

PROYECTO DE GRADO  
“ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE TRATA DE  
PERSONAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER EN EL  
PERIODO 2008-2013”

Paola Alejandra Anaya Cáceres  
JOHANA MARCELA REYES JAIMES

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADA

DIRIGIDO POR:  
JAKELINE VARGAS PARRA  
INVESTIGADORA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA  
FACULTAD DE DERECHO

2014

**Nota de aceptación**

---

---

---

---

---

---

**Firma del Presidente del Jurado**

---

**Firma del Jurado**

---

**Firma del Jurado**

**Bucaramanga, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014**

PROYECTO DE GRADO  
“ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE TRATA DE PERSONAS EN EL  
DEPARTAMENTO DE SANTANDER EN EL PERIODO 2008-2013”

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>PRIMERA PARTE. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	
<b>Capítulo 1. Punto de partida: El proyecto de investigación</b> .....	10
1.1 JUSTIFICACIÓN .....	10
1.2 OBJETIVOS.....	11
1.2.1 Objetivo General .....	11
1.2.2 Objetivos Específicos .....	11
1.3 METODOLOGÍA .....	11
1.3.1 Tipo de investigación. ....	11
1.3.2 Población.....	13
1.3.2 Muestra.....	13
1.3.4 Herramientas de recolección de información.....	13
1.4 REVISIÓN DEL ESTADO DEL ARTE .....	14
1.4.1 Experiencias Internacionales.....	14
1.4.2 Experiencias Nacionales.....	15
<b>SEGUNDA PARTE. REFERENTES CONCEPTUALES Y JURÍDICOS</b>	
<b>Capítulo 2. Marco conceptual</b> .....	16
2.1 El fenómeno de Trata de personas .....	16
2.1.1 Aspectos Generales del concepto .....	18
2.1.2 Modalidades de la Trata de Personas.....	19
2.2 POLITICA PÚBLICA .....	21
2.2.1 Diseño de una Política Publica .....	23
2.2.2 Evaluación de la Política Pública.....	25
<b>Capítulo 3. Marco jurídico sobre Trata de Personas</b> .....	27
3.1 PERSPECTIVA INTERNACIONAL .....	27

3.1.2_Protocolo de Palermo 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 .....	28
3.1.3 Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas.....	30
3.2 PERSPECTIVA NACIONAL .....	32
3.2.1 Marco Constitucional.....	32
3.2.2 Marco Legal .....	34
<b>Capítulo 4. Otras orientaciones normativas .....</b>	<b>39</b>
4.1 Principios y Directrices de Derechos Humanos.....	39
4.2 Políticas Públicas para Enfrentar la Trata de Personas .....	41
4.2.1 Estrategia Nacional Integral contra la trata de personas .....	41
4.2.2 Planes de Acción de los Comités de Lucha contra la Trata de Personas .....	44
<b>TERCERA PARTE. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE TRATA DE PERSONAS EN SANTANDER</b>	
<b>Capítulo 5. Resultados.....</b>	<b>45</b>
5.1 Efectos de los Planes de Acción en la Población beneficiaria de las acciones de capacitación .....	45
5.1.2 Aula Virtual curso de autoformación sobre trata de personas: investigación, judicialización y asistencia .....	47
5.2 Cambios en prácticas y percepciones sobre el delito de trata de personas.....	49
5.3 Identificación de debilidades de las capacitaciones.....	51
<b>CAPÍTULO 6. FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN SANTANDER .....</b>	<b>52</b>
6.1 Identificación de Fortalezas en el funcionamiento del comité.....	54
6.2 Identificación de debilidades del funcionamiento del comité.....	55
<b>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DE DERECHOS HUMANOS DE LA OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC, 2010). .....</b>	<b>56</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>59</b>

## **ANEXOS**

Anexo 1. Plan de Acción Departamental de Lucha contra la Trata de personas 2009.

Anexo 2. Plan de Acción Departamental de Lucha contra la Trata de personas 2011.

Anexo 3. Plan de Acción Departamental de Lucha contra la Trata de personas 2012.

Anexo 4. Formato de Entrevista para Secretaria técnica del Comité departamental de Lucha contra la Trata de Personas.

Anexo 5. Formato de Entrevista para instituciones integrantes del Comité de Lucha contra la Trata de Personas.

Anexo 6. Formato de Encuesta para asistentes a las actividades.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación busca principalmente analizar la política pública sobre trata de personas en el departamento de Santander durante el periodo 2008-2013, a través de una evaluación de los planes de acción que se han venido implementando, durante los años 2009, 2011 y 2012; con el fin de establecer qué efectos han generado en la población beneficiaria las actividades desarrolladas por el Comité Departamental contra la Trata de Personas.

Igualmente se analiza y evalúa el funcionamiento del comité en la región y el cumplimiento de las actividades programadas, estableciendo fortalezas y debilidades de la política de trata de personas en la región.

Hablar de trata de personas es hablar de un delito donde los seres humanos son comercializados, esto conlleva a que son degradados a la condición de mercancía, teniendo en cuenta que las víctimas son vendidas, aisladas y puestas en situación de vulnerabilidad con el fin de ejercer coerción en ellas, en tanto poder explotarlas, razón por la que la trata de personas vulnera derechos fundamentales y garantías como la libertad y la dignidad humana.

El Código Penal Colombiano en el artículo 188A, establece como verbos rectores del delito de trata de personas el captar, trasladar, acoger o recibir a una persona, con fines de explotación, planteándose las diferentes modalidades de explotación, como son “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” (Artículo 188<sup>a</sup> Código Penal, Bogotá, Temis 2014).

Este concepto fue introducido en Colombia debido a la adopción de instrumentos internacionales como el Protocolo de Palermo del año 2000, al ratificarlo, Colombia adquiere el compromiso de combatir activamente este delito desde diferentes perspectivas.

Combatir este delito ha sido una tarea difícil, debido en parte a que no se puede establecer de manera correcta e inequívoca, la cantidad exacta de víctimas de trata interna o externa en nuestro país, la OIM señala sobre esto “no hay cifras oficiales actualizadas al respecto, solamente estimaciones basadas en proyecciones de información de años anteriores” (OIM, 2006, Pág. 9).

En la actualidad se puede afirmar con seguridad que la esclavitud del siglo XXI es la trata de personas, razón por la que Colombia se ha comprometido ante la Comunidad Internacional a combatir este delito mediante la atención a las víctimas y la persecución a redes criminales, igualmente el Ministerio de Interior y Justicia a través del Comité junto con las administraciones Departamentales y Municipales presta apoyo técnico en la implementación de la ley y de la Estrategia Nacional Integral de Lucha Contra la Trata de Personas.

Dicha Estrategia Nacional, es el marco para la creación de los planes de acción que cada Comité Departamental de Lucha Contra la Trata de Personas debe formular para combatir este delito según como se presente en su territorio.

Es por esto que es de vital importancia establecer el contexto de la región para poder combatir este delito de manera eficaz, debido a esto la Gobernación de Santander y la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el Delito (UNODC, 2009), elaboraron el diagnóstico “Capacidad de identificación, comprensión y respuesta institucional frente al delito de trata de personas en las provincias del departamento de Santander”, en el cual se señala que el departamento de Santander ubicado geográficamente en el nororiente del país merece especial atención por parte de las autoridades pues por su “posicionamiento geoestratégico, como territorio de tránsito desde y hacia la frontera y el interior del país” (UNODC & Gobernación de Santander, 2010, P. 29), constituye una importante situación que favorece el comercio internacional. Escenarios como este unido al aumento del turismo en algunas regiones del departamento que pueden incrementar el turismo sexual configuran un importante factor de riesgo para la región.

Para combatir este delito en la región, se crea el Comité Departamental de Lucha contra la Trata de Personas en el año 2008 y durante los años siguientes se evidencian diversas acciones realizadas por este, enmarcadas dentro de tres ejes principales: prevención, asistencia y judicialización, dentro de los cuales se desarrollan actividades como diplomados a operadores judiciales, campañas de prevención, capacitaciones a líderes comunales, entre otras, invirtiéndose sumas de dinero importantes en comparación a las destinadas por otras regiones del país.

En la actualidad en Santander son 11 comités municipales y el 18% de los municipios han incorporado el tema de trata en sus planes de desarrollo (UNODC, 2010), labor que ha sido acompañada por la oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Pese a esto es importante para el departamento y para las administraciones futuras

establecer cuáles han sido los efectos de estos programas en las poblaciones beneficiarias y establecer el alcance que han tenido, de tal manera que pueda contribuir al mejoramiento de la política pública en Trata de Personas y sobre todo a largo plazo a la disminución de las cifras de este delito.

Es por esto, que esta investigación, evaluará los resultados de estos programas y posteriormente analizará con base en los principios y directrices recomendados sobre Derechos Humanos y trata de personas creados por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2010), cómo está funcionando el comité departamental y cómo mejorar las políticas públicas de Trata de personas en el departamento.

## **PRIMERA PARTE. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **Capítulo 1. Punto de partida: El proyecto de investigación**

#### **1.1 JUSTIFICACIÓN**

La Universidad Autónoma de Bucaramanga, ha sido la institución educativa pionera en la región en implementar acciones de docencia, extensión e investigación que contribuyan a la prevención de la trata de personas. Para ello, mediante el Acta No. 1026 del 14 de Marzo de 2012 el consejo de la Facultad de Derecho da aval al “PROGRAMA DE ACCIÓN UNIVERSITARIA SOBRE TRATA DE PERSONAS”, dentro del cual se crea el curso sobre trata de personas y se crea una línea de investigación con un semillero adscrito.

Dentro del semillero perteneciente al Instituto de Estudios Políticos se han generado distintos espacios para incentivar la investigación en esta área, fruto de esto surge la presente propuesta de investigación buscando enriquecer toda la producción académica sobre el tema en la Universidad, así como contribuir al mejoramiento de la política pública de trata de personas en el departamento a partir de la evaluación de las acciones que se han venido desempeñando en el área, por parte del comité.

En la actualidad es de gran importancia para los Gobiernos tener procesos de evaluación de sus políticas públicas ya que gracias a esto se pueden lograr mejoras significativas en las

dinámicas sociales y se mantiene un control sobre el cumplimiento de las funciones de los gobiernos.

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Objetivo General**

- Evaluar los resultados de la política pública de Lucha Contra la Trata de personas en el departamento de Santander durante el periodo 2008-2013

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Identificar los efectos en la población beneficiaria que participó de las actividades desarrolladas por el Comité Departamental de lucha contra la trata de personas en el marco de los planes de acción de 2009, 2011 y 2012.
- Analizar las fortalezas y debilidades del Comité de Lucha contra la Trata de Personas en Santander y de los planes de acción contra la Trata de personas a la luz de los principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas creados por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

## **1.3 METODOLOGÍA**

### **1.3.1 Tipo de investigación.**

El diseño utilizado para realizar el análisis de la política pública sobre trata de personas en Santander se basa principalmente en los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación, sobre evaluación de resultados (DNP, 2012) debido a que los objetivos

pretenden establecer tanto los efectos de los programas como las fortalezas y debilidades del mismo.

Esta investigación se realizó en tres fases en el periodo comprendido entre agosto del 2013 y marzo del 2014:

- **Primera fase: Revisión teórico conceptual**

Durante este periodo se realizó una búsqueda documental sobre los aspectos generales del delito de trata de personas, su marco legal y todo lo relacionado con las políticas públicas, que corresponden al segundo y tercer capítulo del presente documento.

- **Segunda fase: Trabajo de campo**

El trabajo de campo se inició con la entrevista a la Secretaría técnica del comité representada por la Secretaría del Interior de la Gobernación de Santander quien tiene a su cargo la coordinación del Comité Departamental de lucha contra la trata de personas. Posteriormente se procedió a realizar 7 entrevistas a instituciones pertenecientes al comité. Así mismo se ejecutaron encuestas telefónicas a los participantes de algunas actividades desarrolladas por el comité dentro de los planes de acción 2009, 2011 y 2012.

- **Tercera fase: Análisis**

En esta fase se realizó la tabulación de los instrumentos de recolección de información y se procedió al análisis de la información obtenida.

### **1.3.2 Población**

Esta investigación tiene como población objeto los integrantes del Comité Departamental de Trata de personas y las personas que han sido beneficiarias de las actividades del Comité desde el año 2008 hasta el año 2013.

### **1.3.3 Muestra**

De los integrantes del comité se seleccionaron las 8 instituciones incluidas en el Decreto 0250 del 2008.

De los tres planes de acción se seleccionaron tres de las actividades del año 2012 por ser más recientes.

### **1.3.4 Herramientas de recolección de información**

**Fuentes Primarias:** La información obtenida se adquirió directamente de los actores participantes de las actividades de los planes de acción y de los integrantes del comité de lucha contra la Trata de Personas.

**Entrevista:** Se diseñaron dos instrumentos de recolección, el primero una entrevista semi-estructurada aplicada a la coordinadora del comité, la doctora Rosmira Castro Neira con la cual pudimos establecer pautas generales sobre el funcionamiento del comité y a la vez obtuvimos la información relevante para la ubicación de otros funcionarios del comité y de las personas participantes en las actividades.

El segundo instrumento de recolección es una entrevista la cual fue aplicada a los funcionarios pertenecientes al comité, esto permitió evaluar el desempeño de estas instituciones dentro del comité.

**Encuesta:** Se diseñó una encuesta con preguntas abiertas y cerradas y fue dirigida a los participantes de las actividades realizadas por el comité, con la finalidad de dar a conocer los efectos que tuvo en esta población la implementación de estos programas.

**Fuentes Secundarias:** El análisis se logró a partir de la revisión de documentos como los tres planes de acción y las investigaciones existentes sobre el tema.

## **1.4 REVISIÓN DEL ESTADO DEL ARTE**

Es importante establecer que en Colombia no se encuentran cifras certeras sobre la comisión de este delito (WLW, 2013), debido a la complejidad del mismo y a la relativa novedad de la legislación en esta materia en el país. Sin embargo existe abundante producción académica en lo que respecta a los aspectos generales del delito de trata de Personas, pues un gran número de investigaciones tanto de entidades nacionales como internacionales se orientan a explicar sobre la legislación, su definición, modalidades y factores de riesgo.

### **1.4.1 Experiencias Internacionales**

En el 2012, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), diseñó el *Manual para la formulación de políticas públicas de lucha contra la trata de personas y el diseño y ejecución de planes de acción departamentales, distritales y/o municipales*. Este documento sirve de base para el proceso de formulación de políticas públicas de trata de personas y la puesta en marcha de acciones sobre la temática a nivel local. Para nuestro

trabajo es de vital importancia esta guía pues contiene distintas pautas para realizar las evaluaciones a los planes de acción de los departamentos.

Por otro lado en la revisión de la documentación se encontró que Perú ha venido realizando seguimiento a sus políticas y en el 2012 CHS Alternativo presenta un documento denominado *Tercer Balance. Implementación de la ley N° 28950 y su Reglamento: Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes*. Este documento se divide en cuatro capítulos que contienen aspectos normativos y características de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en el Perú, muestra el balance en la implementación de las políticas públicas por parte de las instituciones responsables, y presenta las acciones realizadas en materia de trata de personas por los organismos encargados en ese país (CHS, 2012). Esta investigación se relaciona en gran medida con la que pretendemos realizar pues persigue objetivos similares, en el caso nuestro el de evaluar la política pública a nivel local.

#### **1.4.2 Experiencias Nacionales**

Los precedentes encontrados sobre el análisis y evaluación de políticas públicas sobre el tema, son pocos en comparación a la gran producción existente sobre los aspectos generales del delito. Sin embargo se encontró un estudio de caso para Medellín, elaborado como tesis de maestría por Bocanument (2012), denominado *Política pública de Prevención, asistencia y protección a las víctimas y posibles víctimas de trata de personas*. Esta investigación hace un análisis del proceso de construcción de una política pública de Trata de Personas en Medellín, el cual se encuentra en curso al momento de la investigación y enmarca la necesidad del municipio de generar acciones que permitan completar el proceso de construcción de una política pública. Esta investigación a diferencia de la que aquí nos

ocupa aunque habla de políticas públicas y trata de personas no hace una evaluación como lo que se pretende hacer en este trabajo.

Por otro lado a través de las manifestaciones de funcionarios del comité de Trata en Santander se tiene de precedente que se ha hecho algún tipo de seguimiento a los tres planes de acción Departamentales de lucha que existen (los de los años 2009, 20011 y 2012. Ver anexos 1, 2, y 3), pero estos están orientados al cumplimiento de las actividades propuestas por la gobernación y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, debido a las implicaciones presupuestales que tienen estas actividades, pero sin establecerse el cumplimiento de otras actividades en las que las encargadas de realizarlas eran otras instituciones pertenecientes al comité.

## **SEGUNDA PARTE. REFERENTES TEÓRICOS Y JURÍDICOS**

### **Capítulo 2. Marco conceptual**

#### **2.1 El fenómeno de Trata de personas**

El delito de trata de personas es una expresa violación a las garantías y los derechos humanos, al igual que es un crimen atroz donde cualquier persona puede ser víctima, no obstante hay una población en mayor riesgo, un ejemplo de ello son las mujeres, niños, niñas y adolescentes, por ello los gobiernos nacionales y organizaciones internacionales prestan mayor atención a esta población con mayor vulnerabilidad, pero como ya se había dicho todos podemos ser degradados a mercancías en detrimento de la dignidad humana, por ello los gobiernos interviene a través del ámbito jurídico y del diseño de políticas

públicas para hacer frente a este flagelo que es considerado la esclavitud moderna. (OIM, 2012).

De acuerdo a lo anterior, es conveniente aclarar que la Trata de Personas, se manifestó desde la antigüedad a través de la esclavitud, definida como

El estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o alguno de ellos. La Trata de esclavos comprende todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle y en general todo acto de comercio o de transporte de esclavos. (UNODC, 2010, P.12).

Posteriormente hacia el siglo XIX, en algunas culturas se perfiló la denominada Trata de Blancas, que fue “el comercio de las mujeres europeas hacia países árabes y orientales” (Corporación Espacios de Mujer, S.F., P. 2.), dicha denominación hace alusión a que las víctimas de este flagelo solo eran mujeres de piel blanca, tiempo después se llegó a la conclusión que el término trata de blancas estaba excluyendo a otras personas que eran víctimas de este delito, razón por la que se cambia la denominación a lo que actualmente conocemos como trata de personas.

Sin embargo, aunque el término fue abolido por resultar discriminatorio, a la fecha aún en muchos países entre estos Colombia se sigue usando y confundiéndose con el de Trata de Personas, en el documento de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2006), afirma:

“La gran mayoría de medios de comunicación, instituciones del Estado y opinión pública, asociaban trata de personas con trata de blancas, como si mujeres de otras etnias, niños, niñas y hombres no pudieran ser víctimas también de este delito; o la

circunscribían única y exclusivamente a la modalidad de explotación sexual, a pesar de existir una amplia gama de tipos de trata tales como el trabajo forzado, reclutamiento ilegal y servidumbre, entre otras” (Pág.9).

Cualquiera de estas formas de explotación del hombre por el hombre son igual de aberrantes, pues todas sin importar el momento histórico en el que ocurrieron vulneran de la manera más cruel la dignidad, la libertad y la vida de los seres humanos.

### **2.1.1 Aspectos Generales del concepto**

En la actualidad el término Trata de Personas se introdujo en el Protocolo de Palermo que fue suscrito en el año 2000 y que constituye la base para las legislaciones sobre el tema de referencia en la presente investigación, en nombrada definición se presentan 3 elementos del delito de trata de personas que son las acciones, los medios y los fines.

Las *acciones* dentro del delito de Trata de Personas hacen referencia a los verbos rectores contenidos en la norma que son: *la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas* (UNODC, 2000).

El delito de Trata de personas puede ser clasificado en dos formas, Trata interna y Trata Externa, que hace referencia al traslado que se da de las víctimas dentro del territorio de un mismo país y externa al traslado de las víctimas a un país distinto al cual fueron reclutadas.

El segundo elemento son los *medios*:

recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o

recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra (UNODC, 2000).

El tercer elemento del delito son los *finés o finalidad*, que en el caso de la trata de personas es la explotación en sus distintas modalidades, “la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (UNODC, 2000), las cuales explicaremos más adelante una a una.

### **2.1.2 Modalidades de la Trata de Personas**

En la legislación Colombiana se define al delito en la ley 985 de 2005 como:

La captación, el traslado, la acogida o la recepción de individuos dentro del territorio nacional o hacia el exterior con fines de explotación. 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 (República de Colombia, 2005, art.3).

En esta norma se mencionan las modalidades consideradas como tal en Colombia, 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, las cuales se definirán a continuación:

**Explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual,** esto es definido en el Glosario de la Organización de los Estados Americanos, como la utilización de un individuo para ser prostituido contra su voluntad o para participar en actos sexuales a cambio de dinero o especie (2009), también la explotación sexual hace referencia a otra modalidad contenida en la ley que es el turismo sexual.

**Trabajos o servicios forzados,** esta definición está presente en el documento “la trata de personas en Colombia: la esclavitud moderna”, elaborado por la Corporación Espacios de Mujer. “Ejercicio de cualquier labor por parte de una persona, en donde es sometida a tratos inhumanos en su trabajo: encierro, amenaza, maltrato, jornadas laborales excesivas; por una mínima o ninguna retribución económica” (S.F. p. 3).

**La esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud,** El protocolo al hablarnos de esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud remiten la convención para abolir la esclavitud (1953) que menciona como prácticas análogas la servidumbre por deudas, la servidumbre de la gleba (siervos por tierra), los matrimonios forzados o serviles y la entrega de niños para explotación.

**Explotación de la mendicidad ajena,** esta modalidad de trata de personas es la que consiste en la utilización de personas para ejercer la mendicidad, en la que un tercero obliga o presiona a un individuo para pedir limosna para el lucro de este, quien es el que organiza el negocio y ejerce coacción sobre las víctimas.

**Matrimonio servil,** esta modalidad consiste en la Explotación laboral y/o sexual de un miembro de la pareja (esposo o acompañante). Implica situaciones de esclavitud,

aislamientos, control, violencia física, sexual y reproductiva (Corporación Espacios de Mujer, S.F., P. 3.).

**Extracción de órganos**, la extracción ilícita de órganos es una modalidad que no todos los países han adoptado dentro del delito de trata de personas, Colombia la adopto tenida en cuenta como “la sustracción de un órgano humano sin aplicar los procedimientos médicos legalmente establecidos y sin que medie consentimiento de la víctima, en la mayoría de los casos” (UNODC, 2010, P.13).

**Otras formas de explotación**, la norma dejó abierto a que existan otras modalidades de trata no contenidas taxativamente en la ley pues al referirse a “otras formas de explotación” (Congreso de Colombia, Art. 188<sup>a</sup>), cualquier otra posibilidad en la que se cumpla con los verbos rectores del delito pueda ser tipificado como trata de personas.

Es importante saber identificar cada una de las modalidades de trata de personas para establecer, si se está inmerso en este delito y de esta forma evitar la confusión con otros tipos penales con los cuales frecuentemente se confunde, como lo son el tráfico de migrantes, inducción a la prostitución, entre otros.

## **2.2 POLITICA PÚBLICA**

Existen múltiples conceptos para definir que es política pública, por ejemplo se define como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”. (VARGAS, 1999, citado por ROTH, 2010, P. 21).

Por otro lado se encuentra el concepto de Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, quienes definen a la política pública como “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud (...)” (THOENIG & MENY, 1992, P. 90). Igualmente estos autores señalan unas características que poseen las políticas públicas, las cuales son:

Un contenido, que identifica resultados y productos, estos últimos son derivación de un trabajo y una acción.

Un programa, “una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente” (Thoenig & Meny, 1992, p. 90). Por ejemplo en esta investigación la política pública de Trata de Personas en Santander está articulada a los planes de acción departamentales.

Un factor de coerción, el actor gubernamental esta investido de ciertos poderes legales para ejercer la coerción y de esta manera dar cumplimiento a la política pública.

Una competencia social, una política pública está compuesta por distintos actores sociales que pueden resultar afectados por la aplicación de la misma.

Una política pública adecuada y bien formulada debe contener estos cinco elementos básicos que le permitan ser los más efectiva posible y sobre todo que logre satisfacer a través de los productos ofrecidos las necesidades sociales.

Es importante establecer dentro de esta conceptualización, los efectos que genera una política pública que como “intervención pública concreta engendra una alteración del

estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos” (Thoenig & Meny, 1992, p. 95).

Lo que se espera de la implementación de una política pública en determinado espacio es que está a través de las actividades y productos generados, afecte o impacte positivamente el entorno al cual ha sido orientada.

La Constitución Política de 1991 plantea la necesidad que cada región gestione la planificación para la atención de problemas que los afecten, por ello la construcción de una política pública debe ser creada por el ente responsable de acuerdo a las necesidades sociales de cada territorio.

### **2.2.1 DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**

Debido a la importancia de las políticas públicas dentro del ejercicio de las funciones de los entes gubernamentales en muchos países se han generado distintos esfuerzos para incentivar la construcción y el diseño de estas, por lo cual existe una amplia doctrina que permite establecer parámetros mínimos que debe contener una política bien formulada.

Latinoamérica solo hasta finalizando el siglo XX, se ha iniciado en este trabajo de generar doctrina sobre el tema y cabe recalcar que este aspecto está estrechamente relacionado con el desarrollo de un país pues políticas públicas efectivas son importantes instrumentos de cambio social.

En Colombia la construcción de las políticas públicas no debe seguir un orden estrictamente establecido, pero si se fijan algunos parámetros para que cada institución o

ente responsable del diseño de estas las formule. A continuación mencionaremos las etapas que a grandes rasgos sintetizan un proceso de creación de política pública:

**Cuadro:** Proceso de las actividades gubernamentales (adaptado libremente de JONES 1970)

<i>Identificación de un problema</i>	<i>Formulación de una solución o de una acción</i>	<i>Toma de la decisión</i>	<i>Aplicación de la acción</i>	<i>Evaluación de los resultados</i>
Apreciación de los acontecimientos	Elaboración de respuestas	Creación de una coalición	Ejecución	Reacciones a la acción
Definición de un problema	Estudio de soluciones	Legitimación de la política elegida	Gestión y administración	Juicio sobre los efectos
Agregado de intereses	Adecuación de los criterios		Producción de efectos	Expresión
Organización de las demandas				
Representación y acceso ante las autoridades públicas				
↓	↓	↓	↓	↓
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción Política o reajuste

**Fuente:** Tomado de Meny, Thoenig (1992).

La primera fase *Identificación de un problema*, responde a la detección por parte del estado de una situación o fenómeno problemático que requiere ser atendido por este.

La *Formulación de soluciones*, es la fase en la que se establecen las estrategias, actividades o procesos que puedan dar solución al problema detectado.

La *Toma de decisiones*, en esta etapa corresponde a la entidad estatal encargada elegir la opción más viable y efectiva para dar solución al problema.

La *ejecución del programa*, aquí es donde el ente gubernamental pone en marcha el programa planteado, efectivizando y materializando todas las herramientas que tiene en su poder para lograr la satisfacción de las necesidades sociales.

Y por último la *Evaluación*, esta etapa es de gran importancia ya que permite establecer si esa política implementada ha logrado las metas planteadas lo cual permite corregir o reajustar posibles errores de la misma para que sea lo más efectiva posible. Respecto a este punto profundizaremos a continuación.

### **2.2.2 Evaluación de la Política Pública**

La evaluación de la política pública es el principal instrumento con el que el estado cuenta para hacer control a sus actuaciones. Teóricamente puede ser definida como:

Una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados"... "se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida. (OECD, 2002, citado por SINERGIA, 2012).

Siempre que el estado implemente una política se hace necesario que sea evaluada, con el propósito de analizar los resultados que su intervención ha producido en la sociedad y de esta manera mejorar los procesos internos de implementación de la misma. En este punto cabe aclarar que la evaluación se puede realizar en las distintas etapas de formulación de una política pública, es decir desde que se formula hasta que se implementa. Dependiendo la etapa que se requiera evaluar o lo que se requiera verificar, se determina el tipo de evaluación que se va realizar.

El realizar balances sobre la ejecución de determinada política contribuye entre otras cosas a determinar la situación de la misma y a mejorar ostensiblemente la calidad de los productos entregados por el ente gubernamental. Es por esto que dentro de un estado participativo se hace tan necesaria la revisión de los programas como una forma de control social al estado.

En el caso de los Planes de Acción Departamentales de lucha contra la Trata de Personas la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2012), establece que una evaluación de estos debe “examinar cambios generados, revisando todas las fases, (planeación, implementación, ejecución), indagando sobre la política, plan y proyecto claramente formulados, presupuesto asignado, equipo gerencial (Comité contra la trata de personas), técnico y operativo, programación detallada de actividades” (P. 65).

## **Capítulo 3. Marco jurídico sobre Trata de Personas**

A nivel global por factores políticos, económicos, laborales, geográficos, sociales, entre otros, se establece una realidad alarmante denominada la trata de personas, también conocida como la esclavitud del siglo XXI, actualmente es un delito transnacional que es igual o más rentable que el tráfico de drogas y de armas (OIM, 2010, P9), por ello las Agencias internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los Gobiernos, al comprender la magnitud de este fenómeno, adopta medidas jurídicas y políticas públicas para contrarrestar las consecuencias que trae consigo la trata de personas. (OIM, 2010).

Si bien es cierta la necesidad de adopción de normatividad y de políticas que combatan este delito, también es de suma importancia la realización de investigaciones en el tema de trata personas, ya que de esta manera se puede evaluar el impacto que tienen las medidas jurídicas y las políticas aplicadas para la lucha de este flagelo (OIM, 2011), por esa razón realizamos la presente investigación e incluimos en esta, el marco jurídico internacional y nacional que da luz para la lucha, prevención y judicialización del delito de trata de personas.

### **3.1 PERSPECTIVA INTERNACIONAL**

Para comenzar la normatividad internacional es necesario traer a colación al artículo 93 de la carta política de Colombia, la cual establece: “los tratados y convenios internacionales ratificados por el congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”, lo anterior establece el reconocimiento de plenos efectos jurídicos a los tratados y convenios

internacionales ratificados por Colombia, prevaleciendo sobre el orden jurídico interno, así se fundamenta en la jurisprudencia:

“De la misma manera, ha de recordarse por la Corte que conforme a lo preceptuado por el artículo 93 de la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden jurídico interno. Es decir, que al interpretar y darle aplicación al Convenio que ahora se revisa por la Corte, no puede desconocerse el bloque de constitucionalidad del cual forman parte, entre otras disposiciones, las contenidas en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 16 de 1972)” (República de Colombia, C-962 DE 2003) .

### **3.1.1. Protocolo de Palermo 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**

En el año 2000, se plasma una gran huella para el comienzo de la lucha contra la delincuencia organizada, habida cuenta que se suscribe en Palermo (Italia) la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, bajo la siguiente razón “si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley” (UNODC, 2004, P3) por ello surge este instrumento multilateral que facilita la confrontación a la delincuencia organizada, que a la vez es complementado con tres protocolos, uno de ellos hace referencia al tema de esta investigación, el cual es el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en mujeres y niños, en el cual se establece por primera vez una definición convenida a nivel

internacional del delito de trata de personas con el fin de prevenir y judicializar a los autores de atroz crimen que vulnera la dignidad humana. (ONU, 2004)

Definición de trata de personas, contenida en el protocolo de Palermo:

“Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

La Guía Anotada del nuevo Protocolo de Naciones Unidas contra la Trata de Personas resalta que los términos de explotación de la prostitución ajena y explotación sexual no tienen definición al igual que en Leyes Internacionales ; Esto se debe y así lo establece la guía que las Delegaciones encargadas de negociar el Protocolo contra la Trata en la Comisión de Crimen de Naciones Unidas<sup>1</sup> y el Caucus de Derechos Humanos<sup>2</sup> optaron por dejar indefinidos los términos explotación de la prostitución ajena y explotación sexual en vista de que cada país tienen “diferentes leyes y políticas sobre el trabajo sexual adulto”

---

<sup>1</sup> Comisión del crimen de la ONU: es un órgano de aplicación de la ley el cual tiene como principales acciones del mandato combatir el crimen nacional y transnacional incluido el crimen organizado, delitos económicos y el blanqueo de dinero, promocionar la importancia del derecho criminal en protección al medio ambiente, prevención del crimen en áreas urbanas, incluyendo el crimen juvenil y la violencia; el mejoramiento en la eficiencia y la imparcialidad en la administración de la justicia criminal.

<sup>2</sup> Caucus de Derechos humanos: está conformado por organizaciones no gubernamentales, de varias partes del mundo, los miembros son las siguientes: Global Rights (previamente International Human Rights Law Group), Fundación Contra la Trata de Mujeres, Alianza Global Contra la Trata de Mujeres, Concilio Asiático de Derechos Humanos, La Strada, Ban-Ying, Fundación Esperanza, Fundación para Mujeres, KOK-NGO Red Contra la Trata de Mujeres, Consorcio de Mujeres de Nigeria, Mujeres, Derecho & Desarrollo en África (Nigeria).

(ONU, 2005, P. 10) y si acordaran una definición para estos términos conllevaría a cambiar leyes internas sobre la prostitución.

En la Guía antes mencionada, se aclara que los países que incluyan los términos “explotación de la prostitución ajena y explotación sexual” deben definirlos de manera clara, para ello se proponen las siguientes definiciones:

“La explotación sexual” significa “la participación de una persona en la prostitución, la servidumbre sexual, o la producción de materiales pornográficos como consecuencia de estar sujeto a una amenaza, la coacción, el rapto, la fuerza, el abuso de autoridad, servidumbre por deuda o fraude”. (ONU, 2005, P12)

“La explotación de la prostitución ajena” podría ser definida como: “la obtención por una persona de cualquier ventaja financiera u otro beneficio procedente de la explotación sexual de otra persona”. (ONU, 2005, P12)

El protocolo de Palermo se convierte en el primer eslabón normativo para la lucha de trata de personas, ya que varios países, entre ellos Colombia aprueban la “convención de las Naciones Unidas contra la Organización Transnacional” y el “El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar a la Trata de Personas, especialmente mujeres y Niños, de esta manera se inicia en Colombia un trabajo legislativo, un ejemplo de esto es la expedición de la ley 985 de 2005 que tipifica la trata de personas.

### **3.1.2. Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas**

Otro instrumento Internacional es el Plan de Acción Mundial, el cual promueve la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada

transnacional y el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en mujeres y niños, estableciendo como principal objetivo la coordinación de las acciones contra este delito a nivel internacional; igualmente promueve la cooperación entre todos los interesados incluyendo a los Estados miembros y la promoción de un enfoque basado en los derechos humanos. (UNODC, 2010)

Hay países que gozan de mayor estabilidad económica, como hay otros que tiene falencias que no me permiten una evolución financiera, un ejemplo de ello es Colombia, un país con problemas de conflicto armado interno, acceso a la educación, pésima calidad en el servicio de salud ,desempleo, entre otros, lo que se convierten en factores de vulnerabilidad , por ello el Plan de Acción Mundial, pensando en países como Colombia, establece un factor relevante como lo es la asistencia y apoyo a los sujetos pasivos de este delito, planteando la iniciativa de crear el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas de contribuciones voluntarias para las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, respecto a esto el octavo Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki- moon, invita a que se preste mayor atención a los países con recursos insuficientes que luchan contra la trata de personas, ya que según él:

“La trata de personas es una de las peores violaciones a los derechos humanos. Es la esclavitud de los tiempos modernos. Cada año, miles de personas, principalmente mujeres y niños, son explotadas por criminales y obligadas a trabajos forzosos y al comercio sexual. Ningún país está exento, ya sea como origen, tránsito o destino” (Ban Ki-moon, 2010)

Igualmente, el Plan de Acción Mundial exige a la UNODC, para que presente un informe bienal que exponga las características y corrientes de la trata de personas a nivel

mundial, regional y nacional, para ello tienen que compaginar esfuerzos con las autoridades Nacionales.

Por otro lado, vale la pena mencionar que existen varios tratados internacionales que buscan la protección de las víctimas de trata de personas, la mayoría de estos tratados han sido ratificados por Colombia: la Declaración universal de derechos humanos (1948), el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966), el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés. 1979) y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1985); la Convención contra la delincuencia organizada transnacional firmada en Palermo en el 2000 y los dos protocolos del mismo año: Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; los Convenios de la OIT núm. 29 y núm. 105 (la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso), núm. 138 y núm. 182 (la abolición efectiva del trabajo infantil), núm. 111 y núm. 100 (la eliminación de la discriminación en materia de empleo y educación); la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y su Protocolo Opcional sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil, adoptado en el año 2000.

### **3.2 PERSPECTIVA NACIONAL**

Colombia cada día es marcado por las cicatrices dejadas por la trata de personas, debido a que varios seres humanos son víctimas de este fenómeno que provoca una amenaza a la libertad, a la dignidad humana y en general al detrimento de los derechos

humanos, por ello este país une esfuerzos con la comunidad internacional para combatir este delito, razones por las que ratifica tratados internacionales que obligan a establecer un marco jurídico que prevenga, judicialice y atienda a las víctimas de este flagelo.

### **3.2.1 Marco Constitucional**

Al momento de interpretar otras normatividades, es necesario hacerlo a la luz de las disposiciones de nuestra Carta política, entre los artículos de la norma de normas que tiene concordancia con el tema en contexto, se encuentran:

**Art 1º:** establece que Colombia es un Estado social de derecho fundada en el respeto a la dignidad humana.

**Art 2º:** establece como uno de los fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los Principios, Derechos y Deberes consagrados en la Constitución política, es decir busca “asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance” (Corte Constitucional, Sentencia T-426 de Junio 24 de 1992) razón por la que es un deber del Estado garantizar que se cumpla el artículo 17 de la C.pol.

**Art 11:** El derecho a la vida es inviolable (...)

A partir de este derecho fundamental, se desarrollan los demás derechos.

**Art 13:** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley (...)

Se plantea el principio de igualdad, donde no hay espacio para la discriminación.

“Basta la condición de ser humano para merecer del Estado y de sus autoridades el pleno de reconocimiento de la dignidad personal y la misma atención e igual protección que la otorgada a los demás” (C-588, Noviembre 12 de 1992, P73)

**Art 14:** Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

**Art 16:** Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

**Art 17:** Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.

**Art 44:** Son derechos fundamentales de los niños... Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

**Art 250:** ...En ejercicio de sus funciones, la Fiscalía General de la Nación deberá:

...6. Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.

### **3.2.2 Marco Legal**

En 1980 se expide el código penal Colombiano mediante el Decreto – ley 100, en el cual se establece el delito de trata de mujeres y menores en el artículo 311: “El que promoviere o facilitare la entrada o salida del país de mujer o menor de edad de uno otro sexo, para que ejerza la prostitución, incurrirá en prisión de dos a seis años y multa de diez mil a cien

pesos “de esta disposición resalta como características, el planteamiento de dos verbos rectores, promover y facilitar; y como sujetos pasivos hace referencia a las mujeres y menores.

Posteriormente el Decreto- Ley 100 de 1980, es modificado por la ley 360 de 1997, en el artículo 11, de dicha norma se plantea el delito de trata de personas “el que promueva, induzca, constriña o facilite la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa equivalente a multiplicar por una cantidad de setenta y cinco (75) a setecientos cincuenta (750) el valor del salario mínimo legal mensual vigente.”, con esta modificación se agregan dos verbos rectores inducir y constreñir, al igual que cambian los sujetos pasivos, en vista de que cualquier persona sin distinción de sexo y edad puede ser víctima del delito de trata de personas y el derecho protegido es la libertad sexual y la dignidad humana.

Después se promulga la ley 747 de 2002, Por medio de esta ley se adiciona a la ley 599 de 2000, el artículo 188A, esa disposición plantea siete verbos rectores, inducir, promover, constreñir, facilitar, financiar, colaborar o participar e igualmente establece que el traslado de una persona puede ser dentro del territorio nacional o al exterior, es decir puede haber trata interna o externa respectivamente.

Por otra parte, como ya se dijo en la perspectiva internacional, Colombia se obliga a expedir legislaciones que sean de ayuda para la lucha contrala trata de personas, al aprobar la “convención de las Naciones Unidas contra la Organización Trasnacional” y el “El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar a la Trata de Personas, especialmente mujeres y Niño mediante la ley 800 de 2003, razón por la que se expide la ley 985 de 2005.

- **Ley 985 de 2005**

El objeto de la ley 985 de 2005 es adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito. (Congreso de Colombia, 2005)

Asimismo en el artículo 3º de esta ley modifica el artículo 188 A del Código Penal y define la trata de personas de la siguiente forma:

la captación, el traslado, la acogida o la recepción de individuos dentro del territorio nacional o hacia el exterior con fines de explotación. 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 (Congreso de Colombia, 2005, art.3).

Igualmente, la ley 985 de 2005 plantea disposiciones sobre la prevención, protección y asistencia a víctimas del delito de referencia en esta investigación, al igual que determina por mandato la creación de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas , y a la vez plantea que el objeto del ahora denominado Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas será “el organismo consultivo del Gobierno Nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia

Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas que establece que el Gobierno adoptara mediante (Congreso de Colombia, 2005, artículo 13).

De acuerdo con lo anterior, en la ley 599 de 2000, por medio de la cual se expide el Código Penal Colombiano, se encuentra tipificado el delito de trata de personas en el artículo 188<sup>a</sup>.

- **Ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal Colombiano**

En el artículo 188A del Código Penal Colombiano, se típica la trata de personas y a la vez establece la definición para el delito en referencia , la cual compagina con la planteada en el Protocolo de Palermo, se adoptan como verbos rectores el captar, trasladar, acoger o recibir a una persona al interior o exterior del país para fines de explotación, entendiéndose por fines de explotación, la obtención de provecho económico o un beneficio para sí u otra persona, de la misma manera señala las modalidades de explotación las cuales son la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las practicas análogas, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual y este artículo deja abierta la posibilidad de otras formas de explotación. (Código Penal Colombiano, 2013).

- **Decreto 4786 de 2008**

El Decreto 4786 de 2008 “ por medio del cual se crean mecanismos para la generación de espacios de concertación del nivel central con las autoridades municipales y departamentales” establece en el artículo primero que se adoptaran una Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas la cual será elaborada por el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños creado por el Decreto 1974 de

1996, pero que actualmente se denomina Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

Así mismo el Decreto 4786 de 2008, busca la efectiva descentralización de la Política Pública de lucha contra la Trata de Personas que incluye el traslado de responsabilidades, competencias y recursos del nivel Central al nivel Territorial al igual que busca efectivas respuestas de Gobiernos Municipales, instituciones locales y de organizaciones de la sociedad civil, esto implica que cada Departamento diseñe sus propias acciones y políticas públicas de Asistencia Técnica, creación y promoción de Comités Departamentales en el tema de lucha contra la Trata de Personas y sensibilización y promoción de los Derechos humanos a los representantes de la Sociedad Civil. (OIM & MIJ, 2009)

De acuerdo con la descentralización de la Política Pública de lucha contra la Trata de Personas, cada departamento debe elaborar un plan de acción anual. Al finalizar las labores de acompañamiento de los Departamentos para la creación de los comités de lucha contra la trata de personas , se crean diez comités y se formulan planes de Acción en Antioquia, Bolívar, Caldas, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.

Respecto al departamento de Santander, el cual es objeto de análisis en la presente investigación, cabe destacar que en el año 2009 proyecta el primer plan de acción y es la primera Entidad territorial en establecer una Estrategia Departamental de lucha contra la trata de personas (OIM & MIJ, 2009)

De acuerdo a la normatividad anterior, se puede decir que con la promulgación del Protocolo de Palermo, se inicia una organización jurídica convenida para enfrentar la trata

de personas, y a partir de las pautas establecidas en dicho protocolo, cada país entre ellos Colombia, aceptan el reto de evolucionar jurídicamente para combatir este delito localmente.

## **Capítulo 4. Otras orientaciones normativas**

### **4.1 Principios y Directrices de Derechos Humanos**

Con fundamento en la necesidad de orientación normativa, la Alta comisionada para los Derechos humanos en Julio de 2002, expone ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas un informe de principios y directrices sobre la trata de personas, con el “propósito de promover y facilitar la integración de una perspectiva de derechos humanos en las leyes, políticas e intervenciones nacionales, regionales e internacionales contra la trata de personas”. (ONU, 2010, P.10).

De otra parte los principios y directrices de la trata de personas, no son fuentes de obligaciones, en vista de que no se encuentran en ningún tratado o instrumento legal que obligue jurídicamente, pero esto no quiere decir que no tenga relevancia alguna en el ámbito de lucha contra la trata de personas, debido a que se basan en un normas consuetudinarias, que establecen un marco y practica para los Estados y alienta a la creación de nuevas normas internacionales. (ONU, 2010)

Respecto a los principios diseñados, tienen como propósito ser precedente para la “elaboración, aplicación y evaluación de una respuesta a la trata de personas” (ONU, 2010, P.16), para tener mayor efectividad y organización con el planteamiento de los principios, se establece una agrupación en cuatro apartados

1. Primacía de los derechos humanos

2. Prevención de la trata de personas
3. Protección y asistencia
4. Penalización, penas y reparación

- **Primacía de los Derechos Humanos:**

Está relacionado con las etapas de la trata de personas, teniendo como patrón de toda medida de prevención y protección a los Derechos Humanos como (reclutamiento, transporte y sometimiento). (ONU, 2010)

En cuanto a los restantes apartados, de **Prevención, protección y asistencia, penalización, penas y reparación en la trata de personas**, hacen referencia a la intervención para que todas las personas gocen de los Derechos humanos por ello se plantean modelos de prevención, protección o para establecer una efectiva judicialización, no solo dando prevalencia a la política criminal, sino también advirtiendo la importancia de la protección y garantía de los Derechos Humanos. (ONU, 2010).

Igualmente, se establecen directrices que compaginan con los principios, pero el objetivo de estas es “ofrecer orientación práctica a los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades sobre las medidas que pueden adoptarse para velar por que los Principios fundamentales se traduzcan en respuestas efectivas y realistas”. (ONU, 2010, P.16)

Para el análisis de la política pública sobre trata de personas en Santander se aplicaran los principios del apartado de Prevención de la Trata de Personas, teniendo en cuenta que la

mayoría de las actividades hechas dentro de los planes de acción pertenecen al eje de prevención.

## **4.2 Políticas Públicas para Enfrentar la Trata de Personas**

La Estrategia Nacional Integral contra la trata de personas, adoptada por el Decreto 4786 de 2008, por ello en la presente investigación se profundizara sobre esta, que constituye el eje principal en materia de política pública para enfrentar la trata de personas, en el país.

### **4.2.1 Estrategia Nacional Integral contra la trata de personas**

La estrategia Nacional constituye un instrumento interinstitucional que tiene el objetivo de “desarrollar la política de Estado para enfrentar la trata de personas que se presenta tanto en el ámbito interno como externo” (Decreto 4786 de 2008).

En materia de Trata de personas como ya se mencionó anteriormente existe una política pública para combatir la trata y responde a cuatro niveles asociados de acción necesarios para cualquier política; en el primero se cuenta con la estrategia, que indica qué se debe hacer; en el segundo está el plan, es el cómo se va hacer; el tercero el programa, es a través de qué; y el cuarto son las acciones, que es la ejecución de lo que hay que hacer (OIM, 2012).

La Estrategia Nacional Integral de Lucha Contra la Trata de Personas, apunta de manera general a:

La adopción de medidas que permitan prevenir el fenómeno, brindar protección y asistencia para garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las víctimas o posibles víctimas de la trata de personas, tanto en territorio nacional, como en el exterior, fortalecer

las acciones de persecución a organizaciones criminales, la investigación, judicialización y sanción del delito (Comité Interinstitucional De Lucha Contra La Trata De Personas, 2008).

Esta estrategia fue creada bajo un *enfoque de derechos humanos* el cual debe estar presente en cualquier política pública, pues hace parte de los más altos principios del hombre y ante todo el estado debe propender por efectivizar los derechos inherentes a los hombres.

El *enfoque de género*, es adoptado por la Estrategia Nacional comprendido como “una categoría de análisis que permite examinar los roles que asumen hombres y mujeres en la dinámica social, permitiendo de esta manera identificar las inequidades y plantear estrategias para superarlas” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2005, citado por Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas, 2008).

En la política contra la Trata de personas también es incorporado un *enfoque territorial* el cual hace referencia a que las acciones y políticas deben estar diseñadas atendiendo a las particularidades del territorio, es decir políticas que respondan a necesidades locales y regionales.

El *enfoque de protección integral* también fue tenido en cuenta para la estrategia por lo que constituye un “enfoque garantista, orientado a la satisfacción de los derechos del niño, niña o adolescente y al restablecimiento de sus derechos vulnerados; este enfoque debe ‘transversalizar’ las políticas, los planes, programas y acciones” (OIM, 2012).

Igualmente, la Estrategia Plantea cuatro ejes para que los planes departamentales sean implementados: eje de prevención, eje de asistencia, investigación y judicialización y eje de cooperación internacional.

Dentro del *eje de prevención* la estrategia pretende la implementación de acciones encaminadas a combatir el delito desde su origen o causas a través de la implementación de estrategias de comunicación, divulgación, la creación de espacios de coordinación institucional y la implementación de capacitaciones a servidores públicos (OIM, 2012).

El segundo eje es el *de Protección y asistencia a víctimas*, que busca principalmente crear acciones garantizar la asistencia y protección integral y calificada a las víctimas de trata de personas, desarrollando los mecanismos de protección integral dentro de los sistemas administrativos, investigativos y judiciales. (OIM, 2012, P. 43).

Dentro del tercer eje de *Investigación y Judicialización*, se busca la eficiencia y eficacia al momento de investigar y sancionar el delito de trata de personas, por esa razón este eje plantea la importancia de capacitar a los operadores judiciales.

Y por último el eje de *Cooperación Internacional* que pretende “fortalecer los mecanismos de cooperación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral” (OIM, 2012, P. 46).

A continuación mencionaremos el segundo nivel de la política pública contra la Trata de personas que son los Planes de Acción Departamentales, los cuales permiten efectivizar la Estrategia Nacional.

#### **4.2.2 Planes de Acción de los Comités de Lucha contra la Trata de Personas**

Es deber de los Comités Departamentales implementar en sus regiones planes de acción que conforme a la problemática de trata de personas generen acciones dentro de los cuatro ejes para disminuir los índices de comisión del delito.

En el Departamento de Santander, desde la creación del Comité en el año 2008, se crean tres planes de acción en los años 2009, 2011 y 2012. Estos tres planes implementan actividades dentro de los ejes de Prevención, Judicialización y asistencia a víctimas.

Dentro del eje de Prevención los tres planes contienen actividades como la emisión de programas radiales sobre Trata de Personas en las emisoras de la Policía Nacional y en la U estéreo, capacitaciones a las Juntas de Acción comunal y la realización de tres foros Departamentales para combatir este flagelo, entre otras actividades.

Dentro del eje de Judicialización se presentan actividades como el fortalecimiento judicial a través de jornadas de análisis de casos y el diseño de un modelo de formato de registro para el delito de trata de personas, entre otras actividades.

Por último los planes en el eje de asistencia implementan actividades como el diseño de una ruta de atención a víctimas y actividades de sensibilización a los funcionarios encargados de la asistencia a víctimas en el Departamento.

Para determinar la eficiencia de los Planes de Acción, se hace necesario que los comités hagan seguimientos periódicos a sus programas y evaluaciones de los mismos.

## **TERCERA PARTE. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE TRATA DE PERSONAS EN SANTANDER**

### **Capítulo 5. Resultados**

#### **5.1 Efectos de los Planes de Acción en la Población beneficiaria de las acciones de capacitación**

El Diplomado surge como respuesta a los resultados del diagnóstico departamental sobre la capacidad de respuesta de las instituciones y funcionarios frente al delito de trata de personas, el cual puso en evidencia el desconocimiento de los funcionarios públicos acerca del delito. Por lo cual la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito apoya a la Gobernación de Santander para realizar el diplomado “Fortalecimiento de la Comprensión y Capacidad de Respuesta frente al Delito de Trata de Personas”.

El diplomado consistió en una capacitación que inicio en enero de 2012 y finalizo en el mes de abril del mismo año, fue dirigida a 47 servidores públicos y a personas relacionadas con el tema de trata de personas y se dividió en los siguientes módulos:

- Generalidades del Delito de Trata de Personas
- Perspectivas para abordar el delito de trata de personas: Derechos Humanos, Género, Infancia y adolescencia, Crimen Organizado
- Modalidades de Explotación en el delito de trata de personas
- Técnicas de Investigación y enjuiciamiento del delito de trata de personas
- El abordaje a la víctima de trata de Personas
- La Política Pública de lucha contra la trata de personas
- Proyecto Grupal

El principal objetivo del diplomado fue el fortalecimiento de herramientas conceptuales y prácticas misionales de los funcionarios a cargo de la prevención, investigación y judicialización y asistencia a casos de trata de personas que tengan como origen, tránsito o destino los municipios del área metropolitana de Bucaramanga.

En la tabla 1 se señala el número de asistentes al diplomado y las instituciones.

**TABLA 1. Instituciones Asistentes al Diplomado**

No.	Institución	No. De Personas	%
1	Policía Nacional	6	13
2	Gobernación de Santander	2	4
3	Fiscalía	5	11
4	CTI	2	4
5	Defensoría del pueblo	4	9
6	Comisaría de Familia	3	7
7	Personería	2	4
8	Casa de Justicia	2	4
9	Academia	11	24
10	Secretaría de Salud Departamental	1	2
11	Organizaciones de la Sociedad Civil	5	11
12	Migración Colombia	2	4
	<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en resultados suministrados por la coordinación académica del Diplomado

Para el análisis de esta actividad se realizaron 35 llamadas telefónicas a los participantes del Diplomado, obteniendo como resultado 21 encuestas contestadas.

**TABLA 2. Participantes del diplomado encuestados**

<b>No.</b>	<b>Institución</b>	<b>No. De Personas</b>
1	Policía Nacional	6
2	Gobernación de Santander	1
3	Fiscalía	2
4	CTI	2
6	Comisaria de Familia	2
7	Personerías	2
9	Academia	2
11	Organizaciones de la Sociedad Civil	2
12	Migración Colombia	2
	<b>TOTAL</b>	<b>21</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

### **5.1.2 Aula Virtual curso de autoformación sobre trata de personas: investigación, judicialización y asistencia**

Las Aulas Virtuales denominadas “Curso de Autoformación Sobre Trata de Personas: Investigación Judicialización y Asistencia”, consisten en la aplicación de la herramienta *e-learning* desarrollada por la OIM a través de un CD, que tiene como fin fortalecer en los equipos de investigación los conceptos y técnicas para el impulso de procesos de investigación y judicialización del delito de trata, así como la adecuada asistencia a las víctimas.

Las aulas virtuales fueron realizadas en Bucaramanga los días 12 y 13 de julio del 2012 en las instalaciones de la UNAB y en la ciudad de Barrancabermeja el 30 de agosto del 2012.

**TABLA 2. Instituciones Asistentes al Aula Virtual de Bucaramanga**

No.	Institución	No. De Personas
1	Policía Nacional	12
2	Alcaldía de Bucaramanga	1
3	Migración Colombia	5
4	Academia	4
5	CTI	5
6	Fiscalía	3
7	Ministerio del Trabajo	2
8	Gobernación de Santander	2
	TOTAL	34

**Fuente:** Elaboración propia.

Para efectos de analizar los resultados de esta actividad se realizaron 20 llamadas de las cuales se obtuvo respuesta de 12 participantes.

**TABLA 4. Participantes del Aula Virtual encuestados**

No.	Institución	No. De Personas
1	Policía Nacional	6
2	Alcaldía de Bucaramanga	1
3	Migración Colombia	2
5	CTI	2
6	Fiscalía	1
	TOTAL	12

**Fuente:** Elaboración propia.

Respecto al aula virtual de Barrancabermeja, no fue posible evaluarla en vista de que no se tenían los datos telefónicos de los 30 asistentes, por lo que se tomó la decisión de enviar la encuesta vía correo electrónico sin obtener ninguna respuesta.

## **5.2 Cambios en prácticas y percepciones sobre el delito de trata de personas**

Analizar los planes de acción sobre trata de personas en Santander implica establecer si las actividades de capacitación desarrolladas dentro de estos, generaron algún cambio en las prácticas y percepciones de los funcionarios capacitados frente al delito de trata de personas.

Respecto a este punto se pudo determinar a partir de las encuestas realizadas a los participantes del diplomado y del aula virtual que evidentemente ha existido un cambio positivo en ambos aspectos.

En lo relacionado con las prácticas institucionales se evidencia que los funcionarios después de recibir las capacitaciones empezaron a involucrar los conocimientos adquiridos sobre este delito en sus labores diarias. Esto es de gran importancia, teniendo en cuenta que en virtud a la ley 985 del 2005 las entidades gubernamentales adquieren el compromiso de combatir la trata de personas de manera efectiva desde todos sus ejes.

*“En ese momento estábamos desactualizados, desinformados, no conocíamos la ruta, entonces después de la capacitación teníamos mayor conocimiento sobre trata y todas la instituciones comenzaron a trabajar articuladamente, a parte al ver que hay casos en el área metropolitana hace que cada institución trabaje de manera articulada y que se apropie del tema”.* Asistente al Aula Virtual, Alcaldía de Bucaramanga.

Muestra de esto el 80% de los 33 encuestados hicieron manifestaciones en las que referían situaciones en donde se plantearon inicialmente la posibilidad de un caso de trata de personas, pero que posteriormente se pudo establecer que no contenían los elementos necesarios para tipificarse como este delito.

*“Trabajo investigando desapariciones y en varias ocasiones me he planteado la posibilidad de un caso de trata, aunque hasta ahora no ha llegado a suceder”*

Investigador del CTI de la Fiscalía.

En relación con la percepción del delito se puede evidenciar en las respuestas de los encuestados que también existió un cambio en especial en lo que respecta a las modalidades de trata de personas, pues las capacitaciones dejaron muy claro en los participantes que existen varias modalidades y no como comúnmente se relaciona solo con la explotación sexual.

*“Si, amplia la visión del delito, porque hay otras modalidades de la trata de personas que no se tiene en cuenta, como por ejemplo la explotación laboral”.*

Asistente al Aula Virtual, CTI.

Otro tema recurrente en las respuestas sobre percepción es que los participantes empezaron a evidenciar después de las capacitaciones que el delito de trata de personas es un fenómeno en el que no solo las mujeres son vulnerables si no que crearon conciencia sobre las posibilidades que tiene cualquier ser humano de ser víctimas de este delito.

Las respuestas de los participantes permitieron establecer que hay una importante transformación en la percepción del delito,

Otro aspecto importante mencionado por varios de los encuestados es que pudieron determinar después de las capacitaciones que frente al delito de Trata de personas, todos puedes ser vulnerables a este flagelo, sin distinción de sexo, raza o edad.

En general las repuestas dadas por los encuestados apuntan a que existió un cambio en dos puntos principales, en lo referente a las modalidades y al sujeto pasivo de este delito. A pesar de este gran avance es de cuestionar que ninguna de las respuestas de los encuestados planteara un cambio o una evolución respecto al tema de asistencia a víctimas, teniendo en cuenta que esto hacia parte de los objetivos de ambas capacitaciones.

### **5.3 Identificación de debilidades de las capacitaciones**

- **Asistencia a víctimas**

Combatir la trata de personas integralmente, requiere que sea tenido en cuenta un enfoque de derechos humanos que dé prioridad a la asistencia a víctimas del delito. Por lo que analizando las actividades de los planes de acción del departamento a la luz de los principios recomendados por el Alto comisionado de Naciones Unidas se hace necesario reforzar el eje de asistencia.

Esto debido a que en los planes de acción se evidencia que el mayor número de actividades están siendo orientadas a realizar prevención a través de capacitaciones sobre los aspectos básicos del delito.

- **Investigación y judicialización**

Un gran número de los encuestados manifestaron que es necesario abordar de manera más profunda todo lo relacionado con el área probatoria del delito, teniendo en cuenta que la mayoría de los participantes de las actividades pertenecen a instituciones como la policía Nacional y el CTI de la fiscalía.

Este punto analizado a la luz de los Principios y Directrices sobre la trata de personas reconoce la importancia de aumentar la capacidad de los organismos de justicia penal como medida preventiva (UNODC, 2010, Pág. 208).

Mejorar en materia de investigación en el departamento, implicaría realizar más actividades de profundización en temas probatorios que involucraran a los jueces penales de la región, quienes no han participado en ninguna de las dos actividades analizadas por este trabajo.

## **CAPÍTULO 6. FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN SANTANDER**

El comité Departamental de Lucha contra la Trata de Personas de Santander esta conformado por diversas instituciones que buscan prevenir el delito de Trata de Personas al igual que brindar asistencia a las víctimas y judicializar a los responsables.

De acuerdo con el Artículo 3 del Decreto 0250 del 2008 el Comité está conformado de la siguiente forma:

**TABLA** Integrantes del Comité Departamental Contra la Trata de Personas según Decreto 0250 del 2008.

<b>No.</b>	<b>Nombre de Institución</b>	<b>Representante</b>
<b>1</b>	Gobernación de Santander	El Gobernador de Santander o su delegado o quien corresponda
<b>2</b>	Ministerio del Interior	Secretario de Gobierno Departamental o su delegado
<b>3</b>	Ministerio de Salud y protección Social	Secretario de Salud Departamental o su delegado

4	Policía Nacional	Comandante de Policía de Santander o su delegado
5	DAS -ahora Migración Colombia	El director de Migración Colombia de Santander o su delegado
6	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado
7	Procuraduría General de la Nación	Procurador Regional o su Delegado
8	Fiscalía General de la Nación	Director Seccional de Fiscalías de Santander o su delegado
9	Defensoría del Pueblo	Defensor Regional del Pueblo o su delegado
10	Sociedad civil	Un representante de la Sociedad Civil (con voz pero sin voto)

**Fuente:** Elaboración propia con base en el artículo 3 del Decreto 0250 del 2008

Inicialmente se realizó una entrevista dirigida a la secretaria técnica del comité, representada por la Secretaria del interior de la Gobernación de Santander. Esta entrevista buscaba indagar sobre el panorama general del comité y de las actividades que ha venido desempeñando desde su creación en el 2008.

Desde la perspectiva de la Secretaria Técnica del Comité debe reforzar los conocimientos sobre la asistencia a víctimas, mejorando los procedimientos de atención a las mismas.

Para diagnosticar la gestión del Comité departamental se realizó una entrevista compuesta por ocho preguntas divididas en tres ejes: Funcionamiento del Comité; Identificación de fortalezas; e identificación de debilidades.

Esta entrevista pretendía ser aplicada a las 8 instituciones pertenecientes al comité, pero debido a varios factores como la falta de información sobre algunos representantes de cada

institución como el ICBF, la secretaria de Salud, defensoría del pueblo y secretaria de salud, solo se realizaron a las siguientes:

- Policía Nacional
- Migración Colombia
- ONG representante de la Sociedad Civil
- Fiscalía General de la Nación

### **6.1 Identificación de Fortalezas en el funcionamiento del comité**

El comité de trata de personas en Santander fue calificado cuantitativamente en una escala de 1 a 5 con un promedio de 3.

En general tanto las encuestas como las entrevistas reflejan una buena labor del comité especialmente en actividades de capacitación en materia de prevención, abanderándose de manera importante el compromiso y liderazgo de la Gobernación de Santander.

Las instituciones entrevistadas manifestaron como fortaleza el apoyo brindado por el comité para la realización de las siguientes actividades:

- Las ferias del servicio y los conversatorios a padres de familia y educadores (Fiscalía General de la Nación).
- El programa abre tus ojos de infancia de adolescencia, el cual se desarrolla con jóvenes y se convierte en una herramienta vital en materia de prevención por la temática que se desarrolla sumada a la capacidad de asimilación de los jóvenes (Policía Nacional).
- Jornadas de Prevención en Aeropuertos mediante entrega de información sobre el delito. (Migración Colombia).

Es importante resaltar la labor de la Policía Nacional, Migración Colombia y Fiscalía General de la Nación, en la realización de estas actividades, enmarcadas dentro del eje de prevención, lo que evidencia que han procurado tener una participación activa, enriqueciendo significativamente la gestión del comité.

## **6.2 Identificación de debilidades del funcionamiento del comité**

A pesar de los avances logrados por el comité de Santander en comparación con otras regiones del país, se han podido identificar en la presente investigación debilidades que deben ser fortalecidas para lograr potencializar los efectos de la política pública sobre trata de personas en el departamento.

La principal debilidad identificada en la gestión del comité es la falta de apoyo por parte de algunas instituciones que tienen el deber de participar activamente mediante acciones encaminadas a combatir el delito, igualmente se evidencia que la falta de estas instituciones no permite una articulación institucional adecuada, por lo que la corresponsabilidad es una de las estrategias claves para efectivizar la gestión del comité.

Dentro de la investigación no se tuvo registro de participación alguna de instituciones como el ICBF, las ONGs representantes de la sociedad civil y de la Secretaría de salud.

Otra debilidad detectada es la falta de informes periódicos sobre la gestión del comité, debido a que no existe un registro en donde se establezca el cumplimiento de actividades programadas dentro de los planes de acción por parte de las distintas instituciones. Tan solo se puede evidenciar el cumplimiento de las actividades a cargo de la Gobernación de Santander, quien por motivos presupuestales tiene que rendir cuentas a la UNODC.

Así mismo se estableció la necesidad de aumentar el presupuesto invertido en campañas de sensibilización, con el fin de llegar a un mayor número de población.

## **7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DE DERECHOS HUMANOS DE LA OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC, 2010).**

Establecidos los resultados de la evaluación de las actividades y de la gestión del comité se procederá, basado en los Principios y Directrices de Derechos Humanos de la Oficina de Naciones Unidas, a concluir y recomendar lo siguiente:

- Los resultados obtenidos del trabajo de campo dan las herramientas para establecer que las actividades analizadas desarrolladas por el Comité han sido orientadas por los Principios y Directrices recomendados por la Oficina de Naciones Unidas (ONU, 2010). Esta recomendación, en el área de Prevención, plantea 3 principios: reducir la demanda, tratamiento de los factores que aumentan la vulnerabilidad a la trata y definición y erradicación de la participación del sector público, y la corrupción correspondiente, en la trata de personas.
- Tanto el Diplomado como el Aula Virtual han surtido efectos positivos en la población beneficiaria, en la medida en que estas actividades han capacitado a funcionarios públicos de la región lo que se enmarca dentro del principio de tratamiento de los factores de riesgo y de la directriz de identificación de víctimas

y de los tratantes, en la cual se recomienda y sugiere impartir capacitaciones a las autoridades y funcionarios competentes e invita a la cooperación institucional.

- Las capacitaciones realizadas por el comité fueron importantes, dado que disminuyen un factor de riesgo, como lo es el desconocimiento por parte de las autoridades y la mala interpretación de la normatividad referente a este tema.

Producto de lo anterior los funcionarios encuestados comenzaron a tener en cuenta el delito de trata de personas al momento de identificar situaciones delictivas que en muchas ocasiones se confunden con este tipo penal.

- Teniendo en cuenta que los conocimientos básicos sobre el delito de trata de personas están bastante claros, debido a que han sido reforzado por múltiples capacitaciones, se recomienda que las futuras actividades estén encaminadas a profundizar la parte investigativa y de judicialización al igual que la asistencia a víctimas, individualizando las funciones y competencias que tiene cada institución.
- Hay que considerar la importancia de generar mayor número de acciones encaminadas a mejorar la asistencia a víctimas las cuales deben estar basadas en el Derecho Internacional y teniendo en cuenta que no se menoscaben los Derechos Humanos ni la dignidad de las víctimas de este delito (ONU, 2010).
- La gestión del comité posee importantes fortalezas como el gran interés que ha mostrado la Gobernación de Santander en liderar estrategias que lleven a un verdadero cambio, pero existe gran falta de compromiso de algunas instituciones como el ICBF, la Secretaria de Salud y las ONG representantes de

la sociedad civil que podrían desarrollar importantes labores desde sus competencias para combatir este delito.

- Es importante resaltar que la fiscalía, Migración Colombia y Policía Nacional, han realizado diversos esfuerzos para promover la realización de actividades en el área de prevención desde sus instituciones.
- Se hace necesario que el Comité presente informes periódicos sobre las acciones que realizan todas las instituciones, para que de esta manera se pueda estar constantemente evaluando la eficacia de estas actividades.

## BIBLIOGRAFIA

- Asamblea Departamental (2013). *Ordenanza no. 076*. Bucaramanga, Santander.
- Asamblea Departamental. (2012). *Ordenanza no. 013*. Bucaramanga, Santander
- Asamblea General Naciones Unidas. (2010). *Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas*.
- Asamblea Nacional constituyente. (2013). *constitución política de colombia 1991*. bogotá, colombia: leyer.
- Bocanument, M. (2012). *Política pública de Prevención, asistencia y protección a Las víctimas y posibles víctimas de trata de personas*. El estudio de caso del Municipio de Medellín. Editorial Academia Española.
- Congreso de Colombia. (1967). *Ley 360*, Cundinamarca, Bogotá
- Congreso de Colombia. (1980). *Decreto ley 100*, Cundinamarca, Bogotá
- Congreso de Colombia. (2003). *Ley 800*. Cundinamarca, Bogotá
- Congreso de Colombia. (2005). *ley 985* . Cundinamarca, Bogota.
- Congreso de Colombia. (2006). *Decreto 1974*. Cundinamarca, Bogotá
- Congreso de Colombia. (2008). *Decreto 4786*, Cundinamarca, Bogotá
- Congreso de Colombia. (2012). *Ley 747*, Cundinamarca, Bogotá
- Corte Constitucional, (1992). *Sentencia C-588*. Colombia.
- Corte Constitucional, (1992). *Sentencia T-426*. Colombia.
- Consejo permanente de la OEA organización de los estados americanos. (2009). *Glosario Hemisférico de Términos Ligados a la Trata de Personas*.
- Cortés, J. del P., Becerra, G. A., López, L. S. y Quintero, R. L. (2011). *¿Cuál es el Problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata*. *Nova et Vetera*, 20 (64), 105-120.

- DNP. (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas Serie de Guías Metodológicas Sinergia*. Colombia.
- Global Rights. (2002/2005). *guia anotada del protocolo completo de la onu contra la trata de personas*.
- Mateus, A., Varón, A., Londoño, B., Luna, B., y Vanegas, M. (2009). *Aspectos Jurídicos del delito de Trata de Personas*. UNODC.
- UNODC. (2009). *Manual sobre la investigación del delito de trata de personas. Guía de autoaprendizaje*.
- UNODC (2012). *Manual para la formulación de políticas públicas de lucha contra la Trata de personas y el diseño y ejecución de planes de acción departamentales, distritales y/o municipales*.
- UNODC (2000). *Protocolo de Palermo 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*. Italia
- ACNUDH (2010). *Principios Y Directrices Recomendados Sobre Derechos Humanos Y Trata De Personas*. Nueva York y Ginebra.
- OIM & Universidad Externado de Colombia. (2006). *memorias trata de personas. cundinamarca. bogotá: nuevas ediciones*.
- OIM (mision colombia) & Ministerio del Interior y Justicia. (2012). *manual de formulacion de politcas publicas*. cundinamarca. Bogotá: código .
- OIM, Colombia (2006). *dimensiones de la trata de personas en colombia*. 52.
- OIM, colombia. (2010). *un trato contra la trata*. cundinamarca. bogotá: procesos digitales ltda.
- OIM, Colombia. (2011). *guia trata de personas y servicio domestico*. cundinamarca. bogotá: procesos digitales ltda.
- OIM, Mision Colombia & Ministerio del Interior y Justicia. (2008). *lucha contra la trata de personas*.

OIM, Mision Colombia. (2006). *guia de asistencia a victimas de trata de personas en colombia*. cundinamarca. Bogotá: nuevas ediciones ltda.

OIM & Ministerio del Interior y Justicia. (2009). *planes de accion departamentales de lucha contra la trata de personas*. cundinamarca. bogotá: código ltda.

OIM. (2006), *Dimensiones de la trata de personas en Colombia*.

Roth, A. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. A.

Roth (Eds). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. (pp. 17-56). Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Vargas, E., Flórez, C. y Mendoza, L., (2011). *Trata de personas en Colombia: una Aproximación a la magnitud y comprensión del problema*.

WLW, Women's Link Worldwide (2013). *La trata y la explotación en Colombia No se quiere ver, no se puede hablar*. Editorial: Exilio Gráfico. Colombia.