

Informe técnico sobre la capacidad institucional del Comité Municipal de Lucha Contra la Trata de Personas del municipio de Bucaramanga para la atención inmediata de las víctimas.

Presentado por: Melba Lyzeth Silva Cely
Maestría en Políticas Públicas y de Desarrollo
Universidad Autónoma de Bucaramanga
Directora: Mg. Rocío Urón Durán
Fecha: febrero de 2021

Introducción

La trata de personas es un delito que ha tomado fuerza en los últimos años, considerado como un fenómeno globalizado que configura una de las más graves vulneraciones de derechos humanos, es uno de los delitos más vergonzosos, priva de su dignidad a las personas al ser sometidas a explotación, recae sobre mujeres, hombres, niños, niñas y en general, en personas de cualquier edad, nacionalidad, raza, sexo y condición social. Las víctimas son sometidas a la pérdida de su autonomía.

En Colombia a través de la Ley 985 (2005) se establecen medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas, reglamentándose a través de los Decretos 1069 (2014) y 1066 (2015); en los que se resalta que la asistencia inmediata deberá incluir, como mínimo: “retorno de las víctimas a su lugar de origen si estas lo solicitan; seguridad; alojamiento adecuado; asistencia médica, psicológica y material, e información y asesoría jurídica respecto a los derechos y procedimientos legales a seguir” (Ley 985, 2005, capítulo IV, art. 7), siendo esta asistencia una responsabilidad exclusiva del Estado que implica la coordinación interinstitucional para prestar una atención integral a las víctimas. Lo anterior supone un reto para las entidades territoriales, quienes deben enfocar todos sus esfuerzos para restablecer los derechos y lograr la reintegración de quienes vivieron esta dura experiencia.

La intención del estudio fue analizar la capacidad institucional del Comité Municipal de Lucha Contra la Trata de Personas de Bucaramanga respecto a la asistencia inmediata de las víctimas, identificar los logros y retos durante el período 2016-2019 respecto a esta atención y finalmente proponer algunas recomendaciones encaminadas al fortalecimiento de las capacidades

institucionales, en aras de garantizar una prestación integral de los servicios contemplados en esta etapa de la asistencia.

Con los hallazgos se pudo observar, en aspectos generales, que la atención inmediata a las víctimas de trata de personas no responde a la urgencia que requiere, la no existencia de una ruta de atención reglamentada en el municipio de Bucaramanga y la persistencia en el desconocimiento sobre la normatividad general y jurisprudencial en la materia, lo que conlleva a la poca claridad en el rol de las obligaciones de cada una de las instituciones que conforman el comité. Por otra parte, el municipio de Bucaramanga se destaca por logros como la adopción de la política pública para la prevención y atención a las víctimas de trata de personas, la creación del Comité Municipal de Lucha Contra la Trata de Personas y la inclusión en la agenda pública del tema de la asistencia de las víctimas, lo cual se evidenció en el plan de desarrollo.

Metodología

Esta investigación se desarrolló con base en el enfoque cualitativo, utilizando herramientas como la revisión documental de la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, Legislación Nacional, Acuerdos municipales y las actas o memorias de reunión del Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas de Bucaramanga. También se realizaron entrevistas semiestructuradas dirigidas a funcionarios del comité y a víctimas de este delito que fueron atendidas por este comité.

Sustentado en las anteriores precisiones, este trabajo se desarrolla a través del análisis de la capacidad política, la capacidad administrativa organizacional y la capacidad administrativa individual de los actores que conforman el CMLCTP en Bucaramanga. Posteriormente se presenta el análisis de los resultados de la investigación y finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Resultados de la investigación

En las entrevistas realizadas a las participantes que fueron víctimas del delito de trata de personas, oriundas del municipio de Bucaramanga, se evidenció que el delito está asociado al género femenino en edades que oscilan en un rango de 18 a 30 años para la época de los hechos. Mujeres jóvenes, en situación de vulnerabilidad debido al acceso limitado a la educación, falta de recursos económicos, y pocas oportunidades laborales para autosostenerse. Así mismo, se refleja

el abuso de poder, la facilidad de engaño y de promesas de empleos que podían mejorar sus condiciones de vida.

En este estudio se confirma que la explotación sexual es la principal finalidad de la trata de personas que victimiza a las mujeres. En el caso específico de la víctima 1, estuvo inmersa en explotación sexual y mendicidad ajena. Sus hijos de 0, 3 y 8 años, para la época de los hechos, también fueron víctimas de mendicidad ajena, todo esto perpetrado por el padre de los niños y esposo de la víctima 1.

Adicional se vislumbró que dos de las víctimas tenían como lugar de explotación el país de México y una de ellas el Ecuador. Estos casos fueron conocidos por entidades que forman parte del Comité Municipal de Lucha Contra la Trata de Personas de Bucaramanga durante el periodo de 2016-2019.

Asistencia inmediata recibida

En este sentido las víctimas entrevistadas coinciden en que la atención recibida por parte de las entidades gubernamentales no cumple con lo establecido en el decreto 1066 (2015), ya que no recibieron los servicios correspondientes, sintiéndose revictimizadas debido a los trámites, citaciones y múltiples entrevistas a las que fueron sometidas.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a las víctimas, se pudo identificar las siguientes debilidades en la prestación de la atención inmediata por parte del CMLCTP de Bucaramanga:

Identificación y Recepción de las Víctimas.

Según lo relatado en las entrevistas, las víctimas fueron recibidas por la Policía Metropolitana de Bucaramanga, informándoles que debía dirigirse a otras entidades como Fiscalía y Alcaldía de Bucaramanga, sin recibir mayor orientación ni acompañamiento.

No se activó la ruta de atención por parte de las instituciones que las recibieron. Por su parte, una de las víctimas fue recibida por la Defensoría del Pueblo, en donde le brindaron información sobre la asistencia que recibiría, le informaron que tendría el acompañamiento de un Defensor Público, quien la asesoraría y representaría jurídicamente. En este caso la Defensoría del Pueblo activó la ruta de atención, reportando el caso ante la Secretaría del Interior del municipio de Bucaramanga, quien convocó a comité extraordinario. Pese a esto, la víctima afirma que no recibió todos los servicios establecidos en el decreto 1066 (2015).

Acompañamiento e Información de Derechos y Procedimientos.

Dos de las víctimas participantes no recibieron información sobre los servicios que contempla la asistencia inmediata. Ninguna de las instituciones que las recibieron (Policía y Fiscalía) les informaron sobre sus derechos por ser víctimas de trata de personas.

Asistencia Material.

La asistencia material comprende una serie de servicios relacionados con el alojamiento, la alimentación, dotación de elementos de aseo y ropa, y servicios de lavandería. Para el caso de las tres víctimas, requerían de todos los servicios, sin embargo, la atención ofrecida no contempló estas acciones.

Asistencia Médica y Psicológica.

La asistencia inmediata dispone de la valoración médica y psicológica tan pronto como sea identificada la víctima. Si la persona se encuentra afiliada al SGSSS, esta valoración se hará a través de la EPS respectiva, de lo contrario, contara con una valoración de su estado de salud física y mental, la cual será brindada por la Institución Prestadora de Servicios de Salud que defina la entidad territorial competente en coordinación con el Comité Departamental, Decreto 1069 (2014). Para los tres casos analizados, ninguna de las víctimas fue remitida a valoración por médico y psicólogo, dado que no se hizo activación de la ruta de atención.

Asesoría Jurídica.

En lo que respecta a la atención jurídica, la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con sus funciones, brindará a las víctimas, de manera gratuita, inmediata y especializada, información, asesoría y orientación jurídica respecto de sus derechos y procedimientos legales a seguir, Decreto 1069 (2014). Dos de las víctimas recibieron acompañamiento e información por parte de la Defensoría del Pueblo Regional Santander. No obstante, esta institución, además de la orientación e información, debe ofrecer la representación jurídica de las víctimas en caso de ser necesario. En este aspecto se evidenció que, o no fueron contactadas por el Defensor asignado, o el Defensor solicitaba viajar a la víctima al lugar donde se llevaba el caso.

Seguridad y Protección.

Con respecto a estos servicios, según lo establecido en el Decreto 1069 (2014) “Consiste en actividades de tipo preventivo y reactivo frente a situaciones que pongan en riesgo la integridad física y psicológica de las víctimas de la trata de personas, para lo cual se realizan acompañamientos con policía hasta el arribo de la víctima a su lugar de origen y domicilio. Así mismo la policía del sector donde reside la víctima efectúa revistas periódicas y verificaciones de condiciones de seguridad con el propósito de conocer las necesidades de seguridad y actuar en prevención”. Solo una de las víctimas recibió un documento de medida de protección, el cual presentó en un CAI cercano a su residencia, no obstante, no recibió revistas periódicas, llamadas o actuación policial relacionada con la protección.

Estos hallazgos, de acuerdo con la revisión documental de otras investigaciones de nivel nacional y local, se evidencian no solo en Bucaramanga, sino también en otros comités territoriales, mostrando que se requiere de un trabajo constante y permanente para mejorar la articulación interinstitucional. Se ha manifestado en otros documentos, la necesidad de contar con un “plan de acción, una ruta debidamente socializada que garantice su claridad y operatividad, así como la formación técnica a miembros del comité entre otros funcionarios relacionados directa e indirectamente con la identificación, asistencia y abordaje de las víctimas del delito de trata de personas”. UNOCD & Alcaldía de Santiago de Cali (2016)

Conclusiones

Al hablar de logros, es importante destacar que el municipio de Bucaramanga adoptó, mediante Acuerdo Municipal, la política pública para la prevención y atención a las víctimas de trata de personas y la creación del Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas que data del 2010. No obstante, es hasta el periodo entre 2016 y 2019 que se evidencia una dinamización en el CMLTP de Bucaramanga, en el entendido que los actores dieron cumplimiento y asistieron a las convocatorias emanadas por la secretaria técnica.

Con relación a la atención de los casos puestos en conocimiento del CMLCTP, se observa que, de forma general, las víctimas fueron asistidas, lo que constituye un logro, teniendo en cuenta que, en periodos anteriores, la respuesta era bastante precaria y mucho más complicada. Sin embargo, aún queda mucho por mejorar frente a los servicios y la celeridad de la asistencia inmediata.

Finalmente, uno de los logros más sobresalientes fue la inclusión en la agenda pública del tema de la asistencia de las víctimas del delito de trata de personas, esto se evidenció en el plan de desarrollo. Este avance obligó a que el municipio empezara a trabajar en clave de cumplir con los compromisos adquiridos, pese a las dificultades de orden financiero que se presentaban.

Capacidad Política

La asistencia inmediata cuenta con unos servicios y acciones concretas, establecidas por la Ley, los cuales deben ser tenidos en cuenta al momento de atender a las víctimas de trata de personas, sin embargo, de acuerdo con las víctimas entrevistadas, estos servicios no fueron prestados de manera efectiva, ni en el tiempo requerido, incumpliendo el objetivo, el cual es estabilizar a la víctima emocional y físicamente y evitar a toda costa someter a la persona a una revictimización.

Dentro del plan de desarrollo 2016-2019 "GOBIERNO DE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS" se incluyó como meta "Brindar asistencia y apoyo al 100% de las víctimas de la trata de personas", sin embargo, no hubo destinación presupuestal para atender las tareas propias del Decreto 1066 (2015) y tampoco se establecieron indicadores que permitan el seguimiento de las acciones adelantadas por parte de las instituciones.

Capacidad Administrativa Organizacional

En aspectos generales, se observa que en el municipio de Bucaramanga no existe un mecanismo que permita a las víctimas de la trata de personas un acceso prioritario a servicios de asistencia inmediata. En el estudio se detectó que, en algunos casos, no se activó la ruta de atención por parte de las entidades que recepcionaron a las víctimas y en otros, la asistencia fue insuficiente.

El CMLCTP no cuenta con una ruta de atención legalmente adoptada, lo que ocasiona que cada institución realice su trabajo de acuerdo con lo que considere más adecuado. Aunado a lo anterior se encontró que el Acuerdo municipal 017 (2010) en su artículo noveno ordenó al comité la elaboración de su propio reglamento para su adecuada organización y funcionamiento, sin embargo, esto no se ha llevado a cabo.

Se evidenció una falta de articulación entre instituciones, lo que conlleva a que las víctimas terminen encargándose de los trámites para la atención. Esto se muestra, especialmente, en los servicios médicos, los cuales dependieron de la gestión de cada una de las víctimas.

El comité municipal no cuenta con una oferta que cubra la asistencia material, el alojamiento y la alimentación. Esto depende de otros programas, los cuales no responden a las necesidades de las víctimas.

Frente a los servicios de seguridad, no es clara la responsabilidad de la Policía, ni cuales ni hasta donde llegan sus acciones en esta materia. Esto genera incertidumbre en las víctimas, quienes no reconocen un accionar adecuado por parte de esta institución.

Debido a que, las instituciones no tienen claro su rol dentro del comité y sus obligaciones legales para la atención, se presentan transposición de funciones, es decir, algunas instituciones terminan haciendo el trabajo de las otras. También se evidencia las actuaciones de los entes de control, los cuales deben intervenir para garantizar los servicios de atención.

Los actores no efectúan seguimiento y monitoreo sobre la efectividad o materialización de la atención ofrecida a la víctima, quedando en una simple asesoría o emisión de oficios. No hay correlación entre el número de casos y el número de personas que fueron asistidas en las diferentes instituciones, lo que conlleva a obtener una baja probabilidad en el restablecimiento de derechos.

Existe desconocimiento de los formatos de atención a las víctimas destinados por el Ministerio del Interior (reporte de caso, consentimiento informado, entre otros). Lo anterior lleva a un diligenciamiento incorrecto de los mismos, o a no utilizarse en el momento apropiado.

Capacidad Administrativa Individual

Si bien, los funcionarios han recibido capacitaciones en el tema, aún prevalece un nivel de conocimiento bajo, en especial, en lo que respecta a los principales instrumentos que guían la asistencia inmediata; Esta situación se puede deber a dos causas, la falta de capacitación constante y la delegación intermitente de algunos de los actores para asistir al CMLCTP, obstaculizando una efectiva articulación para el abordaje de la víctima en la atención.

Se denota una ausencia de capacitación a los servidores públicos y contratistas de las instituciones que tienen a su cargo la atención inmediata de víctimas de trata de personas, especialmente a aquellos que trabajan de cara al público, quienes pueden recibir en un primer momento a una víctima de trata de personas.

En la representación o delegación ante el comité, el común denominador con los participantes es la temporalidad, ya que no se asigna un funcionario específico de forma permanente o su vinculación es por contrato de prestación de servicios. Este tipo de designación no permite generar continuidad en los procesos, pues los contratos no son a término indefinido y en cualquier momento se desvinculan de la institución, de igual forma no se realiza un empalme adecuado con las personas que ingresan en su reemplazo.

La atención de las víctimas de trata de personas en las entidades no está definida en una persona con perfil idóneo o capacitada, por lo general es recibida por cualquier funcionario, esto causa que la víctima deba pasar por diferentes oficinas incurriendo en una revictimización al tener que contar su historia en sendas oportunidades.

Recomendaciones

Teniendo como base lo establecido el artículo noveno del Acuerdo municipal 017 (2010), es pertinente que, de manera conjunta, las instituciones que conforman el CMLCTP de Bucaramanga elaboren su propio reglamento para su adecuada organización y funcionamiento, en donde se incluya la periodicidad de sus reuniones, la forma de convocatoria, la obligatoriedad de delegación en personal con vinculación no transitoria y que esta designación se realice a través de acto administrativo para que sea permanente.

Es de vital importancia para la asistencia a las víctimas de trata de personas, que el municipio cuente con una ruta de atención escrita y socializada con todas las instituciones, en la cual se describa de forma detallada las responsabilidades, deberes y obligaciones de cada institución.

Una vez establecida la ruta de atención a víctimas de trata de personas, es prioritaria la socialización con las entidades que tienen responsabilidades en la misma, llegando a todos los servidores públicos y contratistas, facilitando la activación adecuada de la misma en el momento en que se requiera,

Se recomienda diseñar programas de formación especializada para los funcionarios encargados de la atención inmediata de víctimas de trata de personas, en aras de construir un perfil profesional que pueda identificar y abordar a la víctima de manera adecuada garantizando confidencialidad, y brindando un trato diferenciado según condiciones de género, etnia, edad, religión o discapacidad.

En cuanto al personal de la Policía Metropolitana de Bucaramanga, es indispensable brindar información, capacitación y entrenamiento para el abordaje de las víctimas y la tipificación de delito de trata de personas, con el fin de evitar que encasillen solo en delitos sexuales.

Con relación a la Defensoría del Pueblo, es prioritario que los defensores públicos contratados para el programa de víctimas especiales cuenten con el conocimiento legal sobre el tipo penal y en general sobre los derechos que gozan las víctimas de trata de personas para que se brinde un acompañamiento jurídico idóneo.

De igual forma se sugiere para la prestación de servicio que ofrece la Defensoría del Pueblo que la atención inmediata sea brindada por profesionales, sin la delimitación a una población específica como mujer y género, esto atendiendo que las víctimas pueden ser hombres, niños, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, entre otros.

Incluir en el Plan de Desarrollo municipal la asistencia de las víctimas de trata de personas con destinación de recursos específicos, indicadores y responsables que permitan garantizar de manera efectiva e inmediata la atención y evitar la vulneración de derechos de los afectados. Estos recursos deben cubrir servicios de alojamiento, kit de aseo, vestuario, alimentación, transportes y los demás establecidos en el Decreto 1066 (2015)

La administración municipal deberá tener en cuenta al momento de suscribir convenios para brindar alojamiento a las víctimas de trata que estos lugares sean aptos para recibir a mujeres, hombres, LGBTI o personas en condición de discapacidad.

En el ámbito de la salud, la Secretaría de Salud no se deben limitar solo a la verificación de la afiliación de las víctimas al SGSSS o a contactar a la EPS, se debe cerciorar que el servicio médico y psicológico sea efectivamente prestado por la IPS, función atribuible por el decreto 1280 (2002) al establecer que la entidad territorial tiene a su cargo la vigilancia, inspección y control del sector de salud. De igual forma no se puede continuar supeditando la asistencia médica y psicológica de la víctima a la afiliación al sistema general de seguridad social en salud, ya que la asistencia médica inmediata se debe brindar a través de la red pública de salud si no cuenta con afiliación.

En el tema de gestión documental, se sugiere a la secretaría técnica del comité tener un mayor control sobre el archivo de las actas, memorias de reunión y documentos relacionados con los casos. Así mismo, es pertinente llevar expedientes de cada víctima, en el cual se incluya

información y verificación de la atención y servicios brindados, junto con los formatos emitidos por el Ministerio del Interior. Lo anterior facilitaría el seguimiento y monitoreo sobre los procesos.

Referencias

Acuerdo 006 (2016). Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2016- 2019 Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos, [Concejo municipal de Bucaramanga]. Consultado el 27 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.bucaramanga.gov.co/la-ruta/download/plan_de_desarrollo/Aprobacion_Plan_de_desarrollo_2016-2019.pdf

Acuerdo 017 (2010). por medio del cual se adopta una política pública para la prevención y atención a las víctimas de la trata de personas y que se crea el comité municipal contra la trata de personas en el municipio de Bucaramanga, [Concejo municipal de Bucaramanga]. Disponible en <http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas.php?seccion=NQ==&categoria=Mg==&subcategoria=OA==>

Ley 985 (2005). Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas [Congreso de Colombia]. Diario Oficial No. 46.015.

UNODC & Alcaldía de Santiago de Cali (2017). *Guía para la identificación y asistencia a víctimas de trata de personas en el municipio de Santiago de Cali*. Consultado el 08 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Febrero/Guia_para_la_Identificacion_y_Assistencia_a_Victimas_de_Trata_de_Personas_en_el_municipio_de_S._de_Cali.pdf