en la sociedad, al desmitificar imaginarios relacionados con las víctimas de trata de personas.
4. Al desarrollar acciones para promover una vida libre de violencias, incluida la trata de personas.

### En la atención:

1. Al garantizar el acceso a los derechos teniendo en cuenta los desequilibrios de poder, la discriminación y la opresión al momento de garantizar la atención en salud, protección, acceso a educación o a oportunidades económicas y en los procesos de fortalecimiento de capacidades de las autoridades con responsabilidad en la atención.
2. Al no cuestionar ni culpabilizar a las víctimas de trata de personas, identificando las relaciones de poder que, basadas en el sistema de discriminación y opresión de género, se presentaron con el/los victimario/s. Como por ejemplo, al justificar la trata de personas a partir de las relaciones amorosas o de dependencia económica.

### En el acceso a la justicia:

1. Al no limitar el acceso a la justicia a partir de roles, estereotipos e imaginarios que culpabilizan a las víctimas y justifican e invisibilizan a los victimarios. Por ejemplo: en los casos en los que mujeres son explotadas sexualmente y en la servidumbre, a partir del matrimonio o unión marital de hecho, dónde se justifica la trata a partir de roles o estereotipos de género, de igual forma, cuando se justifica la explotación sexual como algo que la víctima ha elegido y consentido.
2. Al no justificar las relaciones de poder que se presentan entre victimarios y víctimas, en dónde algunas víctimas reconocen su subordinación e incluso dependencia de quién las comercializa y explota.

## 3. Enfoque interseccional

.....

El enfoque interseccional se sustenta principalmente en las siguientes premisas:

1. Las personas pueden ser discriminadas por múltiples factores del orden individual, social y cultural, como la edad, la etnia, la discapacidad, la clase social, la pertenencia, el estatus migratorio o la procedencia geográfica, las cuales pueden ser aprovechadas por los tratantes de personas para llevar a cabo el delito de trata de personas en sus diferentes finalidades de explotación.

2. Existen personas y grupos de personas que socialmente son más discriminadas, es decir, que deben afrontar diferentes desigualdades e inequidades por razón de la edad, la discapacidad, la clase social, la pertenencia a una etnia, el estatus migratorio o la procedencia geográfica, entre otros.

De acuerdo con estas premisas, las acciones contra la trata de personas deben partir de reconocer que existen personas que son discriminadas por diferentes razones o criterios como la edad, la discapacidad, la clase social, la pertenencia, el estatus migratorio o la procedencia geográfica,

entre otros.

El Estado debe partir de la idea de que las personas no son discriminadas por una sola razón, y que las múltiples discriminaciones pueden agravar la situación de las víctimas de trata de personas.

### ***¿Cómo se refleja el enfoque interseccional en las acciones de lucha contra la trata de personas?***

#### **En la prevención:**

1. Cuando se intervienen y visibilizan otras formas de discriminación basadas en la clase o condición social, la pertenencia étnica, la discapacidad, la procedencia, la migración y movilidad humana que inciden en la trata de personas. Por ejemplo, en los casos que se utiliza a personas con discapacidad en la finalidad de mendicidad ajena, o en los casos que son explotadas sexualmente mujeres migrantes en la prostitución callejera o vía webcam.

#### **En la atención:**

1. Al implementar acciones en la atención y acceso a justicia dirigidas a las víctimas, en la que se reconozca que estas requieren de acciones específicas, de acuerdo con las particularidades dadas por las condiciones de desigualdad e inequidad social fundadas en la edad, la discapacidad, la pertenencia étnica, entre otros. Por el ejemplo, al facilitar y permitir la prestación de servicios a las personas con discapacidad a través de los apoyos y ajustes razonables requeridos, usar los recursos de los centros de relevo, contar con la posibilidad de acudir a traductores en los casos que sean necesarios, no imponer barreras administrativas para la garantía o prestación de un servicio.

De igual manera, se debe llamar la atención a la garantía de las diferentes medidas que se deben adoptar para la atención a las personas migrantes, en los diferentes contextos en el que se tenga presente la

condición de víctima de trata de personas, para obtener una respuesta específica frente a la situación en cumplimiento de los mandatos y recomendaciones internacionales.

## 4. Enfoque territorial

El enfoque territorial se fundamenta en:

1. El territorio del país cuenta con regiones, departamentos, distritos y municipios con contextos urbanos, rurales o áreas dispersas que presentan diferencias culturales, sociales, económicas y de capacidad de respuesta para desarrollar e implementar acciones de política pública y para la garantía de los derechos humanos.
2. Cada región o departamento presenta diferentes dinámicas que impactan las modalidades y finalidad de la trata de personas.
3. Existen diferentes niveles de capacidad de respuesta, dada por la presencia institucional en el territorio y la categoría de municipios y distritos.

Este enfoque es transversal y necesario más aún en un país como Colombia, para poder analizar las acciones que deben ser implementadas en el territorio del país, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los diferentes departamentos, distritos y municipios, las dinámicas de trata de personas y de los

finés de explotación que se identifiquen en los territorios, así como la capacidad de respuesta, técnica y financiera para poder implementar las acciones contenidas en la ley y la política pública por parte de las autoridades y los comités de lucha contra la trata de personas en los departamentos y municipios.

### ***¿Cómo se refleja este enfoque en las acciones de lucha contra la trata de personas?***

1. Al contar en el territorio con un diagnóstico que permita conocer la realidad de la trata de personas y sus finalidades de explotación, para poder enfocar las acciones de política pública.
2. En acciones de las autoridades departamentales, distritales y municipales, que respondan a las modalidades y finalidades de trata de personas que se presentan en el territorio.
3. En acciones de prevención, atención, acceso a justicia y de generación de conocimiento que deriven en estrategias acordes a la realidad en el territorio.
4. En reconocer los medios y capacidades con las que cuentan las autoridades territoriales para dar una respuesta efectiva en la prevención de la trata de personas, atención a las víctimas y su protección, así como facilitar el ejercicio del derecho al acceso a la justicia.

## **E. ¿Por qué es importante apropiarse los conceptos de sexo, género, orientación sexual, identidad de género y los enfoques propuestos en este documento, frente a las acciones para la vigilancia y control preventivo en la lucha contra la Trata de Personas?**

De acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, todas las personas nacemos libres e iguales ante la Ley, debemos recibir la misma protección y trato de las autoridades, frente al goce de los derechos libertades y oportunidades, sin que en ese trato por parte de las autoridades se discrimine por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Ahora bien, esta forma de igualdad hace referencia a la igualdad formal, en la que en principio, por reconocimiento de la ley se nace igual y en la implementación de la misma el trato debe ser igual para todas las personas.

No obstante, la realidad muestra que las personas no somos iguales, desde las características físicas, condiciones individuales, relacionamiento social, condiciones económicas y sociales. En ese orden, la Constitución Política en el artículo 13, en el inciso segundo, establece que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y debe adoptar medidas en favor de grupos discriminados y marginados.

Estas medidas hacen referencia a la igualdad material, que debe verse reflejada en acciones afirmativas por parte del Estado.

En ese orden, los conceptos y enfoques nos permiten identificar las diferencias de las personas en su contexto individual, en el contexto colectivo y grupal, y de esta manera poder direccionar las acciones estatales, en este caso frente a la prevención de la trata de personas, la atención, protección y acceso a la justicia a las víctimas, así como generar información para describir la problemática y la forma como es cometido el delito.

Para dar un ejemplo, no es lo mismo prevenir el delito de trata de personas en contextos de influencia del conflicto armado, contextos de pobreza o con población migrante, que en contextos de mejores oportunidades socioeconómicas como las presentes en una ciudad capital.

Frente a las víctimas, permite saber quién es la persona que se les va a brindar la atención, y que no todas las víctimas presentan las mismas condiciones individuales de vida, entornos familiares, grupales, colectivos o sociales.

Finalmente, los enfoques permiten tener la posibilidad de analizar los diferentes contextos bajo los cuáles se comete el delito de trata de personas en los diferentes territorios del país, así como poder establecer la capacidad de respuesta del Estado, en las diferentes regiones, departamentos, distritos o municipios.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas

Tratados Internacionales y obligaciones del Estado colombiano como marco jurídico para la vigilancia preventiva

### Módulo 3



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

# ABC

**del Modelo de Vigilancia  
Preventiva a las acciones del  
Estado colombiano en  
materia de lucha contra la  
Trata de Personas**

**Tratados Internacionales y  
obligaciones del Estado colombiano  
como marco jurídico para  
la vigilancia preventiva**



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

2020

3

**Contenido**

## Módulo 3.

### Tratados Internacionales y obligaciones del Estado colombiano como marco jurídico para la vigilancia preventiva

- A. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW
- B. Convención sobre los derechos del niño y Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la [prostitución infantil] y la utilización de niños en la pornografía.
  - 1. Medidas Preventivas (Artículo 9, numerales 1, 2 y 5)
  - 2. Medidas de atención y protección (artículo 9, numerales 3 y 4, artículo 10 numerales 2 y 3)
  - 3. Medidas judiciales. Acceso a la justicia de niñas y niños (artículo 8)
  - 4. Medidas judiciales. Investigación y judicialización (artículo 3, numeral 5; artículo, 6 numeral 1, artículo 7)
- C. 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
- D. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém Do Pará”

# 3

## Módulo 3.

# Tratados Internacionales y obligaciones del Estado colombiano como marco jurídico para la vigilancia preventiva

## Objetivo

Recordar a los funcionarios y funcionarias del Ministerio Público, los mandatos contenidos en los tratados internacionales de Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad como parámetro para el seguimiento a la implementación de acciones por parte del Estado colombiano en la lucha contra la trata de personas.

## Presentación:

Este es el tercer módulo de los 5 que integran este ABC y parte del hecho de que al ser la trata de personas una vulneración de los derechos humanos, es de interés de la Comunidad Internacional que los Estados parte de las Naciones Unidas (desde el sistema universal) y de la Organización de Estados Americanos –OEA- (desde el sistema regional) se desarrollen acciones o medidas para prevenir esta vulneración de derechos humanos, atender a las víctimas, protegerlas frente a los riesgos derivados de la trata de personas, garantizar el acceso a la justicia y judicializar a los victimarios.

En ese orden, Colombia ha suscrito una serie de tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, de los cuales se derivan

obligaciones específicas y que constituyen un marco que debe ser tenido en cuenta por el Ministerio Público para llevar a cabo el seguimiento a través de la función de control y vigilancia preventiva.

Al integrar el bloque de constitucionalidad, los derechos y obligaciones contenidas en los tratados internacionales son de obligatorio cumplimiento por parte de las diferentes autoridades estatales del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

De esta manera, se presentan los instrumentos que establecen un marco normativo y las obligaciones que de ellos se derivan y que deben verse reflejados en el accionar del Estado colombiano.

## **A.** Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW <sup>19</sup>

**E**n el marco de esta Convención, los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas, e incluso legales, para suprimir la trata de mujeres y la explotación de la prostitución de la mujer (artículo 6). En ese orden, se deben tomar todas las medidas legales y de política pública que sean contrarias a la Convención y eliminar las normas que generen contradicciones jurídicas con normas de orden superior.

Esto demanda del Estado colombiano la adopción de diferentes medidas para eliminar esta forma de violencia contra las mujeres, que van desde las medidas legislativas hasta las de política pública.

Esta Convención es un tratado internacional de los derechos humanos de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano que también integra el bloque de constitucionalidad, es decir, que los derechos en él contenidos son exigibles a todas las autoridades en Colombia y deben ser respetados por toda la población.

La Convención define la discriminación contra la mujer como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que busque menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en diferentes esferas, como la social, civil, cultural y económica o en cualquier otra.

19. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980. Aprobada y ratificada en Colombia mediante la Ley 581 de 1981

## **B. Convención sobre los derechos del niño y Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, [ la prostitución infantil ] y la utilización de niños en la pornografía**

La Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, [la prostitución infantil] y la utilización de niños en la pornografía, establece una serie de obligaciones para los Estados parte del Tratado.

El artículo 35 de la Convención, demanda que los Estados tomen todas las medidas necesarias para impedir la trata de niñas y niños, sean del carácter nacional, bilateral y multilateral.

Por su parte el Protocolo, establece una serie de medidas que deben ser adoptadas por los Estados, específicamente referidas

a medidas de prevención, atención y protección a niñas y niños y medidas para el acceso a la justicia a las víctimas y para investigar y judicializar a los agresores.

Es importante aclarar, como lo establece todo el texto del Protocolo, que la expresión adecuada en el marco de los derechos de niños, niñas y adolescentes, es la expresión de explotación sexual, y no la de [prostitución infantil], está en su momento fue usada para nombrar el protocolo, sin embargo, en la práctica significa desconocer el principio del interés superior de niñas, niños y adolescentes, así como el de protección especial.

## 1. Medidas Preventivas (Artículo 9, numerales 1, 2 y 5)

Dentro de las medidas preventivas se establecen:

- Medidas de publicidad de las leyes y medidas administrativas para la prevención del delito de trata de personas.
- Acciones de sensibilización dirigidas a la población en general, en las que se incluya niñas y niños, sobre trata de personas y las formas de explotación.
- Medidas educativas y de fortalecimiento a las autoridades sobre acciones de prevención y efectos perjudiciales del delito.
- Adopción de medidas para prohibir la producción y publicación de material en que se haga publicidad del delito (incluida trata de personas).

## 2. Medidas de atención y protección (artículo 9, numerales 3 y 4, artículo 10 numerales 2 y 3)

Se contemplan las siguientes acciones que deben ser desarrolladas por los Estados:

- Asegurar toda la atención apropiada para niñas y niños víctimas.
- Asegurar la reintegración social.
- Asegurar la recuperación física y psicológica.
- Asegurar sin discriminación alguna, la reparación de los daños sufridos por parte de los legalmente responsables.
- Promover la cooperación internacional para la recuperación física y psicológica, reintegración social y repatriación.
- Promover el fortalecimiento de la cooperación internacional para luchar contra la pobreza y el subdesarrollo.

### 3. Medidas judiciales. Acceso a la justicia de niñas y niños (artículo 8)

Estas medidas están relacionadas con la adaptación de las diferentes fases del proceso penal para la garantía de los derechos de niñas y niños víctimas de delitos, incluida la trata de personas:

- Reconocer las necesidades especiales de niñas y niños, incluidas las necesidades de declarar como testigos.
- Informar a niñas y niños sobre sus derechos, el papel en el proceso, el alcance del procedimiento y cómo se puede resolver el caso.
- Autorizar y considerar las opiniones, necesidades y preocupaciones de niñas y niños víctimas de acuerdo con las normas nacionales.
- Proteger la identidad e intimidad de niñas y niños víctimas.
- Velar por la seguridad de niñas y niños víctimas, sus familias y testigos a su favor.
- Evitar demoras en la resolución de la causa y la reparación a niñas y niños.
- Garantizar que en el tratamiento por la justicia penal a niñas y niños se atienda el interés superior de niñas y niños.
- Adoptar medidas para la formación de las personas que tengan la responsabilidad de atender niñas y niños en ámbitos jurídicos y psicológicos.
- Adoptar medidas para proteger la seguridad e integridad de las personas u organizaciones dedicadas a la prevención, protección y rehabilitación de las víctimas.

## 4. Medidas judiciales. Investigación y judicialización (artículo 3, numeral 5; artículo, 6 numeral 1, artículo 7)

En el marco de las acciones para establecer la responsabilidad penal de los delitos (incluido el de trata de personas) se considera:

- Adoptar medidas que permitan hacer efectiva la responsabilidad de personas jurídicas por el delito de trata de personas.
- Incluir el delito de trata de personas contra niñas y niños en los delitos que dan lugar a la extradición.
- Prestar asistencia posible a los Estados parte del Protocolo en relación con investigación, en el proceso penal y el procedimiento de extradición.
- Llevar proceso de incautación y confiscar bienes<sup>20</sup>.

---

20. La Constitución Política de Colombia, en el artículo 34 prohíbe esta forma de pérdida de propiedad. Para efectos de Colombia, la medida a ser efectuada es la “Extinción de Dominio”

## C. 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

Este Protocolo incluye una serie de estándares y obligaciones que debe cumplir el Estado colombiano que se enmarcan en 4 tipos de estrategias o finalidades (artículo 2):

1. Prevención de la trata de personas, especialmente en mujeres y niñas y niños.
2. Proteger y ayudar a las víctimas.
3. Promover la cooperación entre los Estados.

### 1. Medidas para la prevención de la trata de personas (artículo 9)

---

De acuerdo con el Protocolo, el Estado colombiano debe promover:

- **Actividades de investigación.** Esta medida permite conocer la situación de la trata de personas y su comportamiento en el territorio nacional.
- **Campañas de información y difusión sobre la trata de personas.** Esta medida permite que la población en general conozca los riesgos y la forma como operan los tratantes de personas.

- **Iniciativas sociales y económicas.** Medidas que permiten proporcionar a la población en general igualdad de medios y oportunidades, y para las víctimas, oportunidades para establecer un proyecto de vida.
- **Cooperación con organizaciones no gubernamentales y sociedad civil.** Medida que permite efectuar alianzas con este sector de la sociedad, permite la memoria institucional y trazabilidad de los procesos en la prevención de la trata de personas.
- **Medidas educativas, sociales y culturales.** Para poder intervenir factores estructurales (roles, estereotipos, imaginarios, de género y prácticas) y desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación que origina la trata de personas, frente a este punto el protocolo recomienda utilizar inclusive medidas legislativas orientadas a sancionar esta demanda, particularmente aquella que afecta a las mujeres, niñas y niños.

## 2. Medidas para la asistencia y protección (artículos 6 y 9)

Frente a la asistencia y protección a las víctimas, especialmente mujeres, niñas y niños, el Protocolo establece que los estados adopten legislativas o administrativas del siguiente orden:

### *a. Medidas de asistencia:*

- **De información.** Sobre los procedimientos del orden judicial y administrativos en los que participe la víctima de trata de personas.
- **De asesoramiento en derechos.** Específicamente en los efectos jurídicos y en el idioma que las víctimas puedan comprender.
- **De participación en el proceso penal.** En el que se presenten y examinen las opiniones y preocupaciones de las víctimas en las diferentes etapas del proceso penal, sin que afecte la asistencia legal en el proceso.
- **De alojamiento adecuado.** El cual requiere condiciones de seguridad y en condiciones dignas.
- **Para la atención en salud.** Física y psicológica y con acceso real.
- **Para el empleo, educación y generación de capacidades.** Que permitan a las víctimas establecer un proyecto de vida.

### ***b. Medidas de protección:***

- **De la identidad y privacidad.** En la que se prevea la confidencialidad de las actuaciones judiciales.
- **Para preservar la seguridad física.** De las víctimas que se encuentren en el territorio y frente a un nuevo riesgo de victimización.

Estas medidas de acuerdo con el Protocolo deben tener en cuenta las particularidades de las víctimas, entre otras, la edad, el sexo y las necesidades especiales.

Es importante que se tengan en cuenta los principios y recomendaciones sobre los derechos humanos y la trata de personas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos<sup>21</sup>.

## **3. Medidas de cooperación entre los Estados (artículo 6 y 9)**

El Protocolo considera como medidas de cooperación bilateral o multilateral las de:

- **Mitigación.** De la pobreza, el subdesarrollo, la falta de oportunidades que hacen a mujeres, niñas y niños vulnerables a la trata de personas.
- **Educativas, sociales y culturales.** Para poder intervenir factores estructurales (roles, estereotipos, imaginarios, de género y prácticas) y desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación que origina la trata de personas.
- **Intercambio de información.** Para conocer las dinámicas relacionadas con la migración, pasos fronterizos, prevención de trata de personas, proteger los derechos de las víctimas y enjuiciar a los tratantes.

---

21. (E/2002/68/Add.1). <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingsp.pdf>

## **D.** Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém Do Pará”

La Convención Interamericana al definir la violencia contra la mujer incluye a la trata de personas como una forma de violencia que puede cometerse por cualquier persona.

Esta Convención incluye una serie de deberes u obligaciones que deben ser cumplidas por los Estados que demanda

acciones para: 1. Prevenir, 2. Sancionar y 3. Erradicar las diferentes formas de violencias contra las mujeres, en dos órdenes; las que demandan acciones a implementar sin dilaciones (artículo 7) y las medidas a ser implementadas de forma progresiva (artículo 8), en ese orden, se consideran las siguientes:

### **1. Medidas para implementar sin dilaciones (artículo 7)**

---

Este tipo de medidas demandan del Estado acciones que deben ser realizadas por agentes estatales y acciones de adecuación al orden jurídico interno.

En ese orden se establecen:

#### ***Agentes estatales***

1. Las autoridades y funcionarios deben abstenerse de cometer cualquier forma de violencia contra las mujeres, incluida la trata de personas.

2. Frente a los casos de trata de personas como forma de violencia contra la mujer, deben actuar con la debida diligencia y evitar delegar en las víctimas la acción o activación del Estado.

### ***Adecuación normativa***

1. Modificación y eliminación de leyes que respalden o toleren la violencia contra la mujer, incluida la trata de personas.
2. Establecer procedimientos legales justos y eficaces para las víctimas de violencia contra la mujer, incluida la trata de personas.
3. Establecer mecanismos judiciales y administrativos para asegurar la reparación del daño a las víctimas de violencia contra la mujer, incluida la trata de personas.

## **2. Medidas de aplicación progresiva (artículo 8)**

---

### ***a. Medidas de prevención (artículo 8)***

- Para la modificación de patrones socioculturales a través de programas de educación formal y no formal, para contrarrestar estereotipos, prejuicios, costumbres y prácticas que se basen en la inferioridad de las mujeres y superioridad de los hombres y que agravan la violencia contra las mujeres, incluida la trata de personas.

### ***b. Medidas de promoción***

- De fomento del conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencias, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos.
- De fomento y apoyo a través de programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda, incluida la trata de personas.

### ***c. Medidas de erradicación***

- Para el fomento de la educación y capacitación del personal del Estado encargado de la prevención, la sanción y eliminación de la violencia contra la mujer, incluida la trata de personas.
- Para involucrar a los medios de comunicación en la elaboración de directrices para erradicar las diferentes formas de violencias, incluida la trata de personas.

### ***d. Medidas de atención***

- Dirigidas a suministrar servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, que incluya inclusive refugios, servicios de orientación, cuidado y custodia de niñas y niños afectados.
- Que permitan el acceso a la mujer víctima de violencia, incluida la trata de personas, a programas de rehabilitación y generación de capacidades.

### ***e. Medidas para la gestión de conocimiento***

- Para garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, para evaluar las diferentes medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer incluida la trata de personas.

### ***f. Medidas de cooperación***

- Para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia, incluida la trata de personas.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**





# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas

Obligaciones del Estado colombiano contenidas en la Ley 985 de 2005 y normas reglamentarias

### Módulo 4



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas

Obligaciones del Estado colombiano  
contenidas en la Ley 985 de 2005  
y normas reglamentarias



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

2020

4

**Contenido**

## Módulo 4.

### Obligaciones del Estado colombiano contenidas en la Ley 985 de 2005 y normas reglamentarias

- A. Estrategia nacional contra la trata de personas
- B. Medidas establecidas por la Ley 985 de 2005
  - 1. Medidas de prevención
  - 2. Atención y protección a las víctimas
  - 3. Fortalecimiento de la investigación y judicialización
  - 4. Articulación intersectorial y comités interinstitucionales
  - 5. Cooperación Internacional
  - 6. Sistema nacional de información

## Módulo 4.

# Obligaciones del Estado colombiano contenidas en la Ley 985 de 2005 y normas reglamentarias

## Objetivo

Dar a conocer a funcionarias y funcionarios del Ministerio Público, las obligaciones contenidas en las leyes y actos administrativos relacionados con la prevención de la trata de personas, la atención a las víctimas, su protección, la garantía al acceso a la justicia, y la articulación intersectorial, que constituyen el marco para llevar a cabo la función de control y vigilancia preventiva.

## Presentación:

Este módulo es el cuarto de los cinco módulos que integran este ABC y hace referencia a las obligaciones contenidas en la Ley 985 de 2005, constituye el referente normativo del orden nacional por medio del cual se establecen acciones que deben ser desarrolladas por las autoridades del Gobierno Nacional y del Estado colombiano, y que determina las líneas que estructuran las acciones de política pública a ser implementadas a través de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, las cuales deben ser objeto de seguimiento por parte de las autoridades que integran el Ministerio Público, tanto en el orden nacional, departamental y municipal, en cumplimiento de la función de control y vigilancia preventiva.

Esta Ley tiene por objeto garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y de la población que está en riesgo de serlo a través de medidas de prevención, atención, protección y judicialización.

La Ley establece medidas para que se beneficien las víctimas que:

1. Se encuentren residentes en el país.
2. Deben ser trasladadas en el territorio nacional.
3. Se encuentren en el exterior.

La Ley 985 de 2005 en el artículo 12, cambió la denominación del Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas, y Niños, por el de Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas<sup>22</sup>, y consagró como objeto del mismo, ser el ente coordinador de las acciones del Estado colombiano que se implementen a través de la Estrategia Nacional.

Por otra parte, el Gobierno Nacional a través del Decreto 1066 de 2015 del Ministerio del Interior, reglamentó las medidas que deben ser implementadas por las autoridades del Estado para garantizar la atención (medidas de asistencia inmediata y mediata) y protección a las víctimas de trata de personas, así como funciones específicas a los comités territoriales, medidas que deben estar contenidas en el marco de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas.

Por otra parte, la Ley 1719 de 2014 “*Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la*

*justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones*”, además de incluir el tipo penal de **Trata de Personas en persona protegida con fines de explotación sexual**, lo cual es relevante para el tema que nos convoca, es una Ley fundamental en materia de derechos de las víctimas de violencias sexuales y así mismo contiene disposiciones trascendentales para que ellas puedan acceder a la justicia efectiva y oportunamente.

En este sentido, **todas las medidas y disposiciones contenidas en la Ley 1719 de 2014 deben ser aplicadas a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, con ocasión del conflicto armado o fuera del mismo, en tanto son víctimas de violencias sexuales<sup>23</sup>**.

En el marco de la función de control y vigilancia preventiva, estos son los hitos que deben ser observados para acompañar la adecuada implementación de la Ley:

22. La trata de personas y el tráfico de migrantes son dos delitos diferentes, para mayor claridad sobre las diferencias por favor revisar el módulo 1.

23. La Procuraduría General de la Nación cuenta con una batería de indicadores para hacer seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014, la cual se sugiere revisar. La misma puede consultarse en la página web de la PGN.

## **A.** Estrategia nacional contra la trata de personas

La Estrategia se constituye en el eje de la política pública. La implementación de la misma es responsabilidad de las autoridades que integran el Comité Nacional para la lucha contra la Trata de Personas, y éste es el encargado de realizar el seguimiento en su implementación.

Si bien la Ley 985 de 2005, no establece el tiempo de duración de la Estrategia Nacional desde el Comité Nacional Interinstitucional de Lucha contra la Trata

de Personas, se formula la Estrategia por un tiempo de implementación. Esto para poder establecer unas metas e indicadores a ser implementados.

Esta estrategia debe incluir una serie de medidas que se encuentran acordes con los tratados internacionales de derechos humanos y que se enmarcan en la prevención, la protección, medidas de asistencia y fortalecimiento de la investigación y judicialización.

La estrategia debe incluir acciones para:

1. Analizar las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la trata de personas.
2. Prevención de la trata de personas.
3. Protección y asistencia a las víctimas.
4. Fortalecimiento de acciones para la investigación, judicialización del delito.
5. Articulación Intersectorial.
6. Cooperación internacional.
7. Funcionamiento del Comité para la lucha contra la Trata de Personas (en el orden nacional y territorial).
8. Sistema Nacional de Información sobre la trata de Personas.

## **B.** Medidas establecidas por la Ley 985 de 2005

### **1. Medidas de prevención**

.....

La Ley establece como medidas de prevención las siguientes:

- Campañas y programas de prevención de la trata de personas, fundamentados en la **protección de los Derechos Humanos y el desestimulo de la demanda**. Esto con la finalidad de intervenir causas estructurales y evitar que existan mercados de explotación de seres humanos en los que se benefician tanto tratantes, como explotadores y personas que solicitan actividades que configuran las diferentes finalidades de explotación.
- Programas de sensibilización sobre trata de personas y sus riesgos a cargo de la Autoridad de Televisión, autoridades con funciones de policía judicial, y de las autoridades que determine el Comité Nacional.
- Programas de prevención dirigidos a comunidades vulnerables de ser captadas para la trata de personas.
- Programas de prevención a cargo del Ministerio de Educación en los niveles de educación básica, media y superior.
- Capacitación a servidores y servidoras públicas en identificación de víctimas o las que están en riesgo, legislación, tratados internacionales, crimen organizado y herramientas de investigación y judicialización.

## 2. Atención y protección a las víctimas

Estas acciones están encaminadas a garantizar la recuperación física, psicológica y social para la protección de las víctimas.

De acuerdo con la Ley 985 de 2005, la Estrategia Nacional debe incluir cinco (5) tipos de medidas:

- Programas de asistencia inmediata.
- Programas de asistencia mediata.
- Medidas que deben ser implementadas por los consulados.
- Programas de protección de la Fiscalía General de la Nación.
- Asistencia a niñas, niños y adolescentes.

Si bien, la Ley 985 de 2005 establece que las diferentes medidas en ella contenidas para garantizar los derechos humanos de las víctimas de este delito, están dirigidas tanto para las residentes en el país o los que han sido trasladados en el territorio, es de total relevancia resaltar que de acuerdo con los tratados internacionales de Derechos Humanos y, específicamente respecto al artículo 7 del Protocolo para prevenir,

reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en mujeres y niños de la Convención de Palermo, las víctimas que no tengan el estatus de residencia en el país o que finalmente fueron recibidas y acogidas con alguna finalidad de explotación, (en el que Colombia es un país de destino) deben ser beneficiadas con las medidas dispuestas por el Estado colombiano teniendo en cuenta factores humanitarios y personales.

### *a) Programas de asistencia inmediata*

Aunque la Ley no establece un tiempo para adelantar y proporcionar estas acciones, la inmediatez obedece a una respuesta rápida por parte del Estado, teniendo en cuenta los derechos que están en riesgo y la afectación de los derechos de las víctimas.

Estas medidas deben proporcionarse a las víctimas a partir del primer momento de contacto con las autoridades, y teniendo en cuenta las condiciones en las que se encuentra, de acuerdo con la Ley **no se exige denuncia** para poder acceder a estas medidas, exigirla es una mala práctica que va en contra de los derechos de las víctimas.

La asistencia inmediata debe incluir como mínimo:

- Garantizar el retorno de la víctima a su lugar de origen (si es solicitado por la víctima).
- Medidas para garantizar la protección y garantizar su seguridad.
- Alojamiento digno.
- Atención en salud integral y acceso al sistema de salud.
- Asesoría jurídica sobre derechos y procedimientos legales.

De acuerdo con el Decreto 1066 de 2015, se deben tener en cuenta los derechos, parámetros o procedimientos que deben ser garantizados a las víctimas de trata de personas, en los que se deben realizar:

### 1. Frente al retorno a su lugar de origen:

- Proceso de retorno o permanencia a las víctimas de trata interna.
- Proceso de repatriación de víctimas colombianas en el exterior.
- Proceso de repatriación<sup>24</sup> de víctimas extranjeras.
- Proceso de expedición de documentos ante las autoridades del país (trata interna) y ante funcionarios consulares (trata externa).

### 2. Frente a la protección y seguridad:

- Proceso de articulación por parte de las autoridades territoriales para gestionar la vinculación de las víctimas y sus familias al Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación.
- Adecuación de los lugares destinados al alojamiento digno que cumpla con estándares para garantizar la seguridad de las víctimas.

---

24. El proceso de repatriación consiste en facilitar el retorno al país, de las víctimas de trata de personas dadas las condiciones especiales que ponen en riesgo su vida, integridad física y seguridad. Ahora bien, de acuerdo con las condiciones que se presentan con la población migrante venezolana, el proceso de repatriación puede no ser una opción, dadas las dificultades que se presentan con el gobierno de Venezuela, en ese orden, se deben ofrecer otra serie de medidas de permanencia a las víctimas, si estas desean continuar con su vida en el país.

### 3. Alojamiento digno:

- Espacio seguro.
- Instalaciones cómodas y dignas.
- Talento humano especializado.
- Servicio de transporte.

### 4. Atención en salud integral y acceso al sistema de salud:

- Valoración inicial del estado de salud.
- Aseguramiento al sistema de salud.
- Garantía de la atención integral en salud.

### 5. Asesoría jurídica sobre derechos y procedimientos legales

- Información en derechos y procedimientos judiciales y administrativos.
- Orientación jurídica.
- Asesoría jurídica frente a su participación como víctima en el proceso penal y administrativo.

#### ***b) Programas de asistencia mediata***

Este tipo de medidas, están orientadas a generar capacidades en las víctimas para que puedan desarrollar o retomar un proyecto de vida digno.

Es relevante precisar que de acuerdo con la Sentencia C-470 de 2016, la denuncia no es un requisito que se debe exigir a las víctimas de trata de personas para poder acceder a las medidas de asistencia mediata, teniendo en cuenta que frente a la atención a las víctimas priman criterios de derechos humanos, antes de dar prevalencia a la investigación penal, además se debe tener en cuenta que si bien se debe promover la denuncia, esta puede efectuarse de forma oficiosa, teniendo en cuenta las condiciones en las que se encuentran las víctimas y los riesgos que tienen que afrontar una vez deciden dar a conocer el delito.

La asistencia mediata debe incluir como mínimo:

- Garantizar la continuidad en la atención en salud integral (física, mental y psicosocial).
- Generación de capacidades.
- Ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo de acuerdo con la oferta institucional existente.
- Acompañamiento jurídico en el proceso penal y para la exigibilidad de reparación integral.

### ***c) Medidas que deben ser implementadas por los consulados***

En los casos que las víctimas (niñas, niños y adolescentes y personas adultas) se encuentren en el exterior, los consulados deben:

- Ofrecer información a las víctimas.
- Tomar medidas para asegurar la seguridad de la víctima.
- Garantizar en articulación con las autoridades del país receptor, la atención en salud en el país por parte de las autoridades, esto con la finalidad de contar con información previa al momento de la repatriación.
- Apoyar en los procedimientos ante las autoridades del otro país.
- Ofrecer apoyo económico durante la estancia y mientras se logra el retorno de las víctimas al país.
- Apoyo para la permanencia en el país donde son atendidas, si estos países disponen de medidas especiales para las víctimas de trata de personas.
- Proporcionar toda la ayuda necesaria para la obtención de documentos.

#### ***d) Vinculación al Programa de Protección a víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación***

Previa evaluación de riesgo por parte de la Fiscalía General de la Nación, se deben proporcionar medidas de **protección para salvaguardar la integridad de las víctimas y sus familias de acuerdo con los grados establecidos en la Ley.**

Es fundamental resaltar la grave situación de inseguridad a la que se ven enfrentadas las víctimas de trata de personas que han logrado escapar de sus tratantes y explotadores o las que han sido rescatadas, así como el alto riesgo que pueden llegar a correr sus familias y personas a cargo, por lo tanto es un deber inexcusable del Estado colombiano garantizarles dicha protección.

#### ***e) Asistencia a niñas, niños y adolescentes***

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD, deberá adoptar las medidas de verificación de derechos y de protección que sean necesarias, articulando con las autoridades que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar las acciones para asegurar:

- Atención en salud integral (física y psicológica).
- Alojamiento temporal.
- Reincorporación al sistema educativo.
- Asesoramiento jurídico a los niños, niñas y adolescentes y a sus representantes legales.
- Reintegración al grupo familiar, cuando los miembros de la familia no son los generadores de riesgo o los tratantes.

El ICBF cuenta con el Lineamiento Técnico para la Atención Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, el cual tiene por objetivo guiar el actuar de las y los defensores de familia respecto a las acciones que se deben adelantar en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos<sup>25</sup>.

---

25. Los lineamientos referenciados pueden ser consultados en el siguiente link [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/lm22.p.\\_lineamiento\\_tecnico\\_para\\_la\\_atencion\\_de\\_ninos\\_ninas\\_y\\_adolescentes\\_victimas\\_de\\_trata\\_de\\_personas\\_v1.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/lm22.p._lineamiento_tecnico_para_la_atencion_de_ninos_ninas_y_adolescentes_victimas_de_trata_de_personas_v1.pdf)

Teniendo en cuenta la Convención sobre los derechos del niño, las recomendaciones del Comité de esta convención, así como las recomendaciones internacionales frente a la crisis migratoria, es importante que se lleven a cabo acciones por parte del Estado colombiano que permitan la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes que migran con sus progenitores o que no

se encuentran acompañados (como es el caso de las víctimas de trata de personas), específicamente frente a las medidas de atención que se deben adelantar frente a esta población, teniendo en cuenta las dificultades que existen para la repatriación ante las dificultades que presentan algunos Estados para llevar a cabo ese procedimiento.

### 3. Fortalecimiento de la investigación y judicialización

---

La Fiscalía General de la Nación en articulación con las autoridades que cumplen funciones de policía judicial, deberán capacitar a sus funcionarios y funcionarias en la investigación,

persecución del delito de trata de personas, y delitos relacionados, y deberá promover con otros países acciones de cooperación judicial efectiva.

### 4. Articulación intersectorial y comités interinstitucionales

---

La Estrategia Nacional debe incluir medidas para fortalecer los procesos de articulación intersectorial tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial para facilitar la implementación de la Estrategia encaminada a garantizar el cumplimiento de la Ley.

La Ley 985 de 2005, establece una serie de funciones para el Comité Nacional Interinstitucional, las cuales deben contar con el seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación en el marco de la función de control y vigilancia preventiva.

Entre las funciones se encuentran:

1. Elaborar y efectuar el seguimiento en la implementación de la Estrategia Nacional con las autoridades en el orden nacional y territorial.
2. Recomendar la suscripción de acuerdos internacionales y revisión de los que se hayan suscrito.

3. Servir de órgano asesor para realizar acciones contra la trata de personas.
4. Ser instancia de coordinación con instituciones privadas para implementar la Estrategia Nacional.
5. Formular recomendaciones para el fortalecimiento del Estado, y en la persecución penal.
6. Recomendar la expedición de normas o regulaciones en las distintas autoridades del Estado.
7. Coordinar el diseño e implementación del Sistema Nacional de Información.
8. Promover la generación de conocimiento.
9. Diseñar su plan de acción y dictar su reglamento interno.
10. Efectuar el seguimiento y evaluación del plan de acción de los comités departamentales, distritales y municipales (Decreto 1066 de 2015).

El Decreto 1066 de 2015, establece en el marco de la articulación intersectorial cuáles deben ser las funciones que deben cumplir los comités departamentales, distritales y municipales. Siendo los comités distritales y municipales los llamados a implementar las medidas de

atención (asistencia inmediata y mediata) en primera medida, y contar con la concurrencia y complementariedad de las autoridades de los departamentos y que integran los comités departamentales, para tal fin:

1. Adoptar e implementar la ruta de protección y asistencia diseñada por el Comité nacional Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.
2. Gestionar en el ámbito de sus competencias, **la asignación de recursos en el presupuesto de la respectiva entidad territorial, destinados a la protección y asistencia de víctimas de la trata de personas en su jurisdicción.**
3. Presentar los informes y estadísticas requeridos por el Comité Nacional Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, sobre los casos atendidos bimestralmente, en coordinación con el Ministerio del Interior; resaltando los casos emblemáticos que permitan la retroalimentación, mejora e insumos para el diseño de políticas públicas.

4. Promover ante los entes territoriales la celebración de convenios con organizaciones no gubernamentales para la atención a las víctimas de la trata de personas.
5. Hacer seguimiento a los casos de trata de personas ubicados en su jurisdicción, informando de su avance a la Secretaría Técnica del Comité Nacional Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de personas.
6. Incluir dentro de sus planes de acción los lineamientos de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas y desarrollar acciones en concordancia con la misma.
7. Conceptuar acerca del incumplimiento de la víctima a los compromisos adquiridos e informar de ello al Ministerio del Interior.
8. Obrar de manera coordinada con el Comité Nacional Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.
9. Darse su propio reglamento.

## 5. Cooperación Internacional

---

Esta acción demanda del Gobierno Nacional la identificación de países con los que se pueda adelantar acciones de cooperación, para el intercambio de experiencias para la prevención de la trata de personas, la atención, protección y acceso a la justicia a las víctimas.

Dicha cooperación se hace aún más fundamental cuando se trata de perseguir, investigar y judicializar la trata de personas transnacional, en la que las autoridades Colombianas necesitan estar articuladas con las autoridades de los demás países para perseguir a tratantes y explotadores.

## 6. Sistema nacional de información

---

Otro de los puntos que debe ser objeto de control preventivo por parte de la Procuraduría General de la Nación, en el orden nacional, está relacionado con el diseño y operación del Sistema Nacional de Información.

El sistema debe:

1. Recolectar, procesar y analizar información a) estadística y b) académica.
2. Identificar las causas, características y dimensiones de la trata interna y externa.
3. Esta información debe ser analizada para que sirva de base para formulación de la política pública y cumplimiento de la Estrategia Nacional.
4. Dar a conocer los datos y análisis a la población en general.

Para la operatividad del Sistema Nacional, las autoridades deben:

- Suministrar al Ministerio del Interior la información relacionada con la trata de personas.
- Solo se puede compartir información que no tenga reserva legal.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**





# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas

Acciones de la Procuraduría General de la Nación en el marco de la función de control y vigilancia preventiva

### Módulo 5



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

# ABC

## del Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la Trata de Personas

Acciones de la Procuraduría General de la Nación en el marco de la función de control y vigilancia preventiva



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

2020

5

**Contenido**

## Módulo 5.

### Acciones de la Procuraduría General de la Nación en el marco de la función de control y vigilancia preventiva

- A. ¿Quiénes son competentes para adelantar la función de control y vigilancia preventiva y ante cuáles autoridades?
- B. Líneas que enmarcan el seguimiento en la vigilancia preventiva
- C. Aspectos clave para el seguimiento a la implementación de la Ley 985 de 2005 (actividades e indicadores)

**Tabla 2.** Actividades e indicadores para las medidas de prevención de la trata de personas en el orden nacional

**Tabla 3.** Actividades e indicadores para las medidas de prevención de la trata de personas en el orden territorial

**Tabla 4.** Acciones e indicadores para la atención de las víctimas de trata de personas

**Tabla 5.** Acciones e indicadores para el fortalecimiento de la investigación y judicialización del delito de trata de personas

## Módulo 5.

# Acciones de la Procuraduría General de la Nación en el marco de la función de control y vigilancia preventiva

## Objetivo

Este módulo tiene por finalidad precisar la competencia para el ejercicio de la función de control y vigilancia preventiva de los funcionarios y funcionarias de la Procuraduría General de la Nación y del Ministerio Público, así como los parámetros e indicadores de producto y de gestión para poder efectuar el seguimiento a las autoridades Estatales con obligaciones en la prevención de la trata de personas, la atención y protección a las víctimas, el acceso a la justicia de estas y la judicialización de los victimarios y a la articulación intersectorial.

## Presentación:

Este es el último modulo de los 5 que integran este ABC, y parte de recordar que la Procuraduría General de la Nación como órgano de control, y en el marco de sus competencias, ha desarrollado el “*Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado colombiano en la lucha contra la trata de personas*”<sup>26</sup> el cual debe ser implementado para efectuar el seguimiento a las diferentes autoridades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como a autoridades con funciones diplomáticas y consulares, con competencias y funciones en la materia, y a los procesos intersectoriales para la implementación de la política pública.

26. Para mayor claridad el “Modelo de vigilancia preventiva a las acciones del Estado colombiano en materia de lucha contra la trata de personas” puede ser consultado en la página web de la PGN [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co).

Como se presentó en los módulos 3 y 4, el Estado colombiano debe cumplir con una serie de acciones, establecidas en el orden internacional y con las disposiciones contenidas en la Ley 985 de 2005 y decretos reglamentarios.

Las acciones de política pública para la implementación de la Ley 985 de 2005, las normas reglamentarias y los tratados internacionales de derechos humanos que se concentran en la Estrategia Nacional contra la trata de personas, deben contener acciones centradas en las personas y desde la articulación intersectorial deben estar dirigidas a garantizar la prevención de esta forma de vulneración de los derechos humanos, la protección y atención a las víctimas, el acceso a la justicia de las víctimas y la judicialización y condena de los victimarios.

En este módulo, los funcionarios y las funcionarias del Ministerio Público, cuentan con los elementos clave que

deben orientar la función de control y vigilancia preventiva frente al seguimiento de las acciones que deben llevar a cabo las autoridades estatales en la lucha contra la trata de personas.

De esta manera, pueden disponer de los parámetros e indicadores que facilitarán el ejercicio de la función de control y vigilancia preventiva, encontrando elementos (46 actividades y 64 indicadores) para efectuar el seguimiento frente a las acciones de prevención, atención a las víctimas, protección, acceso a la justicia y judicialización, así como de la articulación intersectorial, los cuáles deben ser implementados en el territorio nacional.

No cumplir con los mandatos legales pese a las advertencias o alertas desarrolladas por el órgano de control a través de la vigilancia preventiva, abre la puerta para que se inicie por parte del Ministerio Público la acción disciplinaria de oficio o mediante queja.

## **A.** ¿Quiénes son competentes para adelantar la función de control y vigilancia preventiva y ante cuáles autoridades?

De acuerdo con el ámbito territorial la competencia de control y vigilancia preventiva se encuentra:

### **1. En el orden nacional**

Es la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres.

#### **Ante**

- Las autoridades del orden nacional (centralizadas, desconcentradas y descentralizadas) con competencias para adelantar acciones contra la trata de personas, y
- El Comité Nacional Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

### **2. En el orden internacional**

La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres, con el apoyo del Grupo de cooperación y asuntos internacionales.

**Ante**

- Los funcionarios y funcionarias diplomáticos y consulares, respecto a las acciones preventivas y de atención a las víctimas de trata de personas colombianas en el exterior.

### 3. En el orden departamental

---

Las Procuradurías Regionales en coordinación con las Procuradurías Judiciales para la Defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres.

**Ante**

1. Las autoridades departamentales con competencias para implementar acciones contra la trata de personas, y
2. Los comités departamentales de lucha contra la trata de personas.

### 4. En el orden distrital

---

En las Procuradurías Distritales y Personerías Distritales.

**Ante**

1. Las autoridades distritales con competencia para implementar acciones contra la trata de personas, y
2. Los comités distritales de lucha contra la trata de personas.

### 5. En el orden municipal

---

En las Procuradurías Provinciales y Personerías municipales.

**Ante**

1. Las autoridades municipales con competencia para implementar acciones contra la trata de personas, y
2. Los comités municipales de lucha contra la trata de personas.

## **B.** Líneas que enmarcan el seguimiento en la vigilancia preventiva

El Modelo de Vigilancia Preventiva, establece parámetros para encausar el seguimiento a las actuaciones del Estado contra la trata de personas, en la implementación de acciones o estrategias contenidas en los tratados internacionales. La Ley 985 de 2005 y normas reglamentarias,

específicamente las relacionadas con las medidas de atención (Asistencia inmediata y mediata) y la Estrategia Nacional.

Es importante tener en cuenta los elementos que proporciona el Modelo de Vigilancia, los cuáles parten de tener en cuenta que:

1. Las acciones se encuentren enmarcadas en los ejes determinados por la Ley y por la estrategia (Ej.: acciones para la prevención, atención, acceso a justicia, articulación y fortalecimiento institucional).
2. Las acciones propuestas correspondan o sean conducentes a cumplir un fin u objetivo específico (Ej.: las acciones de prevención deben apuntar a prevenir la ocurrencia del hecho y no a la atención a las víctimas).
3. La acción cuente con los medios de verificación para el cumplimiento de la misma.
4. La periodicidad o cumplimiento de los cronogramas para la implementación de las acciones.
5. Las acciones respondan a una estructura del Estado y de organización administrativa, teniendo en cuenta si la autoridad es centralizada, desconcentrada o descentralizada.
6. Las acciones respondan a la capacidad de respuesta del territorio y a la caracterización de la situación en la entidad territorial.
7. Respondan a las competencias de cada autoridad en la lucha contra la trata de personas.
8. Las acciones pueden estar en cabeza o ser responsabilidad de una o varias autoridades o que se encuentra en cabeza del Comité Nacional o los Comités Departamentales.

## C. Aspectos claves para el seguimiento a la implementación de la Ley 985 de 2005 (actividades e indicadores)

Como se presentó en los módulos 3 y 4 de este ABC, los tratados internacionales, la Ley 985 de 2005 y las normas reglamentarias, contemplan una serie de medidas que debe cumplir el Estado colombiano en la lucha contra la trata de personas, que van desde las acciones de

prevención, atención, protección, acceso a justicia hasta la coordinación intersectorial, entre otras.

De acuerdo con el contenido de la Ley y respecto a las medidas de prevención, atención y acceso a justicia estas deben:

- a. Incorporar los contenidos dados por los tratados internacionales.
- b. Deben partir del respeto de los derechos humanos bajo un enfoque de derechos e interseccional, es decir, que estas medidas no incurran en acciones de discriminación, a partir de estereotipos, imaginarios, reforzamiento de roles y relaciones de poder y que eviten generar daño.

### 1. Medidas para la prevención

Para la vigilancia preventiva frente a las acciones de prevención se debe tener en cuenta que:

- a. Las autoridades del Estado en el orden nacional, departamental, distrital y municipal cuenten **con diagnósticos** que les permita priorizar las acciones preventivas de acuerdo con la realidad identificada.
- b. Las acciones de prevención cuenten con **metas e indicadores** que permitan hacer el seguimiento a la implementación de acciones de prevención y medir su impacto.

- c. Se estructuren acciones que hagan parte de **una estrategia a mediano o largo plazo**, que cuenten con evidencia y sean sostenibles en el tiempo.
- d. Las acciones estratégicas apunten a **intervenir factores estructurales** que inciden en la trata de personas y para prevenir la ocurrencia de esta vulneración de derechos.
- e. Las estrategias de prevención partan de la realidad que imponen las tecnologías de la información y comunicación, y cómo estas tecnologías son un escenario estratégico para llevar a cabo acciones de prevención.
- f. Las acciones propuestas **cuenten con los recursos económicos y técnicos**, así como con el talento humano para su implementación.

Teniendo en cuenta los mandatos legales y de tratados internacionales las acciones de prevención deben estar encaminadas a:

- a. Desalentar la demanda de formas de explotación que propician la trata de personas.
- b. Generar oportunidades dignas para la población y las víctimas.
- c. Informar sobre la trata de personas, riesgos y la forma como operan los tratantes.
- d. Priorizar poblaciones que se encuentren en mayor riesgo o vulnerabilidad.
- e. Involucrar a las organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria.

Desde el ejercicio de la competencia de vigilancia preventiva, la Procuraduría debe velar porque las autoridades del orden nacional cuenten con las siguientes actividades con algunos indicadores propuestos:

## Actividades del Orden Nacional

Estas actividades deben estar contenidas en el Plan de Acción de la Estrategia Nacional contra la trata de personas.

**Tabla 2. Actividades e indicadores para las medidas de prevención de la trata de personas en el orden nacional**

ACCIONES ESTABLECIDAS POR LA NORMATIVIDAD	INDICADOR
<p>1. Una campaña nacional que integre una estrategia de prevención, en la que se informe sobre la forma como operan los tratantes, los riesgos, el desestímulo de la demanda de formas de explotación, y en la que se cuestionen roles, estereotipos e imaginarios de género, así como prácticas y relaciones de poder que naturalizan la trata de personas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de personas impactadas por la campaña de prevención. (Número de personas impactadas por la campaña de prevención / Número de personas informadas por la campaña de prevención).</li> </ul>
<p>2. Programas dirigidos a la población en riesgo de trata de personas, para la generación de oportunidades sociales y económicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de personas en riesgo a la trata de personas que acceden a programas de generación de oportunidades sociales y económicas. (Número de personas en riesgo de ser víctimas de trata de personas que acceden a programas de generación de oportunidades sociales y económicas / Número de personas que acceden a programas de generación de oportunidades).</li> </ul>

3.	Lineamiento técnico de capacitación en prevención en trata de personas dirigido a servidores públicos de las ramas ejecutiva y judicial con competencias en la prevención de este delito.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de servidores públicos de la rama ejecutiva capacitados (Número de servidores públicos de la rama ejecutiva capacitados en prevención de trata de personas / Número de servidores públicos capacitados con competencias para la prevención de trata de personas)</li> <li>▪ Porcentaje de servidores públicos de la rama judicial capacitados</li> <li>▪ (Número de servidores públicos de la rama judicial capacitados en prevención de trata de personas / Número de servidores públicos capacitados con competencias para la prevención de trata de personas)</li> </ul>
4.	Contenidos y lineamientos para la prevención de la trata de personas en la comunidad educativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de estudiantes informados y educados Número de estudiantes informados y educados sobre trata de personas / Número de personas de la comunidad educativa que fueron informadas y educadas sobre trata de personas.</li> <li>▪ Porcentaje de profesores informados y educados (Número de profesores informados y educados sobre trata de personas / Número de personas de la comunidad educativa que fueron informadas y educadas sobre trata de personas)</li> <li>▪ Porcentaje de personal administrativo y directivo informados y educados (Número de personal administrativo y directivo informados y educados sobre trata de personas / Número de personas de la comunidad educativa que fueron informadas y educadas sobre trata de personas).</li> <li>▪ Porcentaje de progenitores o cuidadores informados y educados (Número de progenitores o cuidadores informados y educados sobre trata de personas / Número de personas de la comunidad educativa que fueron informadas y educadas sobre trata de personas)</li> </ul>
5.	Contenidos y lineamientos dirigidos a medios de comunicación para que informen de forma adecuada sobre trata de personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de periodistas y comunicadores sociales capacitados en cómo dar información adecuada sobre trata de personas  (Número de periodistas y comunicadores sociales capacitados/ Número de periodistas y comunicadores sociales que cubren temas de derechos humanos)</li> </ul>

Fuente: Creación propia a partir del marco jurídico internacional y nacional vigente.

### ***Actividades del orden territorial***

Por otra parte, las Procuradurías Regionales y Procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos de familia (en los departamentos), las Procuradurías Distritales y Personeros Distritales (en los municipios) y las Procuradurías Provinciales y Personeros Municipales deben en el marco de la vigilancia preventiva y de acuerdo con la capacidad del territorio, asegurarse que los correspondientes planes de acción de los comités cuenten con:

**Tabla 3. Actividades e indicadores para las medidas de prevención de la trata de personas en el orden territorial**

	<b>ACCIONES ESTABLECIDAS POR LA NORMATIVIDAD</b>	<b>INDICADOR</b>
1.	Estrategias, campañas y programas de prevención de la trata de personas, fundamentados en la protección de los Derechos Humanos y el desestimulo de la demanda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de personas impactadas por campañas de prevención en departamentos, distritos o municipios</li> </ul> (Número de personas impactadas por la campaña de prevención / Número de personas informadas por la campaña de prevención)
2.	Acciones de prevención para el desestimulo de la demanda de finalidades de explotación que inciden en la trata de personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de personas impactadas en el desestimulo de la demanda de trata de personas</li> </ul> (Número de personas que fueron impactadas con la estrategia / Número de personas informadas)
3.	Programas de sensibilización sobre trata de personas y sus riesgos a cargo de autoridades con funciones de policía judicial, y de las autoridades que determine el Comité Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de programas diseñados e implementados sobre trata de personas a cargo de autoridades con funciones de policía judicial</li> </ul> (Número de programas diseñados e implementados sobre trata de personas a cargo de autoridades que determine el Comité Nacional)
4.	Programas de generación de oportunidades dirigidos a comunidades en riesgo a la trata de personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ -Porcentaje de personas en riesgo de trata de personas que acceden a programas de generación de oportunidades</li> </ul> (Número de personas (en riesgo de ser víctimas de trata de personas) que acceden a programas de generación de oportunidades sociales y económicas / Número de personas que acceden a programas de generación de oportunidades económicas)

5.	<p>Programas de prevención a cargo de las Secretarías de Educación de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Educación, en los niveles de educación básica, media y superior.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de estudiantes informados y educados (Número de estudiantes informados y educados sobre trata de personas / Número de personas de la comunidad educativa que fueron informadas y educadas sobre trata de personas)</li> <li>▪ Porcentaje de profesores informados y educados (Número de profesores informados y educados sobre trata de personas / Número de personas de la comunidad educativa que fueron informadas y educadas sobre trata de personas)</li> <li>▪ Porcentaje de personal administrativo y directivo informados y educados (Número de personal administrativo y directivo informados y educados sobre trata de personas / Número de personas de la comunidad educativa que fueron informadas y educadas sobre trata de personas)</li> <li>▪ Porcentaje de progenitores o cuidadores informados y educados (Número de progenitores o cuidadores informados y educados sobre trata de personas / Número de personas de la comunidad educativa que fueron informadas y educadas sobre trata de personas)</li> </ul>
6.	<p>Procesos de capacitación a servidores y servidoras públicos en identificación de víctimas o las que están en riesgo de serlo, legislación, tratados internacionales, crimen organizado y herramientas de investigación y judicialización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de funcionarias y funcionarios públicos capacitados de acuerdo con los lineamientos del orden nacional en prevención y sensibilización frente a la trata de personas (Número de funcionarios y funcionarias públicos capacitados / Número total de funcionarios y funcionarias con competencias en prevención, atención, protección y acceso a la justicia)</li> </ul>

Fuente: Creación propia a partir del marco jurídico internacional y nacional vigente.

## 2. Medidas de atención (asistencia inmediata y mediata)

---

Para la vigilancia preventiva frente a las acciones de atención se debe tener en cuenta que:

- a. Las medidas de atención deben estar dirigidas o encausadas a garantizar de forma real los derechos de las víctimas y la restitución de estos.
- b. Que establezcan modelos de inclusión y acciones diferenciadas en atención a las condiciones de vida y características de las víctimas.

Teniendo en cuenta los mandatos legales y de tratados internacionales las acciones de atención deben estar:

- a. Dirigidas a la recuperación en la salud física y psicológica y la situación social de las víctimas.
- b. Encaminadas a garantizar el retorno de la víctima a su lugar de origen o permanecer en el Estado de destino si este ofrece mayores garantías para la víctima.
- c. Enfocadas a ofrecer, identificar o generar oportunidades para establecer un proyecto de vida.
- d. Disponer de medidas de protección efectivas.
- e. Dirigidas a proporcionar apoyo y orientación jurídica y asistencia legal en procesos penales y administrativos.

Desde el ejercicio de la competencia de vigilancia preventiva, la Procuraduría debe velar porque las autoridades del orden nacional en el Plan Nacional de implementación de la Ley y Estrategia Nacional cuenten con:

- a. Un modelo de alojamiento digno para las víctimas a ser implementado en el territorio nacional, en el que se tenga en cuenta las condiciones propias de la persona y los riesgos sobre su seguridad.
- b. Material dirigido a las víctimas para informar respecto de derechos y procedimientos legales.
- c. Lineamientos técnicos para la asesoría jurídica en el proceso penal.
- d. Lineamientos a ser implementados por las embajadas y consulados para salvaguardar la vida y seguridad de las víctimas en otro país, apoyar a las víctimas ante trámites de otros países, así como identificar medidas que el Estado del país de destino ofrece a las víctimas connacionales de trata de personas.

**Tabla 4. Acciones e indicadores para la atención de las víctimas de trata de personas**

ACCIONES ESTABLECIDAS POR LA NORMATIVIDAD	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO
<p>Garantizar el retorno a las víctimas de trata de personas a su lugar de origen (si estas lo solicitan) teniendo en cuenta las condiciones propias y del lugar al cual se busca retornar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata interna a las que se garantizó el retorno en el territorio nacional (Número de víctimas de trata de personas colombianas a las que se garantizó retorno / Número de víctimas de trata de personas colombianas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata interna a las que se garantizó permanencia (Número de víctimas de trata de personas colombianas a las que se garantizó permanencia en el territorio / Número de víctimas de trata de personas colombianas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas colombianas repatriadas (Número de víctimas de trata de personas colombianas repatriadas (Trata externa) / Sobre número de víctimas de trata de personas colombianas atendidas en el exterior)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas extranjeras de trata de personas con permanencia en el país (Número de víctimas de trata de personas extranjeras con proceso de permanencia / Número de víctimas de trata de personas extranjeras atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas extranjeras de trata de personas repatriadas a su país de origen (Número de víctimas extranjeras de trata de personas repatriadas a sus países de origen / Número de víctimas de trata de personas extranjeras atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas colombianas con asistencia para expedición de documentos (Número de víctimas de trata de personas colombianas a las que se proporcionó asistencia en la expedición de documentos / Número de víctimas de trata de personas colombianas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas extranjeras con asistencia para la expedición de documentos (Número de víctimas de trata de personas extranjeras a las que se les proporcionó asistencia con autoridades consulares para la expedición de documentos / Número de víctimas extranjeras de trata de personas atendidas)</li> </ul>

<p>Garantizar el alojamiento digno a las víctimas de trata de personas sean éstas nacionales o extranjeras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de albergues que prestan alojamiento digno en el país a las víctimas de trata de personas</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas colombianas a las que se proporcionó alojamiento digno (Número de víctimas de trata de personas colombianas a las que se prestó alojamiento digno / Número de víctimas de trata de personas colombianas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas extranjeras a las que se proporcionó alojamiento digno (Número de víctimas de trata de personas extranjeras a las que se prestó alojamiento digno / Número de víctimas de trata de personas extranjeras atendidas)</li> </ul>
<p>Garantizar el aseguramiento, acceso y atención en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las víctimas de trata de personas teniendo en cuenta la situación como víctima y encaminadas a su rehabilitación en salud física y mental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas aseguradas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (Número de víctimas de trata de personas aseguradas en el sistema general de seguridad social en salud / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas atendidas en salud física y psicológica (Número de víctimas de trata de personas atendidas en salud física y psicológica / Número de víctimas atendidas)</li> </ul>

<p>Verificar y garantizar que, en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos a niñas, niños y adolescentes víctimas de trata, les sea garantizado el acceso y atención en salud, alojamiento, reincorporación al sistema educativo, protección para garantizar su seguridad e integridad personal, acompañamiento jurídico, y reintegración a la familia, cuando estos no hayan sido los generadores del riesgo o vulneración.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD. (Número de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos / Número de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas con PARD que acceden a atención en salud física y mental (Número de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas que acceden a atención en salud integral física y mental / Número de niñas, niños y adolescentes con proceso de restablecimiento de derechos)</li> <li>▪ Porcentaje de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas con PARD reincorporados al sistema educativo (Número de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas reincorporados al sistema educativo / Número de niñas, niños y adolescentes con proceso de restablecimiento de derechos)</li> <li>▪ Porcentaje de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas con PARD que recibieron asesoramiento jurídico (Número de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas que recibieron asesoramiento jurídico / Número de niñas, niños y adolescentes con proceso de restablecimiento de derechos)</li> <li>▪ Porcentaje de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas con PARD con medidas de protección de seguridad (Número de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas con medidas de protección de seguridad / Número de niñas, niños y adolescentes con proceso de restablecimiento de derechos)</li> <li>▪ Porcentaje de niñas, niños y adolescentes reintegrados al hogar, cuando los miembros de la familia no son los generadores de riesgo (Número de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas reintegrados al grupo familiar / Número de niñas, niños y adolescentes con proceso de restablecimiento de derechos)</li> </ul>
---	--

<p>Generar acciones afirmativas que permitan el desarrollo de capacidades, alternativas económicas o de empleo (Ej.: Facilitar el acceso a programas de emprendimiento, educación informal y formal, de empleabilidad, entre otras).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas que acceden a educación formal (Número de víctimas de trata de personas que acceden a oferta en educación formal / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas que acceden a educación no formal (Número de víctimas de trata de personas que acceden a oferta de educación no formal / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas que acceden a programas de acceso al trabajo (Número de víctimas de trata de personas que acceden a programas de acceso al trabajo / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas que accede a programas de emprendimiento económicos (Número de víctimas de trata de personas que acceden a programas de emprendimientos económicos / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> </ul>
<p>Incluir a las víctimas de trata de personas en los programas de protección para garantizar su seguridad respecto a la vida e integridad, como el ingreso al Programa de Protección a víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación o al Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección, en el caso que la víctima sea además defensora de derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas que acceden al programa de protección a víctimas y testigos (Número de víctimas de trata de personas que ingresaron al programa de protección a víctimas y testigos / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas con otras medidas de protección (Número de víctimas de trata de personas que cuentan con otras medidas de protección otorgadas por el Estado / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> </ul>

<p>Incluir a las víctimas de trata de personas en los programas o acciones dirigidos a víctimas de delitos, para que cuenten con asistencia jurídica como interviniente en el proceso penal y se protejan sus derechos e intereses en la reparación integral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas que recibieron acompañamiento jurídico (Número de víctimas de trata de personas que recibieron acompañamiento jurídico / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas representadas judicialmente en el proceso penal (Número de víctimas de trata de personas representadas judicialmente en el proceso penal / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas representadas en el incidente de reparación integral (Número de víctimas de trata de personas representadas en incidente de reparación integral / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas asesoradas en el proceso de acción de reparación directa (Número de víctimas de trata de personas que recibieron asesoría jurídica para obtener indemnización por acción de reparación directa / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas de trata de personas representadas en acción de reparación directa (Número de víctimas de trata de personas representadas en procesos judiciales para obtener indemnización por acción de reparación directa de acuerdo con las cuantías permitidas / Número de víctimas de trata de personas atendidas)</li> </ul>
---	--

Fuente: Creación propia a partir del marco jurídico internacional y nacional vigente

Estas actividades e indicadores deben tenerse en cuenta para efectuar el seguimiento a los Planes de Acción por parte de los Procuradores y Procuradoras Regionales, Distritales y Provinciales en coordinación con los Procuradores

y Procuradoras para la Defensa de los Derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres, así como personeros distritales y municipales en ejercicio de la función preventiva.

### 3. Medidas para el fortalecimiento de la investigación y judicialización

Para la vigilancia preventiva frente a las acciones de fortalecimiento y judicialización, se debe tener en cuenta que:

- a. Estas medidas deben estar dirigidas a mejorar la respuesta de las autoridades judiciales en la investigación y judicialización de los sujetos activos del delito.
- b. Que estas medidas realmente se enfoquen a garantizar el derecho a la justicia, verdad judicial y reparación integral de las víctimas.

Teniendo en cuenta los mandatos legales y de tratados internacionales las acciones de fortalecimiento e investigación deben estar:

- a. Dirigidas a reducir la impunidad del delito de trata de personas.
- b. Enfocadas en llevar a cabo labores investigativas con la especialidad que el delito requiere y de su sustentación en juicio para evitar toda duda razonable.
- c. Que la víctima pueda ejercer plenamente su derecho de acceso a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición. Sin que la misma sea revictimizada por el sistema judicial.

Qué se espera del Estado frente al fortalecimiento de la investigación y judicialización:

1. Que cuente con programas y contenidos de formación y capacitación dirigidos a las autoridades del sector justicia, sobre la aplicación efectiva de los enfoques de derechos de las mujeres, la niñez, género e interseccional en la investigación del delito de trata de personas y delitos conexos.
2. Que se cuente con un programa metodológico de investigación en trata de personas y delitos conexos.
3. Que se cuente con profesionales de investigación y de policía judicial suficientes para poder llevar a cabo las labores investigativas que demanda el delito de trata de personas.

4. Que se incorporen técnicas especiales de investigación en la persecución del delito de trata de personas (agentes encubiertos, interceptación y seguimiento).
5. Que se cuente con lineamientos para la formulación de la teoría del caso y sustentación de la misma en el juicio oral, así como para la introducción de elementos materiales probatorios y evidencia física en el juicio, testigos, peritos y en técnicas de interrogatorio, contra interrogatorio y re directo, con miras a evitar la revictimización y la carga del proceso en las víctimas.
6. Que se lleven a cabo procesos de extinción de dominio de los bienes y activos destinados para cometer el delito o producto de la comisión de esta conducta punible, con la finalidad de ser destinados a la cuenta especial que determina el artículo 20 de la Ley 985 de 2005.
7. Que se cuente con acuerdos de cooperación judicial efectiva con Estados o países de origen, tránsito y destino que permita la articulación con las autoridades judiciales de investigación de otros Estados o países.
8. Que se identifiquen medidas que eviten la judicialización de las víctimas por delitos cometidos mientras fueron víctimas de trata y explotación.
9. Investigar y judicializar a tratantes y explotadores bajo el principio de debida diligencia, sin revictimizar y sin dejar la carga de la prueba a las víctimas.

A continuación, se establecen las actividades que se deben llevar a cabo para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas.

**Tabla 5. Acciones e indicadores para el fortalecimiento de la investigación y judicialización del delito de trata de personas**

ACCIONES ESTABLECIDAS POR LA NORMATIVIDAD	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO
<p>Generar e implementar programas y contenidos para la capacitación dirigidos a las autoridades de investigación y judicialización en trata de personas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li> <p>▪ Porcentaje de funcionarias o funcionarios judiciales asignados o con competencia para la investigación de trata de personas, capacitadas en el delito de trata de personas</p> <p>(Número de funcionarias y funcionarios públicos de la rama judicial asignados o con competencia en la investigación de trata de personas, capacitadas en el delito de trata de personas, su investigación y judicialización / Número de funcionarias y funcionarios de la rama judicial asignados o con competencia en la investigación de trata de personas)</p> </li> <li> <p>▪ Porcentaje de funcionarias y funcionarios judiciales con competencia en control de garantías, capacitadas en el delito de trata de personas</p> <p>(Número de funcionarias y funcionarios públicos de la rama judicial con competencia en control de garantías, capacitadas en el delito de trata de personas, su investigación y judicialización / Número de funcionarias y funcionarios de la rama judicial con competencia de control de garantías)</p> </li> <li> <p>▪ Porcentaje de funcionarias y funcionarios judiciales, con competencia en el juzgamiento del delito trata de personas, capacitadas en el delito de trata de personas, su investigación y juzgamiento</p> <p>(Número de funcionarias y funcionarios públicos de la rama judicial con competencia en el juzgamiento del delito de trata de personas, capacitadas en el delito de trata de personas, su investigación y judicialización / Número de funcionarias y funcionarios de la rama judicial con competencia en juzgamiento del delito de trata de personas)</p> </li> </ul>

<p>Desarrollar capacidades en las y los funcionarios de investigación en la formulación del programa metodológico de investigación sobre trata de personas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de funcionarias y funcionarios de la rama judicial asignados o con competencia en la investigación de trata de personas capacitados en Programa Metodológico de Investigación (Número de funcionarias y funcionarios de la rama judicial asignados o con competencia en la investigación del delito de trata de personas, capacitados en programa metodológico de investigación / Número de funcionarias o funcionarios asignados o con competencia para la investigación del delito de trata de personas).</li> </ul>
<p>Desarrollar capacidades para la incorporación en técnicas especiales de investigación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de funcionarias y funcionarios de la rama judicial asignados o con competencia en la investigación de delito de trata de personas capacitados en técnicas especiales de investigación (Número de funcionarias y funcionarios de la rama judicial asignados o con competencia en la investigación del delito de trata de personas capacitados en técnicas especiales de investigación / Número de funcionarias o funcionarios asignados o con competencia para la investigación del delito de trata de personas)</li> </ul>
<p>Implementar lineamientos para la formulación de la teoría del caso y sustentación de la misma en el juicio oral, así como para la introducción de elementos materiales probatorios y evidencia física en el juicio, testigos, peritos y en técnicas de interrogatorio, contra interrogatorio y re directo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de casos en indagación por el delito de trata de personas (Número de casos que se encuentran en etapa de indagación / Número de denuncias)</li> <li>▪ Porcentaje de casos en investigación por el delito de trata de personas (Número de casos en investigación/número de denuncias)</li> <li>▪ Porcentaje de casos en imputación por el delito de trata de personas (Número de casos que se encuentran en etapa de imputación / Número de denuncias)</li> <li>▪ Porcentaje de casos en juicio oral por el delito de trata de personas (Número de casos que se encuentran en etapa de juicio oral / número de denuncias)</li> <li>▪ Porcentaje de casos con fallo condenatorio por el delito de trata de personas (Número de fallos condenatorios / Número de denuncias)</li> <li>▪ Porcentaje de personas cumpliendo pena privativa de la libertad por el delito de trata de personas Número de personas que se encuentran privadas de la libertad con sentencias condenatorias en firme por el delito de trata de personas/ sobre el número de denuncias por el delito de trata de personas</li> </ul>

Llevar a cabo procesos de reparación integral en beneficio de las víctimas del delito de trata de personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de casos con incidente de reparación integral. (Número de casos con incidente de reparación integral / Número de denuncias)</li> <li>▪ Porcentaje de víctimas reparadas (Número de víctimas de trata de personas reparadas / Número de víctimas de trata de personas que acceden a la justicia)</li> </ul>
Promover procesos de extinción de dominio de los bienes y activos destinados para cometer el delito o producto de la comisión de esta conducta punible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ - Porcentaje de procesos de extinción de dominio por el delito de trata de personas (Número de procesos de extinción de dominio por el delito de trata de personas / Número de procesos de extinción de dominio)</li> </ul>
Promover la suscripción de tratados de cooperación judicial efectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de acuerdos de cooperación judicial efectiva suscritos.</li> </ul>

Fuente: Creación propia a partir del marco jurídico internacional y nacional vigente

#### 4. Funcionamiento del Comité Interinstitucional

De acuerdo con las funciones que establece la Ley 985 de 2005, en el marco de la vigilancia preventiva, el Comité Nacional Interinstitucional debe contar con:

1. Soportes que indiquen su intervención en la elaboración de la estrategia nacional como actas, ayudas de memoria en las que se evidencien los acuerdos para la construcción de la misma, así como registros de asistencia de las diferentes autoridades.
2. Ruta de protección y asistencia diseñada.
3. Informes sobre la asistencia técnica para la conformación de los comités departamentales y distritales.
4. Informes de asistencia técnica para la formulación de rutas intersectoriales y seguimiento de casos.
5. Informe de seguimiento y evaluación de los Comités Territoriales contra la trata de personas.

6. Lineamientos técnicos para el seguimiento en la implementación de la Estrategia Nacional en todo el territorio.
7. Informe de seguimiento y evaluación de la estrategia en el orden nacional y en los departamentos, distritos y municipios.
8. Documentos que soporten la recomendación de suscripción de tratados internacionales y de revisión de los mismos.
9. Documentos de recomendaciones para la expedición de normas.
10. Documentos que soporten el proceso de diseño e implementación del Sistema Nacional de Información.
11. Plan de acción del comité.
12. Reglamento interno del comité.

Indicadores del orden nacional a ser tenidos en cuenta por la Procuraduría General de la Nación.

1. Número de entidades territoriales asistidas en la conformación de comités territoriales.
2. Número de casos identificados y atendidos en el territorio nacional.
3. Número de comités conformados.
4. Número de comités territoriales con plan de acción.
5. Número de entidades territoriales asistidas para la formulación de rutas intersectoriales y seguimiento de casos.
6. Número de comités territoriales con proceso de seguimiento y evaluación.
7. Número de entidades territoriales con proceso de seguimiento y evaluación de la estrategia nacional.

Respecto de los Comités Territoriales (departamentales, distritales y municipales) las Procuradurías Regionales, Procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos de familia, Distritales y Provinciales y los Personeros Municipales correspondientes, deben tener en cuenta que los Comités en territorio deben contar con:

1. Plan de acción del Comité elaborado de acuerdo con los lineamientos del orden nacional y la Estrategia Nacional.
2. Ruta de protección y asistencia adoptada, adaptada e implementada.

3. Informes de implementación de la ruta de atención y protección.
4. Recursos asignados del presupuesto de la entidad territorial.
5. Informes estadísticos y de seguimiento de casos.
6. Informes dirigidos al Comité Nacional.
7. Convenios con organizaciones no gubernamentales para la atención a víctimas de trata de personas.

Indicadores de funcionamiento de los comités territoriales:

1. Número de procesos de capacitación para la implementación de la ruta de atención y protección.
2. Número de profesionales capacitados de los diferentes sectores en la ruta de atención y protección.
3. Número de casos con proceso de seguimiento.
4. Número de informes dirigidos al Comité Nacional.
5. Número de convenios suscritos con organizaciones no gubernamentales.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**