



**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**



Libertad y Orden  
Ministerio del Interior  
República de Colombia



PROGRAMA INTEGRAL  
CONTRA VIOLENCIAS DE  
GENERO



OIM Organización Internacional para las Migraciones



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**



Libertad y Orden  
Ministerio del Interior  
República de Colombia



PROGRAMA INTEGRAL  
CONTRA VIOLENCIAS DE  
GÉNERO



OIM Organización Internacional para las Migraciones

# 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

## Ministerio del Interior

Viceministerio de Relaciones Políticas  
Dirección de Gobierno y Gestión Territorial

## Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Marcelo Pisani  
Jefe de Misión

[www.oim.org.co](http://www.oim.org.co)

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada, en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de principal organización internacional para las migraciones, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para ayudar a encarar los desafíos que plantea la migración a nivel operativo; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Esta publicación es realizada en el marco del convenio CM 160 de 2010 firmado entre el Ministerio del Interior y la OIM, y cuenta con el apoyo del Programa Integral contra Violencias de Género.

### Autora:

Gladis Marcela Enciso  
Consultora OIM

### Asistencia técnica:

### Programa Trata de Personas y Género – OIM

Carolina López Laverde - Coordinadora de Programa  
María Fernanda Ángel Documet - Especialista en política pública  
Gustavo A. Romero Poveda - Monitor de política pública

### Programa Integral contra Violencias de Género – MDGF

Flor María Díaz - Coordinadora de Programa  
María Consuelo Arenas - Especialista en género

### Grupo de lucha contra la trata de personas – Ministerio del Interior.

### © Ministerio del Interior

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

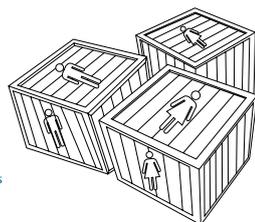
Primera edición, mayo de 2012

Bogotá D.C., Colombia

ISBN: 978-958-8469-63-8

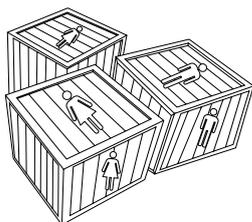
Diseño, diagramación e impresión:

[www.codice.com.co](http://www.codice.com.co)

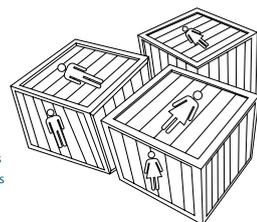


# Contenido

INTRODUCCIÓN	7
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>10</b>
MARCO ORIENTADOR	10
1.1 ¿Qué es la trata de personas?	10
1.2 Elementos para identificar un caso de trata de personas	11
1.3 Consentimiento de la víctima	12
1.4 Modalidades de trata de personas	12
1.4.1 Explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual	12
1.4.2 Trabajos o servicios forzados	13
1.4.3 Explotación de mendicidad ajena	14
1.4.4 Matrimonio servil	14
1.4.5 Esclavitud	15
1.4.6 Prácticas análogas a la esclavitud	15
1.4.7 Servidumbre	15
1.4.8 Extracción de órganos	16
1.5 Factores de vulnerabilidad	16
1.5.1 Las desigualdades de género	16
1.5.2 Pobreza	17
1.5.3 El conflicto armado	18



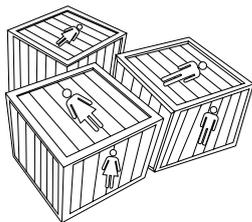
MARCO NORMATIVO RELACIONADO CON EL DESARROLLO TERRITORIAL FRENTE A LA TRATA DE PERSONAS	19
1.6 Constitución Política de Colombia	19
1.7 Ley 131 de 1994	23
1.8 Ley 152 de 1994	24
1.9 Ley 734 de 2002	26
1.10 Ley 951 de 2005	27
1.11 Ley 985 de 2005	29
1.12 Ley 1098 de 2006	30
1.13 Ley 1257 de 2008	32
1.14 Decreto 1137 de 1999	34
1.15 Decreto 4319 de 2006	34
1.16 Decreto 4786 de 2008	35
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>36</b>
2.1 Política Pública sobre la trata de personas	36
2.2 La Estrategia Nacional Integral contra la trata de personas	39
2.2.1 Enfoque de Derechos	39
2.2.2 Enfoque de Género	40
2.2.3 Enfoque de Protección Integral	40
2.2.4 Enfoque Territorial	40
2.3 Líneas estratégicas	41
2.3.1 Eje de Prevención	41
2.3.2 Eje de Protección y Asistencia a Víctimas	43



2.3.3 Eje de Cooperación Internacional	45
2.3.4 Eje de Investigación y Judicialización	47
2.4 Los Comités Regionales, Departamentales y/o Municipales de Lucha Contra la Trata de Personas	50
2.5 Consejos de Política Social	53
2.5.1 Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes	54
2.5.2 La Violencia basada en género	55
2.5.3 Explotación infantil	57
2.5.4 Tráfico de niños, niñas y adolescentes	57
2.5.5 El tráfico de migrantes	58
2.6 Planes de Acción de los comités de Lucha Contra la Trata de Personas	58
2.7 Seguimiento y evaluación	63
2.8 Herramientas para el seguimiento del Plan de Acción	63
2.9 Evaluación de la Política Pública	64
2.10 Otras herramientas para la evaluación del Plan de Acción	66
2.11 Principios de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad	67
2.11.1 Principio de Coordinación	67
2.11.2 Principio de Concurrencia	68
2.11.3 Principio de Subsidiariedad	69

## **CAPÍTULO III** 70

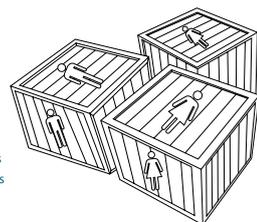
### **INCLUSIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL** 70



3.1 La importancia del empalme en el proceso de desarrollo sostenible de la lucha contra la trata de personas	70
3.2 Planeación estratégica del desarrollo territorial	74
3.2.1 Enfoque poblacional y ciclo vital	76
3.2.2 Enfoque de garantía de derechos	77
3.2.3 Enfoque de género	77
3.2.4 Enfoque territorial	78
3.3 La Responsabilidad de Gobernador/Alcalde en la inclusión de la trata de personas en el Plan de Desarrollo	79
3.3.1 El Plan de Desarrollo	79
3.4 Cronograma de formulario y adopción del Plan de Desarrollo Territorial PDTE	83
3.5 Elaboración de proyectos destinados a la Lucha Contra la Trata de Personas	84
3.6 A manera de conclusión	88

## **ANEXOS** 92

Desempeño en la lucha contra la trata de personas en Colombia, en el marco de los Planes de Acción Departamental (PAD)	92
I. Presentación	92
II. Responsable de la aplicación	94
III. Orientaciones y actividades de aplicación	94
IV. Instrucciones de diligenciamiento del instrumento	95



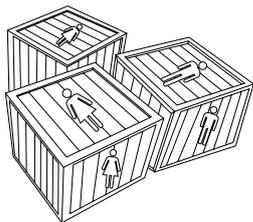
## INTRODUCCIÓN

Apostar por una política pública de lucha contra la trata de personas resulta enriquecedor y necesario. El avance en esta construcción evidencia que la violación de los derechos de las víctimas de trata de personas es de carácter e interés público, que cae en el ámbito de la responsabilidad del Estado y que merece la atención del Gobierno. El Estado Social de Derecho permite el surgimiento de nuevos asuntos públicos, así como posiciones políticas, y considera fundamental la participación ciudadana, motivo por el cual la opinión pública argumentada tiene sentido en el pacto social de convivencia. Son estas las razones por las que las administraciones no pueden aislarse infructuosamente en discusiones internas y decidir entre ellos las políticas, planes y programas. La lucha contra la trata de personas impone grandes desafíos, no solo porque tiene una incidencia transnacional sino porque por su propia naturaleza se hace invisible; además, es de las conductas menos recono-

cidas y malinterpretadas por falta de capacitación de los agentes del Estado.

Colombia ha promulgado unas reglas de juego en la lucha decidida contra la trata de personas, desde los enfoques de derechos, de género y territorial, ha dispuesto la construcción de una política integrada por un conjunto de orientaciones que apuntan al cumplimiento del mandato conferido al Estado por la sociedad. De tales orientaciones se desprenden iniciativas, decisiones y acciones para convertir en realidad esos propósitos, se han convertido en retos para las administraciones territoriales, que deben adecuarlas a su contexto, que en muchos casos tiene desarrollos territoriales e institucionales desiguales, marcados por un grave conflicto armado que genera disparidades crecientes.

Estas políticas públicas no pueden ir desarticuladas del proceso estratégico de desarrollo territorial, pues sería lo más contradictorio bajo una concepción del desarrollo humano, en donde cabe recor-

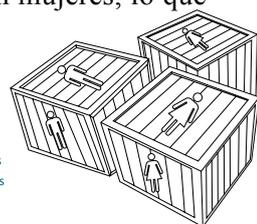


dar que el desarrollo es un derecho reconocido internacionalmente en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, en donde la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó: “La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”. En tal medida cobra importancia la elaboración de los planes de desarrollo territorial como instrumentos para la construcción de condiciones de equidad e inclusión, cimentados en la participación y empoderamiento de las personas, los cuales se desarrollan de conformidad con la realidad de su territorio en aras de ‘aterrizar’ las políticas públicas con miras a garantizar el bienestar de la población.

El Programa integral contra la violencia de género MDG-F y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han venido acompañando al Comité interinstitucional para la lucha contra la trata de personas, ente al que le corresponde formular y coordinar la política, advirtiendo la ne-

cesidad de contar con un manual sobre el proceso de formulación de políticas públicas de trata de personas y la puesta en marcha de acciones sobre la temática a nivel local. En tal medida surge esta guía como instrumento facilitador para la inclusión de la trata de personas en la planeación territorial, armonizada con los lineamientos de política expedidos por el Gobierno Nacional.

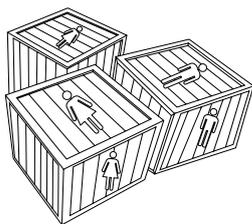
El manual consta de tres capítulos, el primero presenta un marco orientador sobre la trata de personas de una manera amigable, de modo que le permita al mandatario comprender no solo su significado sino las modalidades de este y algunas características trascendentales para comprender la trata, como la necesidad de tener en cuenta que el consentimiento de la víctima no es excusa para la configuración del tipo penal y los factores de vulnerabilidad, en donde cobran real importancia las desigualdades de género, que conlleva a que la mayoría de las víctimas de la trata de personas sean mujeres, lo que



trae resultados nefastos no solo para la vida de la mujer sino para el desarrollo del país.

En el segundo capítulo se hace un recorrido por los avances en la construcción de la política pública, evidenciando la trascendencia de la trata de personas, que llevó a que el Estado se organizara para desarrollar una serie de instrumentos, en los cuales deben soportarse las entidades territoriales para avanzar en la lucha contra la trata de personas. Se presentará la Estrategia Nacional integral contra la trata de personas, como eje fundamental de la política pública, introduciendo las líneas estratégicas y la importancia del desarrollo territorial, para lo cual se requiere contar con estructuras (comités) organizadas, que desarrollen la estrategia a nivel local, desde un enfoque territorial, de derechos y de género, así como los principios que permitan el ejercicio de las competencias atribuidas a los entes territoriales.

El último capítulo presenta, como una oportunidad para la garantía de los derechos, el desarrollo territorial, resaltando la importancia de la planeación estratégica, articulada con la política pública de lucha contra la trata de personas. Se establecerá el cronograma para la elaboración de planes de desarrollo y, a manera de recomendación, se presentarán las cuestiones importantes en el proceso de planeación territorial, para lograr que el problema de la trata de personas sea incluido en los Planes de Desarrollo, con el fin de ayudar a que se realicen proyectos de inversión que impacten la lucha contra la trata.



# CAPÍTULO I

## MARCO ORIENTADOR

### 1.1 ¿Qué es la trata de personas?

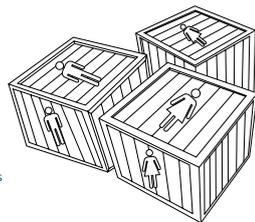
Es una VIOLACIÓN A LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE LA PERSONA, entre los cuales vale la pena destacar el derecho a la dignidad e integridad, a su autonomía personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la vida en condiciones dignas, a la salud, a la locomoción, a la intimidad, a la igualdad, a la seguridad. Es considerada por los expertos como una forma de esclavitud moderna, en la cual la persona es degradada a la condición de mercancía, desarraigándola de su entorno, con el objeto de cortar sus vínculos afectivos para mantener las condiciones de aislamiento que permiten al tratante tener el control y explotarla.

Es un PROBLEMA GLOBAL, relacionado con la MIGRACIÓN, el cual inicia con el reclutamiento de la víctima a través de un proceso de captación, para ser trasladada de su lugar de origen con fines de

explotación. Si el traslado se presenta en el mismo país, se denomina interna, si traspasa las fronteras se denomina externa.

Es considerada una de las FORMAS DE VIOLENCIA BASADAS EN GÉNERO, toda vez que las principales víctimas de la trata de personas son las mujeres, jóvenes, niñas y niños, producto de las desigualdades históricas entre hombres y mujeres en un sistema de relaciones de poder, cuya interacción de factores socioculturales, situacionales y personales, conlleva a la inequidad hacia las mujeres, lo que trae como consecuencia violencia y discriminación. Es preciso entender que “La violencia contra la mujer por motivos de género es la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad...”<sup>1</sup>.

1. Recomendación general N° 19 del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.



Es un DELITO TRANSNACIONAL ORGANIZADO que afecta la dignidad humana. En cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, esta conducta se encuentra tipificada en el Código Penal. De conformidad con los estándares internacionales<sup>2</sup>, el legislador la incluyó en el marco de los delitos contra la libertad individual y otras garantías<sup>3</sup>, específicamente en delitos contra la autonomía personal<sup>4</sup>, lo cual refuerza la intención de la protección de los derechos humanos y garantías personales. De igual forma, se debe señalar que la trata de personas<sup>5</sup> es catalogada como un crimen de lesa humanidad.

2. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Artículo 5.

3. Código Penal. Ley 599 de 2000. Título III

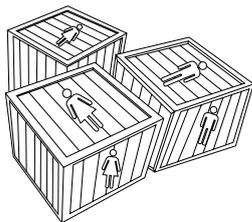
4. Código Penal. Ley 599 de 2000. Título III. Capítulo V.

5. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Artículo 7.

## 1.2 Elementos para identificar un caso de trata de personas

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>6</sup>, estableció un consenso internacional sobre la definición de la trata de personas, que en un primer momento fue adoptado por Colombia en virtud de la Ley 747 de 2002. En esta definición se debían identificar tres elementos integrantes de la trata de personas: la actividad o enganche de la víctima; el medio o forma como se hace, y el propósito o fin. Esta disposición fue modificada por la Ley 985 de 2005, y actualmente para identificar un caso se deben tener en cuenta dos elementos

6. Ley 800 de 2003, “Por la cual se aprueban la ‘Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional’ y el ‘Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños’, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional”.



constitutivos de la trata de personas, el primero es el TRASLADO DE LA PERSONA, que comprende las acciones de los tratantes para la captación y movilización de la víctima (interna o externa), y el segundo es la EXPLOTACIÓN DE LA VÍCTIMA.

### 1.3 Consentimiento de la víctima

“El consentimiento inicial de una víctima para viajar o desempeñar un trabajo no autoriza al empleador a limitar su libertad o hacer uso de la fuerza o de amenazas posteriormente para obtener un pago”<sup>7</sup>. El consentimiento de la víctima de la trata de personas pierde todo su valor ante los medios coercitivos a que está expuesta como: amenaza, fuerza, engaño, coacción y el uso del poder, entre otros. Hay una pérdida de su autonomía personal, razón por la cual no están dadas las condiciones para ejercer su derecho a elegir su forma de vida.

7. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la relatora especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, la señora Joy Ngozi Ezeilo. 2009.

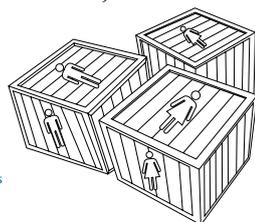
En tal medida, el consentimiento dado por la víctima, por no ser válido, no puede ser utilizado para absolver a una tratante de su responsabilidad penal.

### 1.4 Modalidades de la trata de personas

Las modalidades de la trata de personas son las diferentes formas en que se manifiesta la explotación. A continuación se presenta un referente conceptual de las más frecuentes. Tenga en cuenta que muchas modalidades de trata de personas han sido invisibles, especialmente por la falta de denuncia ante la presión de la redes de tratantes, pero es posible encontrar diversas formas de explotación que configuran la trata; esta se da siempre que pueda identificar los elementos mencionados con anterioridad.

#### 1.4.1 Explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual

Consiste en el abuso, aprovechamiento, utilización, instrumentalización, con fines sexuales, cometi-



do contra una persona, en el que a la víctima o a un tercero se le ofrece pagar, o se le paga en dinero o especie. Son diversas las formas de esta explotación, las más conocidas son la de la prostitución ajena, el turismo sexual y la pornografía. Esta modalidad afecta principalmente a mujeres y niñas.

### 1.4.2 Trabajos o servicios forzados

*“Por trabajo forzoso u otros servicios se entiende todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”<sup>8</sup>.*

La OIT identifica cinco elementos importantes que pueden revelar una situación de trabajo forzoso:

- (Amenaza de) violencia física o sexual; puede incluir también la tortura emocional; por ejemplo, el

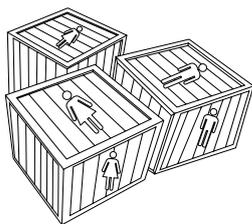
chantaje, la condena y el uso de lenguaje insultante.

- Restricción de movimientos a una zona limitada o reclusión en el lugar de trabajo.
- Servidumbre por deudas/trabajo servil; retención de los salarios o negativa a pagar.
- Confiscación de pasaportes y documentos de identidad, de modo que el trabajador no pueda marcharse o acreditar su identidad y su situación.
- Amenaza de denuncia a las autoridades<sup>9</sup>.

Se debe tener en cuenta que tanto el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, como la Ley 985 de 2005, diferencian las modalidades de explotación por trabajos o servicios forzados y la explotación sexual; esto no debe llevar a la conclusión

8. Grupo de trabajo sobre la trata de personas. Análisis de algunos importantes conceptos del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. CTOC/COP/WG.4/2010/2, 2009.

9. OIT, de seres humanos y trabajo forzoso como forma de explotación. Guía sobre la legislación y su aplicación, 2006.



de que la explotación sexual coercitiva no equivale a trabajos o servicios forzados, especialmente en el contexto de la trata de personas.

La explotación sexual coercitiva y la prostitución forzada están circunscritas al ámbito de la definición del trabajo forzoso o el trabajo obligatorio.

Desde que entró en vigor el Convenio No. 29, la Comisión de Expertos de la OIT ha considerado la con fines de explotación sexual y comercial una de las formas de trabajo forzoso.

Una situación de trabajo forzoso está determinada por la naturaleza de la relación existente entre una persona y un ‘empleador’, y no por el tipo de actividad realizada, la legalidad o ilegalidad de la actividad en-virtud de la legislación nacional, o su reconocimiento como ‘actividad económica’<sup>10</sup>.

10. Naciones Unidas. Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Grupo de trabajo sobre la trata de personas. Análisis de algunos importantes conceptos del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. CTOC/COP/WG.4/2010/2. 2009, p. 6.

### 1.4.3 Explotación de la mendicidad ajena

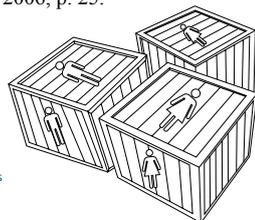
Un problema social bastante común en nuestro país es la mendicidad, que se constituye en cuando la víctima es obligada a pedir limosna en contra de su voluntad y es trasladada a un contexto ajeno, en donde no se le permite salir de dicha situación.

El tratante, por su lado, es el que se lucra de esta actividad, el que organiza el negocio y quien ejerce control sobre estas personas<sup>11</sup>.

### 1.4.4 Matrimonio servil

Se entiende toda institución o práctica en virtud de la cual, i) una persona, mayor o menor de edad, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, tutor, familia o a cualquier otra persona o grupo trata de personas; o ii) el marido de una mujer, la familia o

11. Organización Internacional para las Migraciones. Guía de asistencia a víctimas de trata de personas en Colombia. 2006, p. 25.



el clan del marido tienen el derecho de cederla a un tercero a título oneroso o de otra manera; o iii) la mujer, a la muerte de su marido, puede ser transmitida por herencia a otra persona<sup>12</sup>.

#### 1.4.5 Esclavitud

Es reducir a una persona al estado o condición respecto de la cual se ejercen todos o parte de los poderes atribuidos al derecho de propiedad<sup>13</sup>.

#### 1.4.6 Prácticas análogas a la esclavitud

Se entiende la explotación económica de otra persona sobre la base de una relación real de dependencia o coerción, conjuntamente con la privación grave y de largo alcance de los derechos civiles fundamentales de esa persona; esas prácticas abarcan la servidumbre

por deudas, la servidumbre de la gleba, el matrimonio forzado o servil y la explotación de niños y adolescentes<sup>14</sup>.

#### 1.4.7 Servidumbre

Son las condiciones de trabajo o la obligación de trabajar o prestar servicios de las que la persona en cuestión no puede escapar y que no puede modificar<sup>15</sup>. Puede haber servidumbre por deudas cuando la persona se compromete a la prestación de sus servicios como garantía de la deuda, el explotador no amortiza el valor de los servicios a la deuda, y el tiempo indefinido.

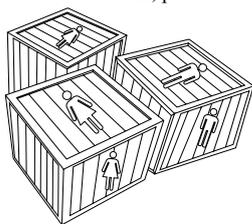
En la servidumbre de la gleba, la prestación de sus servicios, consistente en trabajar sin ninguna remuneración sobre una tierra que no le pertenece.

12. Grupo de trabajo sobre la trata de personas. Análisis de algunos importantes conceptos del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. CTOC/COP/WG.4/2010/2. 2009, pp. 6-7.

13. Ibidem, p. 7.

14. Ibidem, p. 7.

15. Ibidem, p. 8.



### 1.4.8 Extracción de órganos<sup>16</sup>

Es la extracción y comercialización de tejidos y órganos humanos<sup>17</sup>.

## 1.5 Factores de vulnerabilidad

Las causas de la trata de personas son múltiples y pueden variar de un lugar a otro. En estas convergen, entre otros factores, los económicos, sociales y culturales. La identificación de las mismas adquiere gran importancia para la prevención, pues son un elemento esencial para el diagnóstico de cada territorio, con el fin de generar acciones que, en el marco de

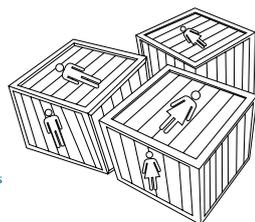
16. La trata de personas con fines de extracción de órganos prospera gracias a la escasez de órganos para realizar trasplantes. A esa demanda se suma la oferta, a menudo creada artificialmente por ‘intermediarios’ de la venta de órganos que captan donantes entre los grupos de la población vulnerable. Los donantes con frecuencia consienten en la extracción de sus propios órganos, y en muchos casos incluso reciben el pago acordado que se les ha prometido. Sin embargo, como suele ocurrir en situaciones de trata de personas con fines de explotación, la pobreza y la utilización de medios inapropiados, como el abuso de situaciones de vulnerabilidad, a menudo sirven de incitación a la prestación del ‘servicio’. (Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Grupo de trabajo sobre la trata de personas con fines de extracción de órganos. 2011, p. 3).

17. Organización Internacional para la Migraciones. Guía de asistencia a víctimas de trata de personas en Colombia. 2006, p. 25.

la planeación territorial, vayan dirigidas a prevenir la trata de personas. En este acápite se mencionarán los factores más comunes que contribuyen a la trata de personas, los que se conjugan con la corrupción de servidores públicos, la impunidad frente al delito, las políticas económicas excluyentes y la globalización, con consecuencias nefastas para las víctimas. Se debe tener en cuenta que estos factores inciden en cada persona de manera diferente, según género, edad, etnia, situación socioeconómica, hasta el papel que desempeña en la familia y en el grupo social.

### 1.5.1 Las desigualdades de género

Históricamente las mujeres se han visto afectadas por la discriminación, la violencia y la falta de oportunidades en igualdad de condiciones; es preciso mencionar que el término igualdad no se refiere a semejanza, es el tratamiento diferencial para corregir desigualdades de partida. La desigualdad por razón de género se evidencia, entre otros aspectos, en la falta de acceso a la educación,



al trabajo, a la autonomía económica, a la participación política, que las construcciones sociales naturalizan en el tiempo, convirtiéndose las mujeres y niñas en el grupo más vulnerable para ser víctimas de la trata de personas. De igual forma, el arraigo cultural de representaciones, estereotipos y prácticas discriminatorias con las mujeres, como la triple jornada laboral, la división sexual del trabajo, las segregaciones del mercado laboral, la magnitud de las violencias, tanto en ámbitos privados como públicos, y el considerar el cuerpo femenino como un objeto sexual, incrementan las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres para ser posibles víctimas de la trata de personas<sup>18</sup>.

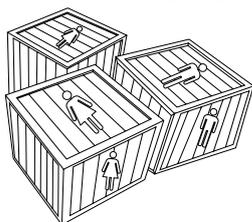
Siendo este un fenómeno global, la relatora especial sobre violencia contra la mujer anotó lo siguiente en relación con las causas que constituyen la raíz de la trata de personas: “54. *Las causas que*

*constituyen la raíz de la migración y la se entrecruzan en gran manera. La falta de derechos reconocidos a las mujeres sirve como el factor causal primario en la base tanto de la migración femenina como de la de mujeres. Mientras que tales derechos encuentran expresión inevitable en constituciones, leyes y políticas, a las mujeres les sigue siendo negada la plena ciudadanía porque los Gobiernos no protegen ni promueven los derechos de la mujer (...)* Al existir negligencia en cuanto a la protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de la mujer, los Gobiernos generan situaciones propicias para el florecimiento de la trata de personas”.

### 1.5.2 Pobreza

La inequidad social, la exclusión o falta de bienes materiales, la pobreza, el problema del ingreso (desempleo), están íntimamente relacionados, lo que genera carencias de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal, e impulsa a una migra-

18. Ministerio del Interior y de Justicia. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia. 2009, p. 31



ción de las personas en búsqueda del mejoramiento de su calidad de vida, situación que suele ser aprovechada por los tratantes, quienes realizan tentadoras ofertas.

### 1.5.3 El conflicto armado

Colombia continúa afrontando un conflicto armado desde hace más de medio siglo, el cual se recrudece en algunas zonas del país. El impacto de esta violencia generalizada ha sido devastador para los derechos de hombres y mujeres, pero con efectos diferentes. La mujer en este contexto es utilizada como un botín de guerra, lo cual genera más discriminación y violencia sobre sus familias y comunidades, situación que se agrava en las mujeres indígenas y afrodescendientes, que enfrentan doble discriminación por ser mujer y por aquellas derivadas de su condición étnica.

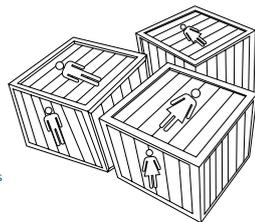
Las organizaciones de mujeres han reportado diferentes violencias cometidas a contra ellas en el marco del conflicto armado, entre las que se encuentra la trata

de personas<sup>19</sup>. Del mismo modo, la Relatoría sobre los derechos de las mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado su preocupación por el reclutamiento de niñas y jóvenes por los grupos armados, quienes son violadas y forzadas a emplear dispositivos intrauterinos con el fin de prestar sus servicios sexuales y hacerles las tareas domésticas. La violencia derivada del conflicto armado ha llevado al desplazamiento forzado de miles de familias, muchas de ellas con jefatura femenina. Estas situaciones aumentan las condiciones de vulnerabilidad para ser víctima de la trata de personas.

Por otra parte, es necesario mencionar otros factores adicionales, identificados en la investigación “Condiciones de vulnerabilidad a la trata de personas en Colombia”<sup>20</sup>, no tener en cuenta

19. Seminario internacional. Judicialización de casos y reparación a mujeres víctimas de delitos de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Ed. Antropos. Bogotá, 2009.

20. Organización Internacional para las Migraciones. “Condiciones de vulnerabilidad a la trata de personas en Colombia”. Resumen ejecutivo.

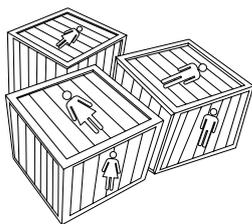


solamente los socioeconómicos y sociodemográficos, sino evaluar otros aspectos, como:

**Alta proclividad al riesgo:** se establece que las personas que viven en condiciones más precarias están dispuestas a tomar riesgos más extremos con respecto de su salud y bienestar, lo que los aleja del comportamiento económico-estándar.

Esto podría deberse a falta de alternativas, o a la percepción de que en todo caso el entorno presenta un nivel tan alto de riesgo que asumir otro, o hacer una apuesta grande y extrema para escapar al entorno, podría valer la pena. De igual forma, en una misma población existen niveles de aceptación de situaciones riesgosas a cambio de algún beneficio.

**Horizontes temporales breves:** se estima que la conducta autodestructiva podría estar relacionada con una subvaloración del presente en relación con el futuro, arriesgan mucho para ganar al corto plazo.



**Influencia negativa de las redes sociales:** ciertas presiones de las redes sociales, red familiar, amigos, personas cercanas, puede llevar a que un individuo termine en una situación de trata de personas.

En consideración a lo anterior, para estudiar los factores de vulnerabilidad se deben precisar mejor las condiciones estructurales y la manera en que influyen en la proclividad a convertirse en víctima de la trata, así como indagar en la estructura decisional y normativa del conjunto de la población.

## MARCO NORMATIVO RELACIONADO CON EL DESARROLLO TERRITORIAL FRENTE A LA TRATA DE PERSONAS

### 1.6 Constitución Política de Colombia

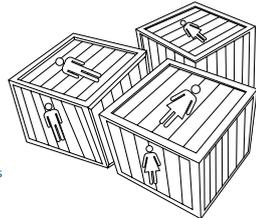
El artículo 1 de la Constitución Política establece que: *“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades te-*

*rritoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. En concordancia con el artículo 2, que define “[Los] fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

Estos artículos imponen una serie de obligaciones y retos a las autoridades en general, pero para los efectos de este manual se hará especial referencia a los mandatarios departamentales y municipales, a quienes, entre otras funciones, les corresponde garantizar el bienestar general, que se deriva de “la concepción misma de Estado Social de Derecho, que presenta como característica esencial el propósito de la consecución del bienestar general, definido en sus prioridades y componentes por la misma sociedad, representada en los agentes que para el efecto elige. Esto implica que la materialización de las metas y objetivos que contribuirán al logro de ese bienestar social general, esté bajo la responsabilidad directa de aquel que fue elegido por haber logrado que la mayoría aceptara y compartiera su propuesta sobre el plan a seguir para alcanzar, por lo menos parcialmente, esos propósitos”<sup>21</sup>.

Para esta materialización la Constitución Política ha dispuesto, en

21. Corte Constitucional. Sentencia C-538/95.

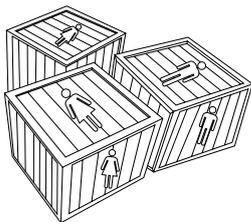


su artículo 336, que: *“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes*

*de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”.*

Este Plan de Desarrollo se constituirá en la carta de navegación de la administración territorial, el cual debe ser una propuesta para la construcción de condiciones para la equidad y la inclusión con prioridad del gasto público, como lo determina el artículo 366 de la Constitución Política: *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.*

Ahora bien, frente a la trata de personas, la Constitución Política trae una prohibición expresa, contemplada en el artículo 17, que



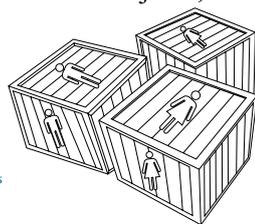
dice: *“Se prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la de seres humanos en todas sus formas”*.

Por ser una vulneración de los derechos humanos, los tratados internacionales cobran real importancia para su debido reconocimiento y protección, toda vez que los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, ratificados por Colombia en virtud del artículo 93, son normas de orden constitucional. En tal sentido, los derechos y garantías consagrados en la Constitución se interpretarán conforme a los mismos.

Este manual no pretende abarcar el estudio de normas internacionales, pero se considera necesario hacer mención al pronunciamiento de la Corte Constitucional frente a la interpretación que ha de darse a la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia or-

ganizada transnacional (Ley 800 de 2003), que en Sentencia C-962 de 2003 expresó: *“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)”*.

En igual sentido operan los siguientes tratados internacionales: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres,



la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 35), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores Migratorios y miembros de sus familias.

Para el estudio de los alcances que internacionalmente se han dado a la trata de personas, también se puede acudir a mecanismos extraconvencionales, como las Resoluciones de las Naciones Unidas aprobadas por la Asamblea General.

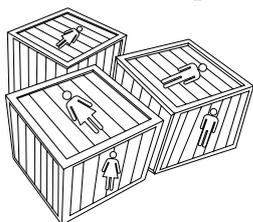
### 1.7 Ley 131 de 1994

Esta ley reglamenta el voto programático, que es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa. También incluye la posibilidad de la revocatoria del mandato como consecuencia derivada de la relación entre los ciudadanos electores y quienes fueron elegidos, en razón al control que se deriva del voto

programático. De conformidad con la Corte Constitucional la revocatoria del mandato *“es concebida como una sanción política que el pueblo impone a quien no ha cumplido con el programa ofrecido al postularse, tiene que corresponder exactamente a tal sentido constitucional; no puede degenerar en una fragilidad extrema de la administración en cuya virtud quien la encabeza deba sucumbir a toda clase de pretensiones e imposiciones bajo la amenaza de que su mandato puede ser fácilmente revocado”*<sup>22</sup>.

La importancia del voto programático, dado en el marco de la relación elegido - elector, es que su consolidación debe ser a través de los Planes de Desarrollo, lo que permite que las propuestas por las cuales votaron los ciudadanos queden formalizadas para que sean de obligatorio cumplimiento.

22. Corte Constitucional. Sentencia C-011/94.

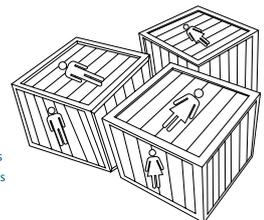


Artículo	
1	En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.
6	<p>Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso, y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.</p> <p>De no existir Plan de Desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la asamblea departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.</p>

### 1.8 Ley 152 de 1994

Esta ley desarrolla el artículo 339 de la Constitución Política, que establece la obligatoriedad a las entidades territoriales para adoptar un Plan de Desarrollo, para tal fin la ley contempla los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

La formulación del Plan de Desarrollo al inicio de los gobiernos es fundamental en la planeación, ya que esta *constituye un instrumento mediante el cual se definen las políticas a implementar para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, señalando los elementos indispensables para la ordenada ejecución de las obras y la prestación de los servicios en un período determinado, evi-*



*tando la improvisación y procurando el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles*<sup>23</sup>.

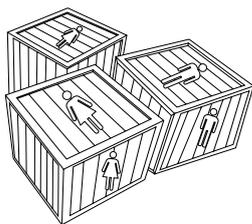
El Plan de Desarrollo estará conformado por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, para la implementación de los proyectos previstos para el período de gobierno. También define los mecanismos para su armonización e interrelación con los procesos presupuestales, y las funciones de cada dependencia e instancia que participa en el proceso. Hace un fuerte énfasis en la participación de la sociedad civil.

Para tales fines la ley establece los principios que rigen estas actuaciones, como son: autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad, coherencia y conformación de los planes de desarrollo.

Plantea que a los organismos departamentales de planeación les corresponde evaluar la gestión y los resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión, tanto del departamento como de sus municipios.

Estipula la rendición de cuentas por parte del gobernante ante el cuerpo colegiado frente a la ejecución del plan.

23- Corte Constitucional. Sentencia C-1051/01.



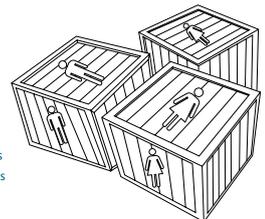
**Para tener en cuenta...**

Artículo	
32	<p>Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley.</p> <p>Los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia.</p>
38	<p>Los planes de las entidades territoriales. Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.</p> <p>Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número trata de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.</p>

**1.9 Ley 734 de 2002**

Esta ley contempla el Código Único Disciplinario, que regula el comportamiento disciplinario de

los servidores públicos, o de quienes ejerzan funciones públicas, fijando deberes, obligaciones de estos, así como faltas, sanciones y el procedimiento para aplicarlas.



## Para tener en cuenta...

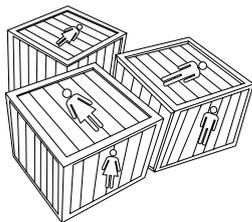
Artículo	
34	DEBERES: Son deberes de todo servidor público:  3. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los Planes de Desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público.
50	FALTAS GRAVES Y LEVES: Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.

### 1.10 Ley 951 de 2005

Establece la obligatoriedad de los servidores públicos nacionales, departamentales y territoriales que van a separarse de sus cargos, o al finalizar el período para el cual fueron elegidos, que en aras de dar continuidad de la función pública, se debe realización un proceso de empalme, elaborando para tal fin un acta de entrega formal de los recursos financieros, materiales, y demás aspectos relacionados con la situación administrativa, el es-

tado de planes, proyectos, programas, etc., con un informe detallado de su gestión, indicando logros y pendientes. Al servidor público entrante también se le impone la obligación de recibir y verificar su contenido.

Igualmente, establece que los servidores públicos que se encuentren obligados a realizar la entrega de su cargo, pero que fueron ratificados, deberán rendir un informe al superior jerárquico y ante el órgano de control de la entidad.

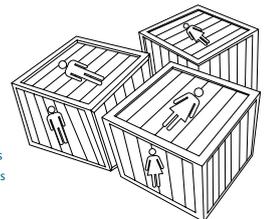


La verificación del acta debe realizarla el servidor entrante dentro de los 30 días siguientes; durante este lapso puede solicitar al servidor público saliente aclaraciones o información adicional. En caso de detectar irregularidades, se deben poner en conocimiento del órgano de control.

Es de tener en cuenta que esta actividad se enmarca dentro del principio de rendición de cuentas de la administración pública, en el cual el mandatario saliente rinde cuentas de su gestión, fortaleciendo el sentido de lo público y contribuyendo a los principios de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad del manejo de los recursos públicos.

### Para tener en cuenta...

Artículo	
5	<p>Los servidores públicos del Estado y los particulares enunciados en el artículo 2o. están obligados en los términos de esta ley a entregar al servidor público entrante un informe mediante acta de informe de gestión, los asuntos y recursos a su cargo, debiendo remitirse para hacerlo al reglamento y/o manual de normatividad y procedimiento que rija para la entidad, dependencia o departamento de que se trate.</p> <p>Asimismo, el servidor público entrante está obligado a recibir el informe y acta respectiva y a revisar su contenido.</p> <p>La verificación física o revisión que se haga de los diferentes aspectos señalados en el acta de entrega y recepción se realizará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la firma del documento, para efectos de determinar la existencia o no de irregularidades.</p>



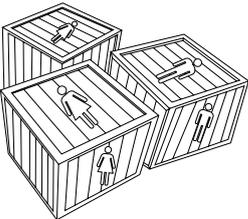
## 1.11 Ley 985 de 2005

Es la disposición más trascendental en Colombia frente a la trata de personas; esta adopta medidas de prevención, protección y asistencia para la garantía de los derechos de las víctimas y posibles víctimas de trata de personas, con un claro enfoque de derechos (arts. 1 y 2). Establece como elemento para la construcción de política estatal en la lucha contra la trata de personas la Estrategia Nacional, que debe desarrollar las medidas y acciones para la prevención de esta; la protección y asistencia de las vícti-

mas, el fortalecimiento de la investigación judicial y la cooperación internacional. De igual manera contempla la creación del Sistema Nacional de Información sobre la trata de personas y la realización de investigaciones para conocer causas y consecuencias de la trata de personas. Para la coordinación de la estrategia establece un Comité interinstitucional que también tiene funciones de órgano consultivo del Gobierno Nacional y adecúa el tipo penal de trata, modificando para tal fin el Código Penal.

### Para tener en cuenta...

Artículo	
4	La Estrategia Nacional contra la trata de personas será el eje de la política estatal.
5	El Estado colombiano, a través del Gobierno Nacional, de sus instituciones judiciales y de policía y de las autoridades nacionales y territoriales, tomará medidas y adelantará campañas y programas de prevención de la trata de personas, fundamentados en la protección de los Derechos.
6.5	Asesorar a las autoridades departamentales y municipales para que incluyan, en sus planes de desarrollo, programas de prevención y atención de la trata de personas y de atención a las víctimas de la misma.

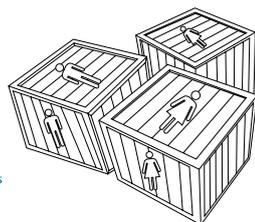


14	El Comité promoverá la creación de Comités regionales, departamentales y/o municipales contra la trata de personas, los cuales estarán presididos por los correspondientes gobernadores o alcaldes, y que deberán contar también con una entidad que actuará como Secretaría Técnica. La Estrategia Nacional adoptada por el Comité será la base de su formulación de acción contra la a nivel local haciendo los ajustes necesarios que consulten las especificidades del territorio y la población respectiva.
18	Las entidades y organismos del Estado que manejen información relacionada con la trata de personas deberán colaborar con la Secretaría Técnica, suministrándole los datos que esta requiera para el desarrollo del sistema de información a las que se refiere la presente disposición, que en ningún caso podrán referirse a asuntos de reserva legal.

## 1.12 Ley 1098 de 2006

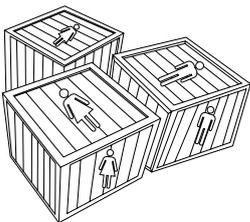
Esta ley expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual da coherencia a las premisas y postulados éticos que definen la perspectiva de derechos. Establece una nueva concepción respecto a la función del Estado, la familia y la sociedad civil como responsables en cuanto a deberes y garantías de los derechos de los niños. Respalda jurídicamente la

transición, que se ha venido dando en las últimas décadas, de posturas centradas en la situación irregular a la protección integral, como legitimador de un enfoque centrado en la perspectiva de derechos. Establece la obligatoriedad de contar con políticas públicas de infancia y adolescencia, responsabilidad que recae en el presidente de la República, los gobernadores y alcaldes.



**Para tener en cuenta...**

Artículo	
204	<p><b>RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.</b> Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas.</p>
207	<p><b>CONSEJOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL.</b> En todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde, quienes no podrán delegar ni su participación, ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta. Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público.</p>
201	<p><b>DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.</b> Para los efectos de esta ley, se entienden por políticas públicas de infancia y adolescencia, el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.</p> <p>Las políticas públicas se ejecutan a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos y estrategias.</p>



### 1.13 Ley 1257 de 2008

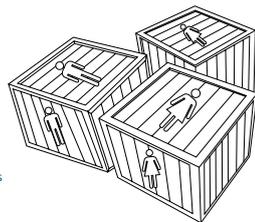
La expedición de esta ley constituye un avance para el país, dado que reconoce la violencia contra las mujeres como una expresión de discriminación y violación de sus derechos humanos, lo cual implica una responsabilidad inexcusable del Estado en la prevención, protección, atención, sanción, reparación y restablecimiento de derechos<sup>24</sup>.

Adoptando una serie de normas para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su atención y protección, y la adopción de políticas públicas, e imponiendo a las autoridades de orden nacional, departamental y municipal responsabilidades frente a la garantía a una vida libre de violencia.

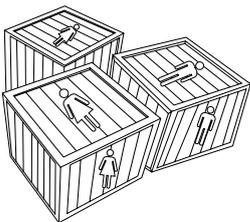
#### Para tener en cuenta...

Artículo	
2	Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.
7	Derechos de las mujeres. Además de otros derechos reconocidos en la ley o en tratados y convenios internacionales debidamente ratificados, las mujeres tienen derecho a una vida digna, a la integridad física, sexual y psicológica, a la intimidad, a no ser sometidas a tortura o a tratos crueles y degradantes, a la igualdad real y efectiva, a no ser sometidas a forma alguna de discriminación, a la libertad y autonomía, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la salud sexual y reproductiva y a la seguridad personal.

24. Procuraduría General de la Nación. MDG/F. Revista Procurando la Equidad No. 4. Bogotá, 2009, p. 27.



9	<p>Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social. (...)</p> <p>Departamentos y municipios</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El tema de violencia contra las mujeres será incluido en la agenda de los Consejos para la política social.</li> <li>2. Los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental incluirán un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia.</li> </ol>
20	<p>Los municipios y distritos suministrarán información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia adecuada a su situación personal, sobre los servicios disponibles, las entidades encargadas de la prestación de dichos servicios, los procedimientos legales pertinentes y las medidas de reparación existentes.</p> <p>Las líneas de atención existentes en los municipios y los distritos informarán de manera inmediata, precisa y completa a la comunidad y a la víctima de alguna de las formas de violencia, los mecanismos de protección y atención a la misma.</p> <p>Se garantizará a través de los medios necesarios que las mujeres víctimas de violencia con discapacidad, que no sepan leer o escribir, o aquellas que hablen una lengua distinta al español, tengan acceso integral y adecuado a la información sobre los derechos y recursos existentes.</p>



## 1.14 Decreto 1137 de 1999

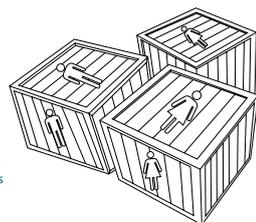
El objeto de este decreto es la organización del Sistema Administrativo de Bienestar Familiar; establece fines, integración, así como la estructura que será por niveles, nacional, regional y municipal, estableciendo competencias para cada nivel. De igual forma crea los consejos de política social y el subcomité de infancia, con el fin de articular a los agentes del sistema.

## 1.15 Decreto 4319 de 2006

Esta disposición establece la organización y funcionamiento de la cuenta especial creada para la lucha contra la trata de personas, la cual obedece al cumplimiento del artículo 20 de la Ley 985 de 2005. Esta cuenta está a cargo de la Secretaría Técnica del Comité interinstitucional para la lucha contra la trata de personas, que deberá atender los lineamientos y programas que se definan en la Estrategia Nacional.

### Para tener en cuenta...

Artículo	
11	CONSEJOS O COMITÉS DEPARTAMENTALES O DISTRITALES PARA LA POLÍTICA SOCIAL. En todos los departamentos y distritos, como condición para la articulación funcional de los agentes del sistema nacional de bienestar familiar en la respectiva jurisdicción, se conformarán consejos o comités para la política social, de los cuales el Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar hará parte. La integración y fijación de funciones de tales consejos serán de competencia del gobernador del departamento o del alcalde, según el caso, pero deberán contar con un subcomité o subcomisión permanentes, encargados del análisis y políticas de infancia y familia.



## Para tener en cuenta...

### Artículo

**OBJETIVOS DEL FONDO NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS.** La inversión de los recursos del Fondo tendrá como objetivo atender gastos tendientes a propiciar la prevención, protección y asistencia de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, el fortalecimiento de la investigación judicial y la acción policiva y el fortalecimiento de la cooperación internacional.

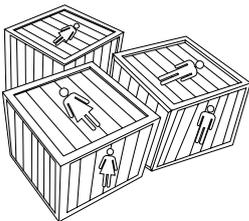
2 **PARÁGRAFO 1o.** Los programas y proyectos que se formulen para el cumplimiento de los objetivos del Fondo, podrán ser ejecutados directamente por el Ministerio del Interior y de Justicia o mediante contratos o convenios con entidades de derecho público. Tales entidades o dependencias públicas podrán adelantar los actos administrativos y contractuales necesarios para la realización del correspondiente objeto.

**PARÁGRAFO 2o.** La participación del Fondo en la financiación y/o cofinanciación de los programas y proyectos, no exime a las instituciones que hacen parte del Comité interinstitucional para la lucha contra la trata de personas, a que puedan incluir en sus presupuestos los rubros destinados a acciones contra la trata de personas definidos en la Estrategia Nacional contra la trata de personas.

## 1.16 Decreto 4786 de 2008

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 985 de 2005 se expide este decreto, que adopta la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012.

Este instrumento de política pública está encaminado a la adopción de medidas en la lucha contra la trata de personas, con unos principios rectores y orientadores, como son:



el enfoque de derechos, de género, de protección integral y territorial, y cuyos objetivos específicos son:

**1. Prevenir** la trata de personas a través de programas, proyectos y medidas desarrolladas por las autoridades públicas en un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, del sector privado en general, y con las organizaciones internacionales.

**2. Garantizar** la asistencia y la protección integral y calificada a las víctimas de trata de personas, desarrollando los mecanismos de

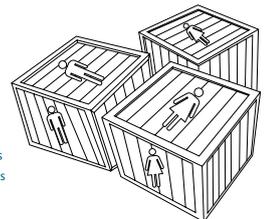
protección integral dentro de los sistemas administrativos, investigativos y judiciales.

**3. Fortalecer** los mecanismos de cooperación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral, para optimizar la lucha integral contra la trata de personas.

**4. Fortalecer** a las entidades del Estado encargadas de la investigación y judicialización del delito de trata de personas, que permita hacer más eficaces y eficientes la persecución y sanción de esta conducta punible.

**Para tener en cuenta...**

Artículo	
2	<p>La Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012 tiene como principios rectores y orientadores, los siguientes: (...)</p> <p>Enfoque territorial: los entes territoriales adecuarán y desarrollarán programas de lucha contra la trata de personas con base en la Ley 985 de 2005 y la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas, atendiendo a las particularidades y diversidad regional y local, que permitirá brindar respuestas según la situación del territorio.</p>



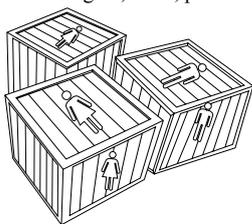
## CAPÍTULO II

### 2.1 Política pública sobre la trata de personas

La Constitución Política de 1991 impone el desafío de una nueva manera de planificación estatal para la atención de problemas socialmente relevantes. El modelo que adopta la Carta de 1991 hace énfasis en la autonomía de las regiones, en la gestión de su propio desarrollo, en la priorización del gasto social concebido como un mecanismo óptimo de redistribución del ingreso, en el principio de participación ciudadana y de concertación en la formulación de las políticas de planeación, que refuerzan la vigencia del principio democrático, y en la necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica.

De otra parte, este modelo de planeación pretende ser global, es decir abarca todas las esferas del actuar institucional del Estado, tanto nacional como territorial<sup>25</sup>.

25. Olano García, Hernán Alejandro. Constitución Política de Colombia. Séptima edición. Bogotá, 2006, p. 860.



Entre los instrumentos más relevantes se destaca la presentación de planes de desarrollo e inversión<sup>26</sup>, los cuales forman parte de la estructuración de las políticas públicas.

La política pública es una construcción social en la que el Gobierno desempeña un papel fundamental, orientando el comportamiento de actores mediante un conjunto de sucesivas acciones intencionales que tienen como propósito hacer frente a situaciones consideradas socialmente relevantes<sup>27</sup>; en tal medida, la política trazada para la lucha contra la trata de personas se compone de cuatro niveles asociados de acción; 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. En este capítulo

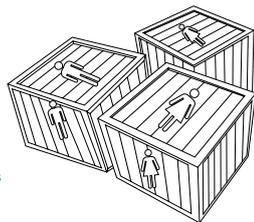
26. Constitución Política. Artículo 339.

27. Procuraduría General de la Nación. Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Bogotá, 2011, p. 26.

lo se abordarán primero y segundo nivel; es decir, qué se debe hacer y cómo.

Como producto de luchar organizada contra la trata de personas, según se vio en el capítulo anterior, existen herramientas, muchas de las cuales son normas, que por sí solas no hacen política pública pero que son importantes para la política, y además garantizan su realización, como la Ley 248 de 1995, por medio de la cual se aprueba la Convención internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, la Ley 470 del 5 de agosto de 1998, por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores”, hecha en México, D.F., el 18 de marzo de 1994; la Ley 704 del 21 de noviembre de 2001, por medio de la cual se aprueba el “Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, adoptado por la octogésima séptima (87ª) reunión de la Conferencia General de la OIT, en

Ginebra, Suiza, el 17 de junio de 1999; la Ley 765 del 31 de julio de 2002, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía”, adoptado en Nueva York el 25 de mayo de 2000; la Ley 800 de 2003, por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional” y el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional” de 2000; la Ley 985 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma; y el Decreto 4786 de 2008, que adopta la Estrategia Nacional Integral contra la trata de personas, la cual reviste gran importancia porque es el eje de la política.

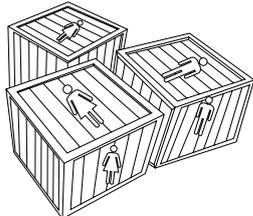


También se cuenta con estructuras como el Comité Interinstitucional para la lucha contra la trata de personas, ente coordinador de la política que desarrolla el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas, y los Comités regionales departamentales y/o municipales contra la trata de personas.

## 2.2 La Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas

La Estrategia Nacional es producto de un acuerdo interinstitucional, delimitado en el tiempo, para el período 2007 a 2012, con el objetivo de desarrollar la política de Estado para enfrentar la trata de personas que se presenta tanto en el ámbito interno como externo, con el fin de reducir el fenómeno desde los enfoques de derecho, género, territorial y protección integral<sup>28</sup>.

28. Decreto 4786 de 2008.



La estrategia comprende, como ya se mencionó, el qué se debe hacer, todos los planes, programas, proyectos y actividades que la desarrollen, están regidos por los cuatro enfoques de la Estrategia Nacional:

### 2.2.1 Enfoque de Derechos

El enfoque de derechos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano, y como tal debe permear los planes, programas y acciones para que se estructuren en un sistema de derechos. Esto quiere decir que el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos, identificando a los titulares de estos, y aquello a lo que tienen derecho; a los correspondientes titulares de deberes, y las obligaciones que les incumben; procurar fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar estos, y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones<sup>29</sup>.

29. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra. 2006, p. 22.

Este enfoque se centra en la persona humana, en donde la acción del Estado está al servicio de la efectividad y materialización de sus derechos, en especial de aquellas poblaciones excluidas o de las personas cuyos derechos estén en riesgo de ser vulnerados, en atención a los principios de los derechos humanos (universalidad). Por otra parte, y frente al tema que nos ocupa, es necesario tener en cuenta que este enfoque suprime los sesgos sectoriales, por tanto debe ir dirigido a respuestas integradas.

### 2.2.2 Enfoque de Género

El enfoque de género se desarrolla en el marco de la teoría de los derechos humanos, por lo que es un enfoque complementario del de derechos, es una categoría de análisis dirigida al “proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las

preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros”<sup>30</sup>.

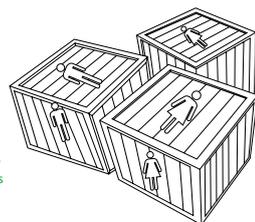
### 2.2.3 Enfoque de Protección Integral

Es 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.

### 2.2.4 Enfoque Territorial

En el marco de este enfoque, el territorio es un espacio geográfico socialmente construido, producto

30. Documentos oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 3 (A/52/3/Rev.1), capítulo IV, párrafo 4.



de las interrelaciones y decisiones de actores locales, que tienen una identidad. Para la construcción de políticas de desarrollo se debe partir de las realidades, particularidades y especificidades de cada población.

## 2.3 Líneas estratégicas

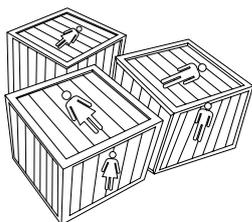
El Comité interinstitucional para la lucha contra la trata de personas, a través de la Estrategia Nacional Integral contra la trata de personas 2007-2012 planteó cuatro ejes como medio para su desarrollo. Es importante recordar que la lectura de estos ejes debe hacerse a la luz de la Constitución Política, los tratados internacionales y lo dispuesto en la Ley 985 de 2005.

### 2.3.1 Eje de Prevención

La Estrategia Nacional impone para el eje de prevención el desarrollo de programas, proyectos y medidas concertadas con los actores públicos y privados, a través de las siguientes acciones:

- Implementar un sistema de información que permita la caracterización y el análisis del fenómeno de la trata de personas.
- Implementar una estrategia de comunicación y divulgación para la movilización social.
- Fortalecer espacios de concertación y coordinación interinstitucional e intersectorial en el ámbito local, regional, nacional e internacional.
- Implementar programas y proyectos de formación y capacitación dirigidos a servidores públicos, organizaciones de la sociedad civil y grupos de alto riesgo.

Téngase en cuenta que la trata de personas es el negocio de seres humanos, donde hay oferta y demanda; en la medida en que se atacan las causas, se desestimula la oferta. En ese sentido, la primera autoridad departamental o municipal tiene una responsabilidad frente a la identificación y conocimiento de las causas que puedan



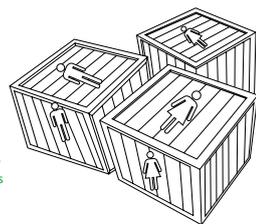
estar dándose en su territorio; en la complejidad de la hay factores como los de tipo social, económico, cultural, entre otros (conflicto armado, violencia basada en el género). La realización del diagnóstico de la situación actual de la trata de personas en su territorio es el primer paso para el desarrollo de medidas adecuadas para su intervención.

Por ser la trata de personas multicausal, se requiere concertación de actores para llegar a respuestas integrales, de ahí la importancia de la creación o generación de espacios interinstitucionales, en los cuales se dará el trabajo armónico con organizaciones de la sociedad civil, del sector privado en general<sup>31</sup> y la cooperación internacional; lo anterior va en concordancia con lo establecido en la Ley 985 de 2005 en su artículo 14.

Desde la fecha de expedición de la Estrategia Nacional Integral para la lucha contra la trata de personas al día de hoy, el comportamiento de la ha cambiado, quedando la

estrategia corta en sus acciones para prevenir, pues se requiere con urgencia tomar medidas preventivas, en el marco de lo establecido en la Ley 985 de 2005, dirigidas a corregir las condiciones subyacentes que dan origen a la trata. Situación que ya fue advertida por la Procuraduría General de la Nación, en su informe de vigilancia 2010 publicado en la revista Procurando la Equidad No. 5, en donde “se hace un llamado a las autoridades nacionales y territoriales para que adopten medidas de prevención que permitan responder a los factores de riesgo, que contemplen políticas económicas y sociales destinadas a atacar las causas profundas de la trata de personas y que inicien acciones encaminadas a optimizar la recopilación de datos como fuente principal para el conocimiento del fenómeno, así como actividades de investigación, medidas migratorias, medidas fronterizas y medidas de sensibilización desde el enfoque de derechos”.

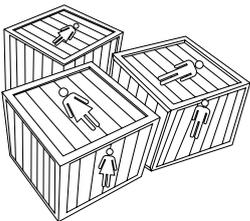
31. Ley 985 de 2005. Artículo 2, numeral 5.



### 2.3.1 Eje de Protección y Asistencia a Víctimas

El objetivo del Eje de protección y asistencia a víctimas es el de 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. Las acciones propuestas son las siguientes:

- Implementar medidas de asistencia y de protección integral a las víctimas, a su núcleo familiar y testigos durante el proceso de indagación, investigación y judicialización.
- Impulsar gestiones consulares que garanticen la seguridad de las víctimas, salvaguardar su dignidad e integridad personal.
- Activar mecanismos administrativos y las herramientas que garanticen el restablecimiento de los derechos de las víctimas, haciendo énfasis en niños, niñas y adolescentes.



- Desarrollar mecanismos de protección integral a los intereses de las víctimas, durante el proceso penal<sup>32</sup>.

La protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas es una obligación que le corresponde a las autoridades, fundamentada no solo en los instrumentos internacionales, sino en el marco del Estado Social de Derecho “...que hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección. Exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye

32. Decreto 4786 de 2008.

la alimentación, vivienda, seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad”<sup>33</sup>.

La protección y asistencia a víctimas recae en gran medida en los territorios, en razón a la aproximación con la realidad del territorio para diseñar e implementar políticas dirigidas a garantizar el bienestar de su población, así como la potestad para garantizar la prestación de los servicios. Esto no es óbice para que las autoridades nacionales, en aras del principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, tengan también responsabilidades frente a este eje.

La Ley 985 de 2005 establece que, como mínimo, se debe contar con los siguientes programas:

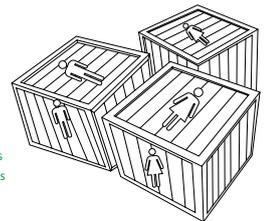
- Programas de asistencia inmediata, que deberán satisfacer, por lo menos, las siguientes necesidades: retorno de las víctimas a su lugar de origen, si estas lo solicitan; seguridad; alojamiento

adecuado; asistencia médica, psicológica y material, e información y asesoría jurídica respecto a los derechos y procedimientos legales a seguir. Estas prestaciones serán objeto de la debida reglamentación.

- Programas de asistencia mediata que incluyan, entre otros aspectos: capacitación y ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo, y acompañamiento jurídico durante todo el proceso legal, en especial en el ejercicio de las acciones judiciales para exigir la reparación de los daños que han sufrido las víctimas.

La asistencia y protección a víctimas impone retos en la formulación e implementación de políticas que materialicen la reparación física, psicológica, social, sin olvidar la preservación de la seguridad física. Estas políticas, como ya se dijo, deben incluir los enfoques orientadores (derechos, género, protección integral y territorial), además concurren otras disposiciones dirigidas a las asis-

33. Sentencia No. T-426/92. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.



tencia y protección de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, como son: lo dispuesto en el Código de la Infancia y la Adolescencia para la protección de esta población y en la Ley 1257 de 2008, cuyo objeto es la adopción de normas que permitan garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia, que incorpora una serie de principios<sup>34</sup> a tener en cuenta, en consideración a que la trata de personas es una forma de violencia contra las mujeres.

La atención a este componente por parte de las autoridades territoriales es de suma importancia, dado que existen serias dificultades en el proceso de atención y asistencia a las víctimas, como lo manifestó el informe de vigilancia de la Procuraduría General de la Nación, que declaró que “frente al restablecimiento de los derechos en personas mayores de edad, la Procuraduría General de la Nación advierte que persisten serias dificultades, pues si bien la Ley 985 de 2005

34. Igualdad real y efectiva, derechos humanos, principio de corresponsabilidad, integralidad, autonomía, coordinación, no discriminación y atención diferenciada.

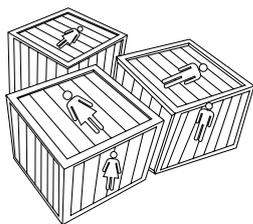
adoptó medidas contra la trata de personas y estableció normas para la atención y protección de las víctimas, este sólo reconocimiento desde el punto de vista legal se queda corto, pues en la práctica no están dadas las condiciones para que una víctima mayor de edad, hombre o mujer, pueda acceder a servicios sociales o a la justicia que le permita la investigación, ni para que se logre la sanción de los responsables o la reparación de los derechos violados<sup>35</sup>. En tal sentido, la Procuraduría General de la Nación insta a las autoridades territoriales para que adopten las medidas necesarias que garanticen la asistencia y protección de las víctimas de trata de personas y se les restablezcan sus derechos<sup>36</sup>.

### 2.3.3 Eje de Cooperación Internacional

Este eje tiene por objeto fortalecer los mecanismos de cooperación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral, para

35. Procuraduría General de la Nación. Revista Procurando la Equidad No. 5. Bogotá, 2010, p. 32.

36. Ibidem, p. 33.



optimizar la lucha integral contra la trata de personas; las acciones son las siguientes:

- Desarrollar una herramienta de seguimiento para verificar el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el país, relativos a la trata de personas.

- Definir programas y proyectos de cooperación, intercambio judicial, asistencia técnica y formación, dirigidos a las instituciones nacionales que participan de los espacios internacionales.

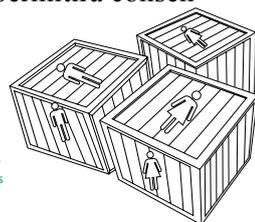
- Desarrollar el intercambio de información relativa a las causas, modalidades, particularidades y consecuencias para la caracterización y análisis de la trata de personas transnacional.

- Movilizar recursos de cooperación técnica, científica y financiera no reembolsables, que apoyen el desarrollo de la lucha integral contra la trata de personas en Colombia<sup>37</sup>.

37. Decreto 4786 de 2008.

La trata de personas, como ya se mencionó, es transnacional, traspasa fronteras, en tal medida Colombia puede ser país de origen, tránsito o destino de víctimas, situación que impone la necesidad de generar lazos de cooperación estrecha con otros países, muchas veces fronterizos o no, con el fin de coordinar medidas de protección a la víctima, para implementar acciones preventivas o para el recaudo probatorio en la investigación del delito.

Para la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas en especial mujeres y niños, la cooperación entre los Estados es fundamental, define elementos importantes en la cooperación como es la armonización de los marcos jurídicos del delito de y la eliminación de diferencias o barreras que puedan obstaculizar la oportuna cooperación internacional, entre otros. La suscripción de acuerdos bilaterales, regionales e internacionales permitirá consen-

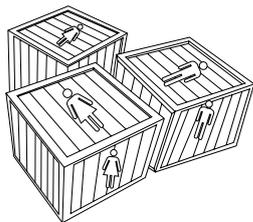


sos para la lucha contra la trata de personas y la protección de las víctimas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas expidió la Resolución 58/137 para el fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a sus víctimas, producto de la preocupación frente a las víctimas de trata de personas que son explotadas a nivel mundial por grupos transnacionales de delincuentes organizados; en tal medida reconoce que para contrarrestar eficazmente la amenaza de la trata de personas es esencial que exista una cooperación internacional amplia entre los Estados miembros y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes.

Para el desarrollo de las actividades propuestas en la Estrategia, es preciso tener en cuenta que al presidente de la República le corresponde dirigir las relaciones internacionales<sup>38</sup>, por cuanto

38. Constitución Política, artículo 189, numeral 2.



las actividades que se deriven en este eje y que tengan que ver con la suscripción de documentos o la realización de encuentros con otros países, son de competencia de la Cancillería, con la que se debe coordinar cualquier acción.

### 2.3.4 Eje de Investigación y Judicialización

El objetivo de éste es el de fortalecer a las entidades del Estado encargadas de la investigación y judicialización del delito de trata de personas que permita ser más eficaces y eficientes en la persecución y sanción de la conducta punible, a través de las siguientes acciones:

- Fortalecer la capacidad técnica y operativa de las instituciones del Estado encargadas de la persecución del delito de la trata de personas.
- Actualizar permanentemente las estrategias investigativas.
- Articular a las entidades del Estado para la coordinación inte-

rinstitutional e intersectorial de las funciones, acciones y recursos para la investigación y sanción del delito.

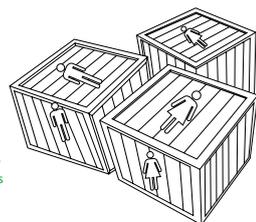
- Desarrollar procesos de formación y actualización dirigidos a operadores de justicia y a entidades que apoyan su administración<sup>39</sup>.

Si bien este eje corresponde a los órganos de investigación y judicialización del delito, su desarrollo se hace en el marco del principio de colaboración armónica entre los poderes, en aras de cumplir con los fines del Estado.

Se tienen identificados una serie de aspectos que obstaculizan la detección, investigación y judicialización de los tratantes, como se advierte en las conclusiones de la investigación realizada en el marco del convenio de cooperación celebrado entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia y el Ministerio del Interior,

Aspectos jurídicos del delito de trata de personas en Colombia, se destacan “como dificultades en materia de judicialización: a) falta de capacitación y/o sensibilidad de los operadores judiciales; b) utilización de un enfoque de política criminal y no de derechos humanos; c) falta de recursos humanos, económicos y técnicos para las investigaciones; d) subutilización de algunos de los recursos aportados por la cooperación internacional; e) déficit en la persecución judicial; f) dificultades probatorias; g) falta de una adecuada tipificación de la conducta por parte de los fiscales y de los jueces competentes, tanto los que tienen función de conocimiento como los que tienen función de control de garantías; h) no hay una comprensión adecuada desde el verdadero sentido del bien jurídicamente tutelado; i) aceptación social de algunas prácticas y conductas que constituyen trata de personas y su incidencia tanto en minimizar el impacto del delito como la judicialización del mismo, y j) alto riesgo de revictimización en la investigación judicial”.

39. Decreto 4786 de 2008.



Para superar estas dificultades se requiere tomar medidas para el fortalecimiento propuesto en la estrategia, el cual es de vital importancia para contar con servidores competentes que garanticen a las víctimas el derecho al libre acceso a la justicia, la verdad y la reparación integral.

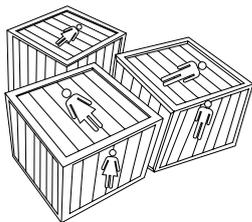
Por otra parte, entre las actividades propuestas se encuentran los procesos de formación, los cuales, en lo posible, deben realizarse de manera conjunta con todos los servidores públicos con responsabilidades en la lucha contra la trata. El conocimiento y experiencia que cada uno tiene en cumplimiento de sus funciones, resulta vital para establecer el modus operandi de los tratantes, el perfil de las víctimas y otros asuntos asociados que permitan la prevención de la y la judicialización de delito.

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en especial mujeres y niños, demanda la necesidad de que las capacitaciones se realicen consi-

derando los derechos humanos, especialmente de las mujeres, niños y niñas, y fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Por otra parte, señala que deberá centrarse en los métodos aplicados para prevenir la trata, enjuiciar a los tratantes y proteger los derechos de las víctimas, incluida la protección de las víctimas frente a los tratantes.

Entre los principios fundamentales de la capacitación y creación de capacidad sugeridos por las Naciones Unidas, se encuentran los siguientes:

- Las medidas de creación de capacidad y los planes de estudios de la formación deberán basarse exclusivamente en una evaluación previa de la situación.
- El enfoque deberá promover entre las partes interesadas una comprensión clara de las deficiencias y ámbitos susceptibles de mejoras. Esto solo puede lograrse una vez que los propios interesados participan en la evaluación y contribuyen a la planificación de la capacitación.



- En la medida de lo posible, en las actividades de creación de capacidad o de formación se deberá asignar prioridad a las organizaciones locales o regionales, ya que es más probable que conozcan mejor las necesidades internas. Los actores internacionales deben desempeñar una función de asesoramiento decreciente, en la medida en que el gobierno, las fuerzas del orden y los actores de la sociedad civil afianzan su capacidad<sup>40</sup>.

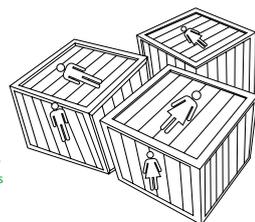
## 2.4 Los Comités Regionales, Departamentales y/o Municipales de Lucha contra la Trata de Personas

La Ley 985 de 2005 establece, en el párrafo segundo del artículo 14, que: “El Comité promoverá la creación de Comités regionales departamentales y/o municipales contra la trata de personas, los cuales estarán presididos por los correspondientes gobernadores o alcaldes, y que deberán contar también con una entidad que ac-

tuará como Secretaría Técnica. La Estrategia Nacional adoptada por el Comité será la base de su formulación de acción contra la a nivel local haciendo los ajustes necesarios que consulten las especificidades del territorio y la población respectiva”.

En cumplimiento de esta disposición el Comité Interinstitucional ha venido impulsando la creación de los Comités Departamentales con una cobertura del 100% de los departamentos como se evidencia en el siguiente cuadro:

40. Naciones Unidas. Programa Mundial contra la trata de personas. Manual para la lucha contra la trata de personas. Nueva York, 2009, p. 91.



Amazonas	Decreto No. 0024 de 2009
Antioquia	Decreto No. 1217 de 2008
Arauca	Decreto No. 287 de 2010
Atlántico	Decreto No. 0370 de 2008
Bolívar	Decreto No. 748 de 2007
Boyacá	Decreto No. 01289 de 2010
Caldas	Resolución No. 0173 de 2007
Caquetá	Decreto No. 00895 de 2008
Casanare	Decreto No. 0096 de 2010
Cauca	Decreto No. 0181 de 2011
Cesar	Decreto No. 00262 de 2009
Chocó	Decreto 0151 de 2011
Córdoba	Decreto No. 02604 de 2008
Cundinamarca	Decreto No. 00144 de 2008
Guainía	Decreto No. 0151 de 2010
Guajira	Decreto No. 150 de 2011

Guaviare	Decreto No. 084 de 2010
Huila	Decreto No. 392 de 2008
Magdalena	Decreto No. 071 de 2010
Meta	Decreto No. 0332 de 2008
Nariño	Ordenanza No. 018 de 2008
Norte de Santander	Decreto No. 0335 de 2008
Putumayo	Decreto No. 0209 de 2010
Quindío	Decreto No. 00281 de 2010
Risaralda	Decreto No. 056 de 2008
San Andrés y Providencia	Decreto No. 0291 de 2010
Santander	Decreto No. 0250 de 2008
Sucre	Decreto No. 1126 de 2009
Tolima	Decreto No. 0616 de 2011
Valle del Cauca	Decreto No. 0585 de 2007
Vaupés	Decreto No. 0173 de 2010
Vichada	Decreto No. 0210 de 2011

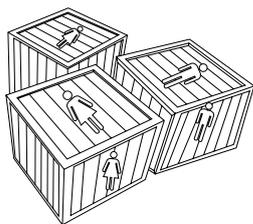
Para el establecimiento de los Comités municipales se priorizarán aquellos en los que se estén presentando casos de trata de personas, ya sea como municipio de origen o de destino, o se tengan identificados factores de vulnerabilidad.

La creación del comité en el municipio se debe realizar mediante acto administrativo. A continuación se dan algunas sugerencias para su elaboración:

- En los considerandos, motivación del acto administrativo, se debe fundamentar el marco jurídico relacionado con la necesidad de contar con una instancia territorial contra la trata de personas<sup>41</sup>.

- La conformación del comité: en este se enuncian los representantes de las entidades competentes que harán parte de él. A continuación se sugiere algunos secto-

41. Constitución Política, artículo 17, Ley 800 de 2003, Ley 985 de 2005 y Decreto 4786 de 2008.



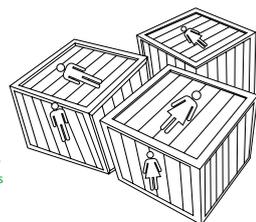
res que tienen competencia frente a este tema, los cuales deben ajustarlo a la institucionalidad representada en su territorio: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Planeación, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría Social, Secretaría de Equidad/ Mujer, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, ICBF, Procuraduría General de la Nación/Personería municipal, SENA, Comisarías de Familia y alcalde, quien lo presidirá. Debe igualmente considerar la participación de las organizaciones de la sociedad, de mujeres, niños y niñas, y las ONG cuyo objeto sea relacionado con la trata de personas, ya sea en la conformación del comité o como invitadas.

- Expresar las particulares en que se realizará la participación de los representantes de las entidades, como por ejemplo: manifieste la posibilidad de delegación o representación; fije las responsabilidades de los representantes que garanticen la continuidad de los planes, proyectos, acciones,

ante un eventual cambio de personal, realizando la entrega de actas, documentos y demás soportes, así como de las cosas pendientes por realizar; establezca la obligatoriedad de la asistencia de los integrantes a las reuniones.

Estas sugerencias son producto del análisis del funcionamiento de los comités creados, donde se han identificado estas barreras que impiden dar cumplimiento a lo planeado por el comité. Si aún persiste el incumplimiento de sus obligaciones, una vez estas se hayan reglamentado en el acto administrativo, se puede informar a la Procuraduría General de la Nación, a la que, en ejercicio de las funciones preventivas y de control de gestión, le corresponde velar por el cumplimiento de los actos administrativos y por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas, así como por el control de gestión sobre ellas.

- Designe la entidad que se encargará de la Secretaría Técnica y determine sus funciones.



- Establezca las funciones que realizará el comité. Tenga en cuenta que estos son espacios para la concertación y definición de las políticas a seguir en la lucha contra la trata de personas, que deben ir en concordancia con el plan municipal y nacional de desarrollo y la Estrategia Nacional Integral contra la trata de personas, atendiendo a la realidad del territorio. En donde las autoridades asesorarán y recomendarán la toma de decisiones, ya sea de asuntos administrativos o de recursos (sea para asignar o gestionar), elaborarán los planes, programas y proyectos que desarrollen la política concertada, los cuales se deben plasmar en un Plan de Acción que debe ser aprobado y cumplido por cada una de las entidades responsables, correspondiéndoles su seguimiento y evaluación. De igual manera es instancia coordinadora de acciones en el territorio y asesora en materia de trata de personas.

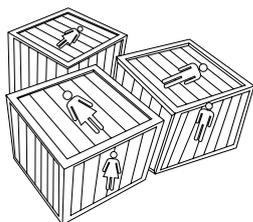
## 2.5 Consejos de Política Social

El Consejo de Política Social es el escenario estratégico, descen-

tralizado y funcional para la construcción y/o formulación participativa de la política pública. Los Consejos de Política Social fueron planeados inicialmente<sup>42</sup> con el objetivo de articular funcionalmente a los agentes del sistema nacional de bienestar familiar en la respectiva jurisdicción para la definición de las políticas de la infancia, marco que se amplió a toda la política social, desde una concepción del desarrollo humano integral.

La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, salud o seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente

42. Decreto 1137 de 1999.



por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo<sup>43</sup>. En tal medida, ante la imposibilidad de la constitución del Comité municipal contra la trata de personas, el Consejo de Política Social, como espacio de concertación y coordinación de la política social, es el ideal para la construcción de las políticas de lucha contra la trata de personas, las cuales deben estar integradas a la política social. Toda vez que es al alcalde, en conjunto con las demás entidades, a quienes les corresponde garantizar los derechos de la población de su municipio, la política que construya debe responder al aseguramiento y protección de los derechos de todas las personas. Por eso su visión está en promover el desarrollo territorial, reconocer que la población no es homogénea, que hay diferencias por género, etnia, edad, condición so-

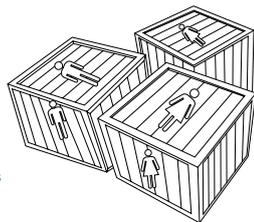
43. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Política Social. Guía de orientación de políticas públicas. Nueva York, 2007.

cial, habitabilidad rural o urbana; que hay relaciones e intercambio de poder, y que hay factores que influyen en la población, y que se deben tener en cuenta como factores sociales, económicos, políticos y ambientales.

De igual manera, en el Consejo de Política Social se pueden articular e integrar las demandas en prevención, asistencia y protección a víctimas, y en investigación y judicialización de este delito, con otros conceptos que tienen profunda similitud o relación; el no articular solo conlleva a repetición de acciones y esfuerzo, que van en detrimento de los derechos y garantías de las víctimas y de los recursos públicos. Veamos algunos:

### 2.5.1 Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes

La Mesa Investigativa del Comité contra la ESCNNA (explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes), en el año 2008 realizó las recomendaciones conceptuales para el abordaje de esta explotación, que se define como



la explotación sexual consistente en el abuso sexual cometido contra una persona menor de 18 años de edad, en el que a la víctima o a un tercero se le ofrece pagar o se le paga en dinero o en especie. La víctima es tratada como mercancía u objeto, siendo vendida y comprada por parte de adultos(as), en lo que reproduce una forma actual de esclavitud.

La relación entre explotación sexual y trata de personas:

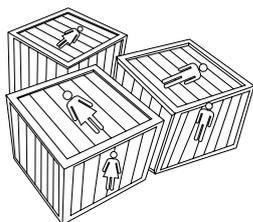
- La ESCNNA es una modalidad de trata de personas cuando se cumple con la condición del traslado con finalidad de explotación. Sin embargo, también es posible afirmar que la ESCNNA puede darse fuera del marco de la trata de personas, cuando únicamente ocurre la explotación sin desarraigar a la víctima.

Sin embargo, la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes puede, en muchos casos, convertirse en una condición previa para ser víctima de la trata de personas.

- Se considera, entonces, que la de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual es un punto de intersección entre las dos problemáticas, pero es importante no confundir la una con la otra, puesto que se pierde la panorámica de las diferentes manifestaciones de cada una, lo cual redundaría en una reducción que puede invisibilizar graves vulneraciones y afectar la forma como se aborda adecuadamente cada una. Sin embargo, la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes puede, en muchos casos, convertirse en una condición previa para ser víctima de la trata de personas.

### 2.5.2 La violencia basada en género

La Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos (1993) reconoce que “los derechos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”, estos son los fundamentos para que en el año siguiente se expidiera la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra



la mujer, en la cual se abordó la violencia de género en su artículo 1° “(...) *por violencia contra la mujer se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada*”.

En el artículo 2° enumera los actos en los que hay violencia contra la mujer, aunque sin limitarse a ellos; en el literal b) se encuentra la de mujeres, como se verá a continuación:

a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados

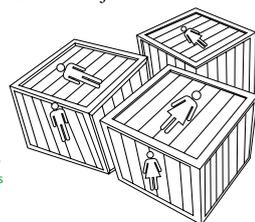
por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;

b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la de mujeres y la prostitución forzada.

c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, donde quiera que ocurra<sup>44</sup>.

Por su parte, con la expedición de la Ley 1257 de 2008, las autoridades deben garantizar a las mujeres una vida libre de violencia y la adopción de políticas públicas necesarias para su realización, esta ley en su artículo 2o. define la violencia contra la mujer en los siguientes términos:

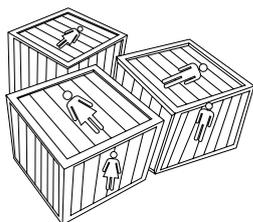
44. Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución 48/104. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.



*“Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.*

*Para efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas”.*

En tal medida la de mujeres es una violencia basada en género, y



como tal tiene un marco normativo que debe tenerse en cuenta para la garantía y protección de sus derechos y el restablecimiento de los mismos.

### 2.5.3 Explotación infantil

El artículo 93 de la Ley 1453 de 2011, conocida como la ley de seguridad ciudadana, introduce un nuevo tipo penal que tiene por objeto penalizar a quien la utilice, instrumentalice, comercialice o mendigue con niños, niñas o adolescentes.

Este nuevo tipo penal tiene entre sus verbos rectores la mendicidad, la cual es una modalidad de la trata de personas que se da cuando se cumple el traslado del niño, niña o adolescente. Si la mendicidad se da sin el traslado, no se configura trata de personas sino explotación infantil.

### 2.5.4 Tráfico de niños, niñas y adolescentes

El artículo 188e del Código Penal establece que: “El que intervenga

en cualquier acto o transacción en virtud de la cual un niño, niña o adolescente sea vendido, entregado o traficado por precio en efectivo o cualquier otra retribución a una persona o grupo trata de personas” (artículo 188e. Código Penal).

Este tipo penal castiga la transacción, es decir la venta del niño, niña o adolescente, pero no establece los propósitos; en tal medida, cuando se da la venta con fines de explotación y hay traslado del niño, niña o adolescente se configura el delito de trata de personas.

### 2.5.5 El tráfico de migrantes

El tráfico de migrantes se encuentra tipificado en el artículo 188 del Código Penal en los siguientes términos: *“El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida del personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí u otra persona (...)”*.

Entre la trata de personas y el tráfico de migrantes hay diferencias fundamentales, que se dan en dos aspectos: el consentimiento y la transnacionalidad<sup>45</sup>.

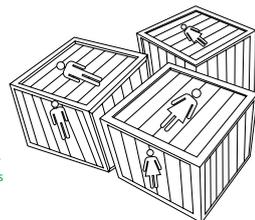
Pese a estas diferencias, es importante reconocer una relación entre el tráfico de migrantes y la trata de personas, el cual obedece a que aquellas objeto de tráfico ilícito de migrantes, por su condición de ilegalidad, se vuelven vulnerables y pueden convertirse en víctimas de trata.

## 2.6 Planes de acción de los comités de lucha contra la trata de personas

Ahora bien, se va a revisar el segundo nivel, que corresponde al plan, es el cómo se va hacer, el cual se materializa en el Plan de Acción del Comité de trata de personas.

El Plan de Acción del Comité de trata de personas permitirá, entre otras, ‘aterrizar’ la política pú-

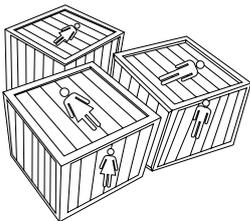
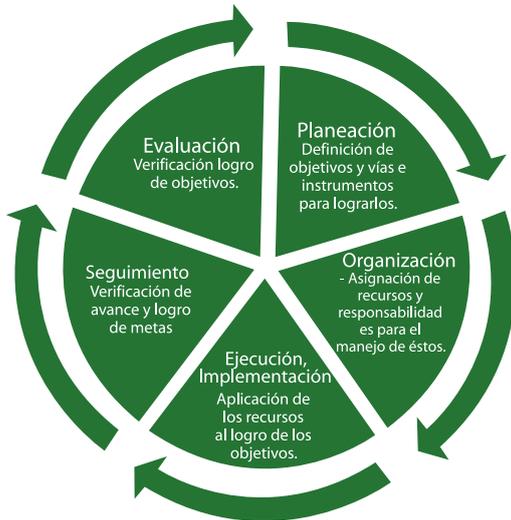
45. Naciones Unidas. Programa mundial contra la trata de personas. Manual para la lucha contra la trata de personas. Nueva York, 2009, p. 4.



blica, organizar las actividades de las entidades que lo conforman, fijar los objetivos, definir las metas, actividades (proyectos/ acciones), responsables, tiempo de ejecución, definir los recursos, constituyéndose en un instrumento que permitirá el seguimiento y evaluación.

Las políticas públicas contra la trata de personas solo cobran sentido en función de su contribución a los fines del Estado colombiano. En tal sentido, el éxito de las mismas depende de su contribución al logro de tales fines que, desde un punto

de vista operativo, se convierten en los objetivos hacia los que se dirigen las políticas. Estas requieren: ser formuladas de acuerdo con una concepción de Estado (la trata de personas es una vulneración de los derechos humanos), ser dotadas de las herramientas necesarias (planes, programas, inversión), ser implementadas y ejecutadas, ser objeto de un seguimiento y ser evaluadas en cuanto al logro de sus objetivos y su impacto en la sociedad. Las políticas públicas necesitan ser retroalimentadas de todas sus actividades:

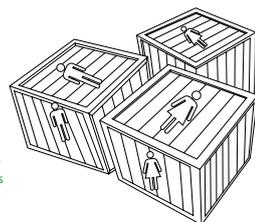


Tráfico de migrantes		Trata de personas
Consentimiento	Se suelen consentir en ese tráfico.	Las víctimas de la trata, nunca han consentido o, si lo hicieron inicialmente, ese consentimiento ha perdido todo su valor por los actos de los traficantes.
Transnacionalidad	Siempre hay cruce ilícito de fronteras y entrada a otro país.	No siempre hay cruce de fronteras, y si lo hay, la legalidad o ilegalidad del cruce no reviste significación.

En el Plan de Acción se debe evidenciar la coordinación que existe entre todas las entidades territoriales, en el marco del proceso de desarrollo integral. La política pública contra la trata de personas debe armonizarse con los Planes de Desarrollo, como lo dispone la Ley 985 de 2005 (departamentos y municipios incluyan la trata de personas en sus Planes de Desarrollo).

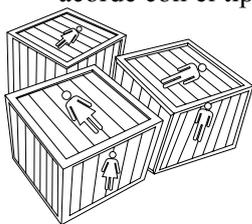
Para la elaboración del Plan de Acción los integrantes del comité deberán realizar un diagnóstico de la situación actual de la en ese territorio, bajo los principios que orientan la planeación, como

son coordinación, continuidad, eficiencia, coherencia y planificación, identificando los alcances del problema desde el marco de derechos. Se deben tener en cuenta los obstáculos y barreras para el desarrollo humano y social que afecten a las víctimas de trata de personas (como los factores de vulnerabilidad: desigualdad de género, pobreza, desempleo), la oferta de servicios con que se cuenta para la atención a víctimas (pública y privada), la identificación de los involucrados (víctimas, ONG, presuntos tratantes), las inversiones en la lucha contra la trata.



Analizar la situación, identificar alternativas de solución y examinarlas, con el fin de seleccionar la solución óptima, y contrastarlas con las fuentes de financiación. Este examen sistemático de las circunstancias locales es insumo fundamental para la inclusión de la trata de personas en el Plan de Desarrollo. El Plan de Acción debe articularse no solo al Plan de Desarrollo, sino a otros instrumentos de la gestión pública.

Una vez cuenten con las selecciones de soluciones, se deben definir los objetivos del Plan de Acción y los programas y/o acciones que respondan al objetivo en el marco de la integralidad de la lucha contra la trata de personas. Frente a cada una de estos se establecerá un indicador, que debe ser claro (preciso y sin ambigüedades), relevante (válido para el tema de trata de personas), económico (disponible, a un costo razonable), que se pueda monitorear (susceptible de validación independiente), adecuado (proporcionar una base suficiente para valorar el desempeño), y acorde con el tipo de indicador:



- **Gestión:** indicadores que permiten medir el desempeño o el avance alcanzado en los procesos tendientes a lograr un resultado. Incluye indicadores de formulación, insumos y gestión. (Metas intermedias – Ruta crítica).

- **Producto:** miden los bienes o servicios directamente provistos a partir de la transformación de insumos.

- **Efecto / impacto:** miden los efectos a mediano y largo plazo generados por los productos de una política, plan o programa sobre la población directamente afectada. Incluye los indicadores de resultado y de impacto.

También se establece el responsable, los tiempos en que se realizará (si la acción es a largo plazo puede realizarse por fases), los costos y origen de los recursos. Estos se deben priorizar de acuerdo con la disponibilidad real de recursos (humanos, físicos, financieros, etc.) y tiempos.

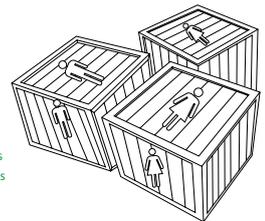
La aprobación del Plan de Acción se debe realizar por todos los integrantes del comité. Los programas a llevar a cabo deben formar parte del Plan de Acción de cada una de las entidades; esto garantizará la sostenibilidad y el cumplimiento<sup>46</sup>.

Si hay actividades compartidas entre varias dependencias territoriales, deben proponer un trabajo conjunto, de forma tal que cumplan con su realización.

Por constituirse en la ruta a seguir por el Comité contra la trata de personas, los planes de acción deben diseñarse y aprobarse entre los meses de noviembre y diciembre, para que se dé inicio en el mes de enero del año siguiente. Una vez formalizado debe enviarse al Ministerio del Interior (MI), Secretaría Técnica del Comité interinstitucional de lucha contra la trata de personas, en su calidad de órgano coordinador de la política pública.

OBJETIVO	PROGRAMA/ ACCION	INDICADOR	TIEMPO PARA LA REALIZACIÓN	COSTOS Y ORIGEN DE LOS RECURSOS	RESPONSABLE
----------	---------------------	-----------	-------------------------------	---------------------------------------	-------------

46. El Plan de Acción es un instrumento de la gerencia pública cuyo propósito es articular los objetivos, metas, estrategias, del Plan de Desarrollo departamental, distrital, municipal con la misión y funciones de las entidades públicas, y de estas con las políticas, programas y proyectos de inversión programados en cada vigencia. En este sentido el Plan de Acción es una herramienta de gestión que permite a cada dependencia de la administración orientar estratégicamente sus procesos, instrumentos y recursos disponibles (humanos, físicos, económicos e institucionales) hacia el logro de objetivos y metas anuales (Departamento Nacional de Planeación. Bases para la elaboración del Plan de Acción en las entidades territoriales. Bogotá, 2001).



## 2.7 Seguimiento y evaluación

El seguimiento es un procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución del Plan de Acción, con el fin de identificar los logros y debilidades que permitan la realización de los ajustes necesarios. De igual forma establece responsabilidades entre los ejecutores y sus resultados, avances en el cumplimiento de metas y plazos, y la ejecución de recursos.

El seguimiento es parte integrante del Plan de Acción que debe llevarse a cabo periódicamente; los informes se presentarán en las reuniones del comité, en el marco del Comité contra la trata de personas, o en su defecto en el marco del Consejo de Política Social. Como ya se mencionó, este sirve para monitorear el cumplimiento

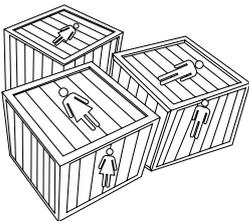
de las acciones planeadas dentro de los plazos establecidos en el respectivo cronograma y presupuesto asignado, convirtiéndose en una herramienta indispensable para la planeación territorial.

## 2.8 Herramientas para el seguimiento del Plan de Acción

El Comité contra la trata de personas debe implementar y/o tener en cuenta algunas herramientas con que cuentan las entidades territoriales.

- Cronograma de Actividades. Es el instrumento en donde se condensa y organiza de forma secuencia temporal las actividades que se deben realizar para el cumplimiento del Plan de Acción. Este puede estar dispuesto en semanas o meses. Su diligenciamiento es responsabilidad del Comité.

Programa / Acción	Actividades	Ene	Feb	Mar	Abr	Mayo	Jun	Jul	Ago	Sep	Nov	Dic



- La Secretaría Técnica del Comité debe implementar un instrumento que le permita mantener actualizada la información del cumplimiento del Plan de Acción, con las dificultades que pudieren ocurrir. Para este fin todas las entidades deben remitir la información necesaria cuando esta lo requiera.

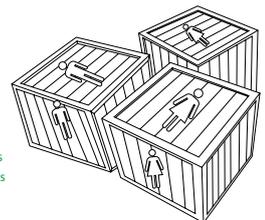
- Sistemas de información presupuestal o mecanismos de seguimiento de gestión: Estos instrumentos de la administración territorial permiten realizar un monitoreo periódico de la ejecución del presupuesto asignado al cumplimiento de programas del Plan de Acción. Además, facilitan el control del cumplimiento de las metas, según el cronograma definido para su implementación.

- Informe de Seguimiento al Ministerio del Interior, Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Lucha contra la trata de personas, el cual se realizará en el mes de noviembre de cada año y debe responder las siguientes preguntas:

- ¿Se hicieron las actividades programadas?
- ¿Se cumplieron con los requisitos y procedimientos acordados?
- ¿Se obtuvieron resultados o productos previstos?
- ¿Cuál fue el costo real de las inversiones?
- ¿Hubo ajustes al Plan de Acción?
- ¿Cuáles fueron las mayores dificultades y en qué momento se presentaron?
- ¿Cómo incidieron las desviaciones sobre los resultados?

## 2.9 Evaluación de la Política Pública

La evaluación se concibe como la valoración de los resultados e impactos reales de la Política pública de en su territorio sobre el ejercicio de los derechos de las víctimas de trata de personas, de acuerdo con los logros obtenidos y las acciones realizadas.



La evaluación examina 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.

Con la evaluación el Gobernador/ alcalde tiene información para la toma de decisiones, esta es la etapa final donde se revisa si se obtuvieron los resultados esperados y si los impactos para el restablecimiento de los derechos de las víctimas, así como el goce efectivo de sus derechos, son producto de la Política.

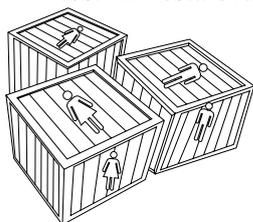
Es necesario distinguir entre la evaluación de resultados y la evaluación de impactos. La evaluación de resultados corresponde a resultados de corto plazo y suele medir, de manera cuantitativa, la gestión y eficacia de la administración actual en la ejecución de los planes, programas y proyectos. En esta evaluación los resul-

tados se evidencian en el proceso de rendición de cuentas y se recomienda identificar indicadores de gestión que permitan evaluar lo implementado en el corto plazo.

La evaluación de impacto hace referencia a los efectos reales que tiene la política en el mediano y largo plazo para garantizar los derechos de las víctimas y posibles víctimas de trata de personas.

Desde el año 2007, el Ministerio del Interior (MI) con el apoyo de la OIM, iniciaron el proceso de descentralización de la política pública en el tema de trata de personas de acuerdo a lo establecido en la Ley 985 de 2005 y su Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas (2007 – 2012) la cual fue aprobada mediante Decreto número 4786 de 2008.

Como parte del proceso de descentralización, se debe avanzar en el proceso de seguimiento de la ejecución de los planes de acción lo que permitirá identificar tanto las prioridades como la ruta a seguir para los próximos años.

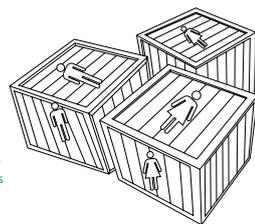


Con el fin de realizar este proceso de seguimiento, la OIM en compañía de MI elaboraron una batería de indicadores de desempeño departamental en el tema de trata de personas, que servirá como instrumento para conocer la situación actual de los comités departamentales y los avances en los ejes de prevención, en acciones de asistencia y protección a las víctimas y en los procesos de investigación y judicialización para los tratantes. Así mismo esta herramienta, incluye información sobre 6 secciones: i) Información general de los comités departamentales; ii) Información de contexto de la trata de personas en el departamento; iii) Cumplimiento de actividades para cada uno de los ejes; iv) Gestión del comité que incluye información sobre los productos y resultados en áreas transversales y recursos presupuestales.

La batería cuenta con una guía de diligenciamiento. Los 2 documentos se incluyeron como anexos al manual.

## 2.10 Otras herramientas para la evaluación del Plan de Acción

Es importante que el comité departamental, como información complementaria al desarrollo de los planes de acción, presente ante el MI un informe de evaluación de política pública. Este debe realizarlo cada 4 años; se debe reportar en el mes de noviembre de 2014, antes de que finalice el periodo de mandato. Este informe se deberá reportar al Ministerio del Interior, como Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas, órgano consultivo del Gobierno y coordinador de acciones que se desarrollen en el marco de la Estrategia Nacional, en tal medida debe conocer la situación en el país y la respuesta territorial frente a la trata de personas, el cual debe dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Se lograron los cambios previstos en el objetivo? ¿Se beneficiaron las víctimas de la trata de personas y a los grupos vulnerables de ser



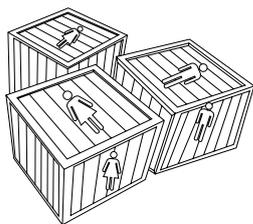
tratados? ¿La política tuvo sostenibilidad? ¿Se mantendrán los logros de la política? ¿Qué resultados se obtuvieron? ¿Qué cambios se produjeron? ¿Cuáles los obstaculizaron? ¿Cuáles fueron los aciertos? ¿Cuáles los errores? ¿Qué enseñanzas se siguen para el territorio? ¿Cuáles para la política?

## 2.11 Principios de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad<sup>47</sup>, estos van estrechamente ligados, por lo general de entrelazan con el fin del cumplimiento de los fines estatales. La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>48</sup> ha dado contenido a estos principios, tal y como veremos:

47. Constitución Política. Artículo 288.

48. Corte Constitucional. Sentencia C-938 de 2005



### 2.11.1 Principio de Coordinación

El principio de coordinación se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. En esta misma línea de argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles

de la administración implica de por sí un entramado de relaciones compleja y llena de tensiones<sup>49</sup>.

### 2.11.2 Principio de Concurrencia

El principio de concurrencia desempeña un papel fundamental. La Nación no puede dejar de estar pendiente de la suerte de las Entidades Territoriales y de apoyar a aquellas que lo necesitan más. El principio de concurrencia – conectado estrechamente con el principio de subsidiariedad - no solo invoca la atención de la Nación sino que apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas.

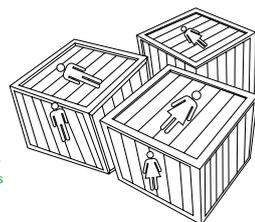
De igual forma el Decreto 1137 de 1999, establece en su artículo 10 la competencias Departamentales, entre las que se encuentran, el principio de concurrencia y el control de los servicios municipales, entre las que se resalta la prestación de

la asistencia técnica en todo lo relacionado a normas y estándares de prestación del servicios.

El sentir de la Constitución Política, es avanzar en el proceso de descentralización en todos sus órdenes y niveles, el cual debe “atender la realidad de los municipios, su nivel de desarrollo y de modernización, su capacidad de gestión institucional y, a partir de estas especificidades, propender por logros y ejecutorias que efectivamente puedan obtenerse con el proceso de descentralización, todo lo cual se acompasa con lo preceptuado por la propia Carta Política, cuyo artículo 368 anticipa que las características técnicas y económicas así como las conveniencias generales son las variables a tener en cuenta para determinar cuándo un municipio está en condiciones de prestar directamente un servicio público<sup>50</sup>. En tal sentido se visualiza al municipio como el ente responsable de la prestación de los servicios, a los departamentos como instancias de

49. Ibidem

50. Corte Constitucional. Sentencia C-702-99



apoyo y Coordinación y a la nación no solo le corresponde dictar las políticas, o lineamientos, sino el acompañamiento a las entidades territoriales, para el caso de la trata de personas a través de la asistencia técnica, en los temas de inclusión en los planes de desarrollo del tema de trata de personas, sino que también le corresponde la coordinación de la política pública y del sistema nacional de información de la trata de personas.

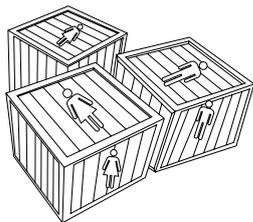
### 2.11.3 Principio de Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas. No se puede proyectar el principio de subsidiariedad sobre el tema de distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales de manera simplista. Bien sabido es, que así como existen municipios relati-

vamente autosuficientes existen otros sumidos en la absoluta pobreza y precariedad. En vista de que no existe una forma única y mejor de distribuir y organizar las distintas competencias y dada la presencia de profundos desequilibrios y enormes brechas presentes en las distintas Entidades Territoriales, la distribución y organización de competencias significa un proceso continuo en el que con frecuencia es preciso estar dispuesto a ajustarse a los sobresaltos, en el cual es necesario andar y a veces también desandar las rutas propuestas y en el que se requiere aplicar, sin lugar a dudas, un cierto nivel de coordinación, cooperación, solidaridad y concurrencia<sup>51</sup>.

---

51. Ibidem



## CAPÍTULO III INCLUSIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL

### 3.1 La importancia del empalme en el proceso de desarrollo sostenible de la lucha contra la trata de personas

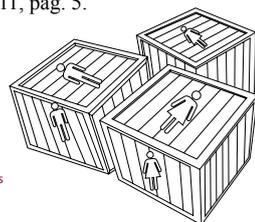
La importancia del proceso de empalme está en dar continuidad a la gestión pública orientada a resultados de la manera más óptima, es un espacio de oportunidad para reflexionar sobre temas estratégicos del municipio/departamento analizando lo que se cumplió, lo que no se cumplió, los recursos invertidos, las barreras y obstáculos que se presentaron y la manera de enfrentarlos, con el objetivo de tenerlos como lecciones aprendidas para la implementación de nuevas políticas, programas y/o proyectos, contar con mayores elementos y con información específica y actualizada para iniciar la formulación del Plan de Desarrollo, e identificar nuevas inicia-

tivas de desarrollo que se convierten en retos.

El objetivo del empalme es lograr una transición armoniosa entre la administración que termina su período y el nuevo gobernante y su equipo de trabajo, con el fin de evitar traumatismos en los procesos de gestión que repercutan en el desarrollo sostenible del Territorio<sup>52</sup>.

Este proceso de empalme comienza después de las elecciones, una vez la autoridad electoral a certificado que acredita que hay un nuevo mandatario o mandataria local. Para tal fin los mandatarios entrantes y salientes acordaran la manera como lo realizarán, designando para tal fin, un grupo trata de personas que conformen el equipo de empalme, tanto de la administración que entrega como la que recibe, que esté capacitado para este fin.

52. Departamento Nacional de Planeación. Recomendaciones para el proceso de empalme de los mandatarios y mandatarías territoriales 2011- 2012. Bogotá 2011, pág. 5.



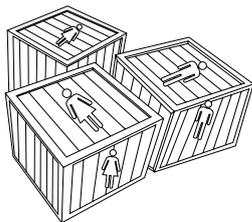
El proceso finaliza con la entrega del acta de informe de gestión y para tal fin debe observar lo dispuesto en la Ley 951 de 2005 y la Resolución orgánica 5674 expedida por la Contraloría General de la Nación, el cual no puede sobrepasar los 15 días hábiles siguientes a la terminación de la administración saliente.

En este ámbito, a continuación se presenta una clasificación de temas a entregar para facilitar su organización y análisis. En el desarrollo de cada tema se presentan los elementos más importantes que deben tener en cuenta ambos equipos de trabajo, los cuales se resumen en el siguiente esquema:

De conformidad con las recomendaciones para el proceso de empalme dadas por el Departamento Nacional de Planeación, realizó una clasificación de cuatro temas para facilitar su organización y análisis:

- i) Gestión para el Desarrollo Territorial,**
- ii) Gestión Financiera,**
- iii) Gestión Administrativa**
- iv) Gestión Jurídica.**

En relación con el primer tema, **Gestión para el Desarrollo Territorial**, pensadas las recomendaciones a partir de los principales instrumentos de planificación como Plan de Desarrollo, plan de ordenamiento territorial, instrumentos de gestión y financiación del desarrollo territorial, Información Sectorial, Información poblacional, Instrumentos y mecanismos de gestión, se sugieren las siguientes para que en su calidad de mandatario o mandataria electa proponga estos elementos que deben tener en cuenta los equipos de empalme, frente a la lucha contra la trata de personas, en consonancia con lo manifestado en el capítulo II:



Para conocer el esquema de atribuciones y responsabilidades de las entidades del gobierno departamental/municipal y de otras entidades ya sea nacional con representación territorial o particulares. Esto con el fin de analizar si su conformación es adecuada o es necesario modificarla y el cumplimiento de responsabilidades de cada entidad.

Conocer la visión de la entidad territorial en la lucha, frente a la lucha contra la trata de personas, y poder evaluar si se continúan con las acciones o el re-direccionamiento de la misma, de acuerdo con la realidad actual.

Facilitar la identificación de ideas, programas y proyectos que por su importancia deben continuar y contribuyen a determinar cuáles son las problemáticas que persisten.

Conocer el resultado de los productos previstos, el cumplimiento de los proyectos de inversión que se ejecutaron, el nivel de recursos invertidos, como insumo para la formulación del Plan de Desarrollo (2012-2015).

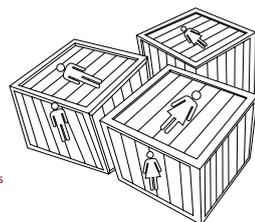
Permite conocer la situación actual de las víctimas y establecer si la política propuesta impacta en la lucha contra la trata de personas, de igual forma revisar las políticas y esfuerzos realizados, con el fin de tener insumos en el diseño de la política a seguir.

Conocer la conformación y funcionamiento del Consejo de Política Social, conocer la agenda política y su cumplimiento y los informes que el CPS presentó a Asamblea o el Concejo. Estos documentos adquieren en el tema de trata de personas, una relevancia especial cuando no está conformado el Comité de trata de personas.

Conocer políticas, planes y programas que han sido formulados para la lucha contra la trata de personas o que están en ejecución; en la primera infancia, adolescencia, juventud, mujeres, persona mayor, situación de discapacidad, situación de desplazamiento, grupos étnicos, entre otros.

Identificar estrategias y decisiones de política, técnicas, financieras y de arquitectura institucional para gestionar estos asuntos a través de la acción de política sectorial.

Identificar estrategias de planificación y ejecución financiera para el cumplimiento de las competencias por grupos poblaciones.

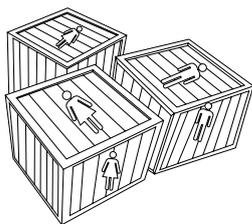


Para el segundo tema, **Gestión Financiera**, que incluye la información fiscal y financiera, información presupuestal y tributaria, estructura del área financiera, información contable, para este punto se sugiere que cuando se revise el Marco fiscal de mediano plazo y el Plan financiero, el Plan plurianual de inversiones y, en especial, el Plan operativo anual de inversiones, se establezca la existencia de proyectos de lucha contra la trata de personas, o aquellos dirigidos a prevenir los factores de riesgo, con el fin de tener conocimiento de los que se deben implementar.

En el tercer tema, **Gestión Administrativa**, que contempla los recursos humanos, físicos y administrativos, se identifique en la organización interna de la institución territorial qué entidad o entidades están liderando el tema de trata de personas, se analice si esta estructura es adecuada o se re-

quiere fortalecerla, si son las pertinentes para que continúen con el desarrollo del tema, teniendo en cuenta las funciones, el perfil de los servidores públicos, la experiencia, la forma de vinculación (permite la continuidad de la gestión). Se indague igualmente por el reglamento interno del Comité de trata de personas, así como por el archivo de los documentos desarrollados, en especial las actas del comité, que tienen la memoria histórica de los avances y retrocesos realizados en esa entidad territorial frente al tema.

En el último tema, **Gestión Jurídica**, se examina la existencia de los procesos de contratación que tengan por objetivo realizar acciones en aras de la lucha contra la trata de personas, revisa la ejecución, si este tiene prórrogas o adiciones, el estado de las garantías, o si hay incumplimientos por parte del contratista, y si la entidad ya adelantó la sanción correspondiente.



### 3.2 Planeación estratégica del desarrollo territorial

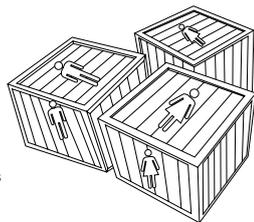
Antes de entrar a desarrollar los niveles tercero y cuarto del desarrollo de la política pública para la lucha contra la trata de personas, es necesario llamar la atención sobre la importancia que tiene la planeación estratégica del desarrollo en el ámbito territorial; para tal fin se deben introducir algunas nociones que nos llevarán a confluir en el concepto que se quiere resaltar. Se entiende que planificar es prever y decidir hoy las acciones que transformarán la situación actual (línea de base) en una situación futura deseable y posible, utilizando eficiente y racionalmente los recursos disponibles<sup>53</sup>, en tal medida la planificación es un proceso continuo que busca aprovechar las oportunidades, reducir o mitigar las amenazas, potenciar las fortalezas, transformar las debilidades, dar soluciones a problemas y atender las necesidades<sup>54</sup>; esta

53. Departamento Nacional de Planeación. El proceso de planificación en las entidades territoriales: el Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011, p. 9.

54. *Ibidem*.

se convierte en estratégica en la medida en que se diseñe una estrategia de intervención, que de manera eficiente apunte al cumplimiento de metas y objetivos, que incluye toda actividad, plan, programa, proyecto o política con el cual se resuelva el problema o se transforme la situación.

Planificar estratégicamente es crear condiciones para transformar o actuar sobre asuntos cruciales para el desarrollo. Es planificar para el cambio, procurando romper inercias, conscientes de que el cambio exige transitar etapas que requieren maduración, tienen su propio ritmo y exigen perseverancia, porque los resultados finales –o la transición hacia otros niveles– solo se cosechan si hay continuidad en el accionar estratégico, durante lustros o décadas. A través de esta se busca, en suma, construir consensos sobre agendas de desarrollo que le suministren marcos de acción de largo plazo a las entidades territoriales, estimulando la convergencia de



las iniciativas de los actores públicos, privados y sociales<sup>55</sup>.

Elaborar esta planificación con una visión de desarrollo implica, tanto preocuparse por el largo plazo como tomar conciencia sobre la necesidad de una planificación y gestión del desarrollo mediante la cual se logre que los actores territoriales no se limiten a ser espectadores o solo a reaccionar ante una economía y una sociedad en continuo cambio. Concebir y construir una visión de desarrollo significa tomar conciencia sobre la necesidad de ser artífices del futuro; para tal efecto, es importante tener en cuenta que el conocimiento de la trayectoria histórica de desarrollo aporta aprendizajes, ya positivos, ya negativos, y que el presente y el diario vivir también son aleccionadores.

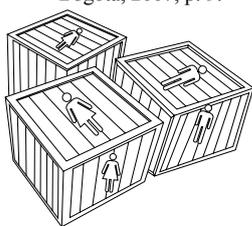
Sin embargo, aprender de esos momentos no es suficiente para avanzar sólidamente en un mundo en continuo proceso de innova-

ción y cambio, sino que se requiere incorporar herramientas de la prospectiva que faciliten explorar los múltiples futuros posibles y seleccionar aquel que permita concentrar y aglutinar esfuerzos en direcciones comunes, para no estar al vaivén de los acontecimientos<sup>56</sup>.

Para dar respuesta a estos retos de planeación, el Gobierno ha presentado como alternativa potente para complementar los procesos de planificación, la cultura de la planificación y la gestión estratégica con perspectiva de largo plazo, apalancada a través de los Planes de Desarrollo para lograr, de manera más efectiva, las grandes transformaciones que requiere el país y sus regiones. El artículo 31 de la Ley 152 de 1994 establece que los planes territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, lo cual no impide que se conciba el desarrollo previendo acciones de largo plazo.

55. Departamento Nacional de Planeación. Propuesta metodológica para la elaboración de planes estratégicos territoriales. Elecciones de autoridades territoriales período 2008-2011. Bogotá, 2007, p. 9.

56. Departamento Nacional de Planeación. Visiones y agendas de desarrollo económico en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales. Elecciones de autoridades territoriales período 2008-2011, p. 15.



Lo dispuesto en el mencionado artículo va de la mano con los cambios de administraciones territoriales que se producen cada cuatro años, pero las soluciones a los problemas estructurales del desarrollo superan los cuatro años, motivo por el cual se requiere dar continuidad a las acciones a largo plazo para lograr los resultados del desarrollo esperado.

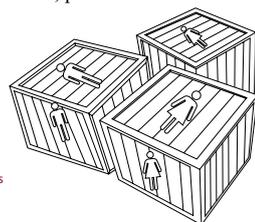
Se debe tener en cuenta que con la planificación la entidad territorial decide cuáles son los programas y acciones que se realizarán para que a futuro se mejore la calidad de vida de sus habitantes. Este proceso tiene unas características que se deben tener en cuenta, como: la prospectiva, integralidad, optimización de procesos y eficiencia en la asignación de recursos, articulación interinstitucional, participación efectiva y concertación, equidad, integración (globalización), flexibilidad, evaluabilidad, participación efectiva y concertación, y la progresividad en las políticas públicas.

Otro aspecto fundamental para tener en cuenta son los enfoques

que debe tener el proceso de planeación<sup>57</sup>.

**3.2.1 Enfoque poblacional y ciclo vital.** El ser humano se constituye en objeto y sujeto de las acciones del desarrollo y, por consiguiente, en eje central de los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones públicas. Este enfoque permite dar tratamiento especial a las variables relacionadas con el desarrollo humano sostenible: las fases de nacimiento, crecimiento, desarrollo y reproducción del ser humano; los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad – niños, niñas, adolescentes, adolescentes gestantes, mujeres, adultos mayores, personas en condición pobreza y/o de desplazamiento, grupos étnicos, entre otros–; los diferentes momentos del ciclo vital de los individuos y de la familia, y aquellas orientadas a eliminar toda forma de exclusión, a través del reconocimiento de la diversidad étnica, la promoción,

57. Departamento Nacional de Planeación. El proceso de planificación en las entidades territoriales: el Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011, p. 11.



la concertación y la participación de los diferentes grupos poblacionales en la planificación<sup>58</sup>.

**3.2.2 Enfoque de garantía de derechos.** Colombia es un Estado Social de Derecho. La Constitución Política de 1991 consolidó y profundizó los conceptos de derechos sociales, políticos, civiles, económicos y culturales. En ese orden de ideas, corresponde a todas las autoridades del Estado, de un lado, garantizar el ejercicio de los derechos humanos, y de otro, la restitución de los derechos que han sido vulnerados.

Gestionar lo público desde un enfoque de garantía de derechos es partir del reconocimiento de la persona como titular de derechos, como centro del proceso de desarrollo, que integra los estándares y principios de los derechos humanos –universalidad, exigibilidad, integralidad y participación–, y está dirigido operacionalmente a desarrollar las capacidades de los ciudadanos, para que, conociéndolos, cuenten con las condicio-

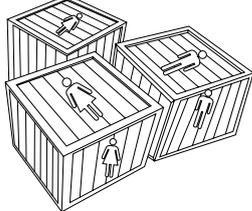
nes para ejercerlos. Mediante este enfoque se busca implementar la normativa, teniendo en cuenta el ciclo de vida, la garantía y el restablecimiento de derechos<sup>59</sup>.

**3.2.3 Enfoque de género.** El enfoque de género parte del reconocimiento de las diferencias de las necesidades de los hombres y de las mujeres, buscando la equidad entre ambos, haciéndose cargo de las relaciones de subordinación de las mujeres.

Busca equiparar las desigualdades procurando aminorar las brechas entre unos y otras en las distintas esferas. Reconoce las diferencias en el acceso a los recursos económicos, sociales y culturales. Reconoce la desigualdad y se plantea actividades y acciones que permitan satisfacer las necesidades prácticas, pero también las necesidades estratégicas de las mujeres. Distingue diferencias específicas entre las mujeres provenientes de sus características socioeconómi-

58. *Ibidem*.

59. *Ibidem*.



cas, demográficas, culturales, raciales, etc<sup>60</sup>.

**3.2.4 Enfoque territorial.** La planificación, bajo este enfoque es un proceso integral que articula diferentes políticas públicas –socioculturales, económicas, ambientales, políticas e institucionales– para alcanzar territorios sostenibles, competitivos, equitativos y gobernables. En tal sentido, el patrón de desarrollo se expresa en las formas como se utilizan los factores del territorio para producir, crecer y crear oportunidades de bienestar poblacional. En otras palabras, este enfoque refleja la manera como los agentes económicos, sociales y gubernamentales logran moldear los elementos geográficos y naturales, agregándoles valor y transformándolos en bienes y servicios públicos y privados.

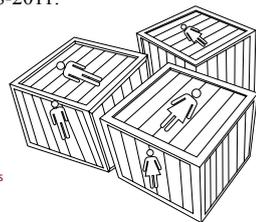
Desde el punto de vista de la planificación y la gestión de las políticas públicas, implica reconocer por lo menos cinco elementos: 1) el territorio es producto

60. Roxana Volio Monge. Fundescan. Género y cultura en la planeación del desarrollo. Las Palmas de Gran Canarias, 2008.

de una construcción social; 2) la planificación, las políticas y las acciones tienen una incidencia en el territorio y sus habitantes, como agentes del desarrollo; 3) las políticas públicas deben estar siempre contextualizadas mundial, nacional, regional y localmente para crear ventajas competitivas y reducir los riesgos e impactos de situaciones adversas; 4) destacar el papel de la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo; y 5) la importancia del papel del Estado, especialmente en lo relativo a la provisión de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía, junto con construcción de la democracia y la institucionalidad<sup>61</sup>.

Frente a los instrumentos del proceso de planeación, se pueden agrupar en tres: la estratégica, la operativa y la financiera, como se muestra en el siguiente gráfico:

61. Departamento Nacional de Planeación. El proceso de planificación en las entidades territoriales: el Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011.



### Planeación Estratégica

- Plan de Desarrollo
- Plan Indicativo cuatrienal
- Plan de ordenamiento territorial

### Planeación Operativa

- Plan de Acción
- Banco de programas y proyectos de Inversión municipal

### Planeación Financiera

- Marco Fiscal de mediano Plazo
- Plan Financiero
- Plan operativo anual de inversiones
- Presupuesto

## 3.3 La Responsabilidad del Gobernador/Alcalde en la Inclusión de la Trata de Personas en el Plan de Desarrollo

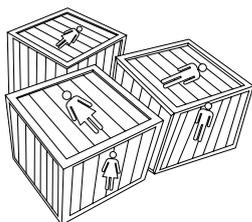
### 3.3.1 El Plan de Desarrollo

La Ley 985 de 2005<sup>62</sup> señala la inclusión en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, de programas de prevención de la trata de personas y de atención a las víctimas, con la asesoría del Ministerio del Interior. En igual sentido, la Ley 1257 de 2008, en su artículo 9, establece que todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las

62. Ley 985 de 2005, artículo 6.

personas según el género, la edad, la etnia y el papel que desempeñan en la familia y en el grupo social, estableciendo como responsabilidad de los departamentos y municipios la visibilización del tema de violencia contra las mujeres en la agenda de los Consejos de Política Social, y la inclusión en los Planes de Desarrollo Municipal y departamental incluirán un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia.

En tal sentido, es obligatoria la inclusión de programas o acciones dirigidas a la lucha contra la trata de personas en el Plan de Desarrollo, el cual se constituye en un instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno; en este



se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no solo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la ley.

Un Plan de Desarrollo es un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el territorio deseado en un territorio posible. Así pues, un Plan de Desarrollo Territorial es la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población<sup>63</sup>.

La elaboración y orientación del Plan de Desarrollo es una obligación para los gobernadores<sup>64</sup> y alcaldes<sup>65</sup>, igualmente las Asambleas departamentales<sup>66</sup> y los Concejos<sup>67</sup> municipales o distritales tienen responsabilidad en la adopción del mencionado plan.

De conformidad con el Departamento Nacional de Planeación, el Plan de Desarrollo debe poseer unas características, las cuales se recomienda tener en cuenta para la inclusión del tema de trata de personas:

- El Plan de Desarrollo debe estar orientado a resultados, en tal medida evidencie los efectos e impactos que pretende alcanzar el gobierno territorial en forma conjunta con los otros niveles de Gobierno.

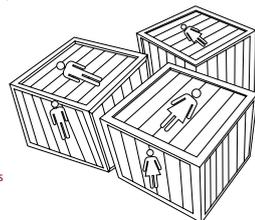
63. Departamento Nacional de Planeación. El proceso de planificación en las entidades territoriales: el Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011, p. 21

64. Constitución Política, artículo 305, numeral 4o. Ley 152 de 1994, artículo 39 numeral 1.

65. Constitución Política, artículo 315, numeral 5o. Ley 152 de 1994, artículo 39 numeral 1.

66. Constitución Política, artículo 300, numeral 3o. Ley 152 de 1994, artículo 40.

67. Constitución Política, artículo 313, numeral 2o. Ley 152 de 1994, artículo 40.



Para este punto apóyese en la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas.

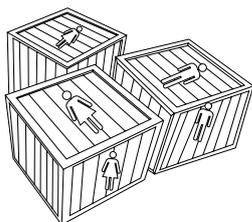
- Debe existir coherencia entre las competencias, el diagnóstico, los objetivos, las metas por alcanzar y los recursos.

- Este plan es estratégico, por eso identifique, cuantifique y proponga acciones para solucionar los problemas prioritarios que afronta la entidad territorial, para tomar ventaja de los potenciales y oportunidades en las diferentes dimensiones del desarrollo; recuerde que las víctimas de la trata de personas son invisibles, que detrás de ellas hay redes, la identificación de los factores de vulnerabilidad permiten el diseño de acciones para disminuir el impacto de estos, de igual manera la trata de personas es una violencia basada en género y que para su eliminación debe haber transformaciones culturales y formulación de políticas o planes para la eliminación de las desigualdades basadas en el género.

- También tenga en cuenta la armonización que debe existir entre la visión prospectiva del ente territorial, los planes de desarrollo y las políticas, programas realizados para la lucha contra la trata de personas; las acciones desarrolladas por el ente territorial deben engranar en lo dispuesto por la política pública de lucha contra la trata de personas.

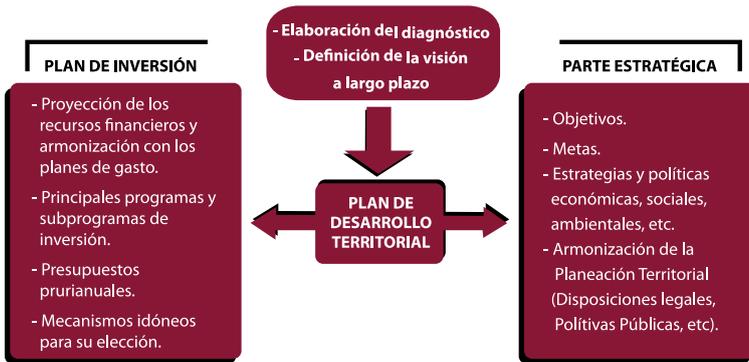
- Defina indicadores de resultado y de producto que permitan realizar el seguimiento y evaluación, aspectos fundamentales para la sustentabilidad.

- Las metas que se proponga en el Plan de Desarrollo para la lucha contra la trata de personas deben ser realizables, esto quiere decir que se cuente con el respaldo financiero, humano, administrativo y tecnológico que se requiera. Estas deben ser medibles, ya sea a corto y largo plazo, por cuanto se debe fijar el período de tiempo.



El siguiente gráfico permite visualizar las fases del Plan de Desarrollo que van desde el diseño, formulación, ejecución y seguimiento y evaluación.

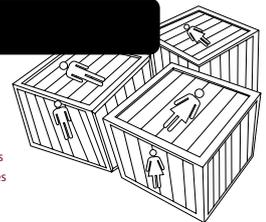
- ### INSUMOS
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (Conpes Social 91 de 2005 y Conpes Social 140 de 2011)
  - Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, artículo 117.
  - Ley 1098 de 2006, artículos 203 y 204. Código de Infancia.
  - Ley 985 de 2005. Prevención, atención y protección de la trata de personas.
  - Decreto 4786 de 2008. Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas.
  - Ley 1257 de 2008, artículo 9.
  - Informes de vigilancia de la Procuraduría General de la Nación (Procurando La Equidad No. 5).
  - Programas nacionales (Programa Presidencial para la Protección y Vigilancia de DDHH y DI).
  - Observatorio de Asuntos de Género. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
  - Seguimientos del Plan de Acción del Comité de trata de personas territorial.



### Instrumentos para la Ejecución del Plan de Desarrollo

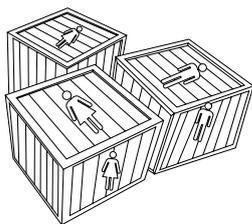
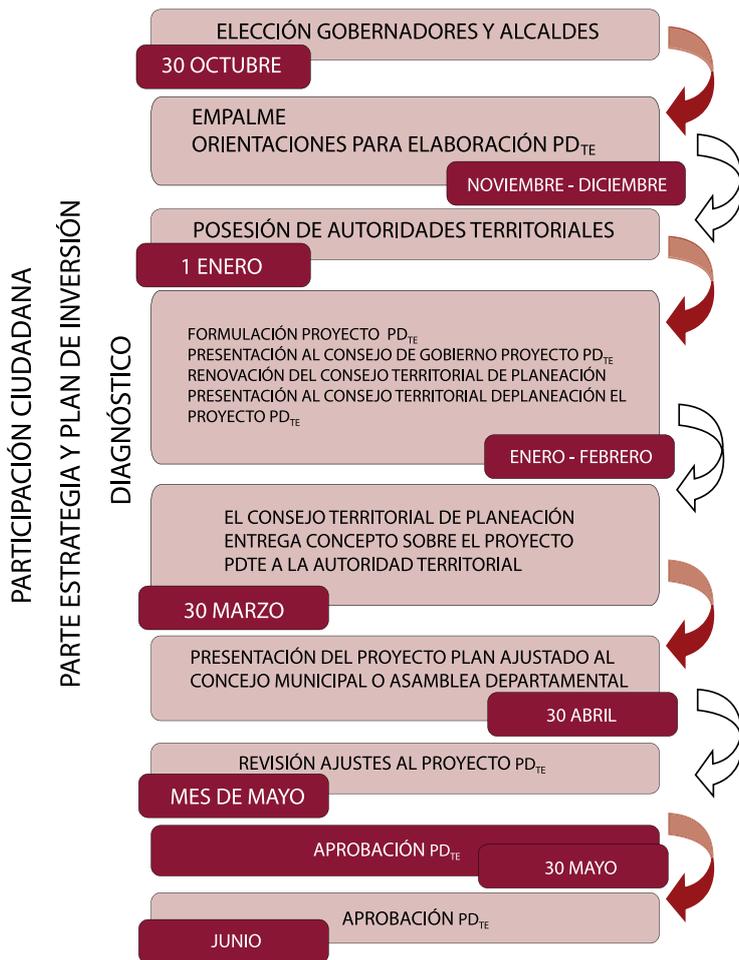


### RENDICIÓN DE CUENTAS



### 3.4 Cronograma de Formulación y Adopción del Plan de Desarrollo Territorial PD<sub>TE</sub>

La Ley 152 de 1994, en sus artículos 39 y 40, establece los términos legales para que autoridades e instancias de planeación formulen y aprueben el PD<sub>TE</sub>, los cuales se esquematizan en la siguiente gráfica:



### 3.5 Elaboración de proyectos la trata de personas

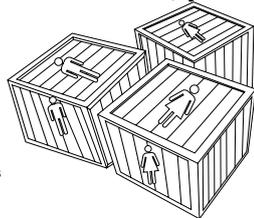
La estructuración del Plan de Desarrollo contempla la formulación de objetivos, los cuales deben responder a la competencia asignada a la entidad territorial por la Constitución y la ley. La formulación del objetivo general responde a la pregunta ¿qué va a hacer la Administración durante el período de gobierno? con una visión a largo plazo, debe tener en cuenta los insumos del gráfico, fases del Plan de Desarrollo. Definido el objetivo general, se formulan los objetivos estratégicos que responden al ¿qué hacer para lograr el objetivo general? Estos van dirigidos a solucionar problemas y desarrollo de la entidad territorial.

Con la definición de estrategias del Plan de Desarrollo Territorial, se desarrolla el tercer nivel de la política pública para la lucha contra la trata de personas, que, como se dijo, es el programa, o sea a través de qué. Para entrar a definir las estrategias del PD<sub>TE</sub>, se deben tener en cuenta las posibilidades

y limitaciones con que cuenta el ente territorial, para tener los resultados esperados por la comunidad, la Constitución Política y demás normas que imponen obligaciones; esta contempla los medios y recursos para el logro de los objetivos, que se materializan en los programas y proyectos.

Los proyectos, que son el medio para combatir la trata de personas, son un conjunto de actividades y acciones que buscan incidir en la lucha contra la trata de personas; la situación a intervenir se debe ver reflejada en el diagnóstico y el proyecto se realiza con el fin de eliminarla o transformarla en un tiempo determinado con una combinación de recursos humanos, físicos, financieros, y demás que se requieran.

La elaboración de los proyectos dirigidos a la lucha contra la trata de personas debe basarse en el diagnóstico realizado con una dimensión poblacional, lo que quiere decir que se debe establecer qué está pasando en el ente territorial frente a la trata, y



analizar en conjunto con las demás dimensiones (ambientales, socioculturales, económicas, político-administrativas, etc.). Este análisis se debe contrastar con las oportunidades del territorio, para establecer el reto a transformar.

Los siguientes son algunos de los aspectos recomendados por el Departamento Nacional de Planeación para la preparación de los proyectos, estos deben incluir:

- **Componentes técnicos:** acciones directas para lograr el objetivo del proyecto.

- **Componente ambiental:** descripción de los efectos ambientales, tanto negativos como positivos en la ejecución y operación de cada uno de los componentes del proyecto.

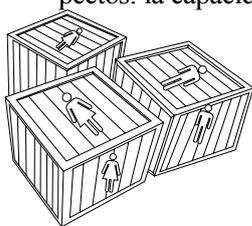
- **Componente institucional:** consiste en la previsión, análisis y precisión de las acciones institucionales que se requieren llevar a cabo, una vez sean asignados los recursos al proyecto. Se concreta en dos aspectos: la capacidad técnica y admi-

nistrativa de la entidad responsable, y el mecanismo propuesto para la ejecución del proyecto.

- **Identificación de área de acción y población beneficiada:** el proyecto debe establecer claramente el área en la cual se ejecutará y, por consiguiente, determinar quiénes serán los beneficiados.

- **Cronograma de actividades:** definición del tiempo que tomará la ejecución de cada uno de los componentes del proyecto; debe ser lo más detallado posible en cuanto a las actividades; además, ha de brindar un panorama completo de la duración del proyecto.

- **Estructura de costos y presupuesto:** de acuerdo con los componentes y actividades previstas para el proyecto, se definen para cada uno de ellos los requerimientos de diseños, insumos, equipos, mano de obra, asistencia técnica, infraestructura, etc.; de esta manera se puede definir la estructura de costos de cada componente y el costo total del proyecto.



• **Cronograma de inversiones:** es la identificación del flujo de recursos necesario en cada etapa de ejecución y operación del proyecto; de acuerdo con esta necesidad se pueden establecer las fuentes de financiamiento del proyecto y determinar si es viable financieramente, si se requiere mayor gestión de la administración para incrementar las fuentes de financiación, si dados los costos solo se puede avanzar en algunas etapas durante la administración o si definitivamente el proyecto no es viable en términos financieros<sup>68</sup>.

Una vez elaborado el proyecto se inscribe en el Banco de proyectos<sup>69</sup>, estas son instancias que registran la información sobre los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados.

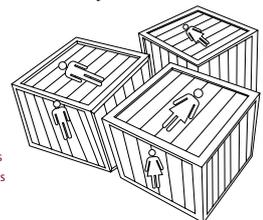
68. Departamento Nacional de Planeación. El proceso de planificación en las entidades territoriales: el Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011, p. 43.

69. Ley 38 de 1989, Decreto 841 de 1990, Ley 152 de 1994, artículos 27, 49, Resolución No. 806 de 10 agosto de 2005 (DNP), el acto administrativo del ente territorial que reglamenta el funcionamiento y operación del Banco de Proyectos.

También articula la planeación con la programación y el seguimiento de los programas y proyectos de inversión pública<sup>70</sup>. Para el registro de proyectos en el Banco cada entidad territorial tiene establecido en el manual de procedimientos del Banco de proyecto los plazos, si se quiere registrar un proyecto de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, para ser financiado con presupuesto de la Nación. De conformidad con el Decreto 875 de 2008, se podrá registrarlo durante todo el año, pero solo tendrán en cuenta los registrados antes del 1° de junio del año anterior al que se va a programar, para la discusión de los proyectos de inversión que vayan a integrar el Plan operativo anual de inversiones (POAI).

No puede haber inversión sin que medie un proyecto inscrito y viabilizado en el Banco de Programas y Proyectos. El registro en el Banco implica que el proyecto ha identificado adecuadamente la situación a transformar o problema a resolver, encontrando la alterna-

70. Departamento Nacional del Planeación. Preguntas frecuentes. Inversiones y finanzas.



tiva técnica, institucional, económica, social, ambiental, política más viable para la transformación o solución.

Cuando se hayan priorizado los proyectos según el Plan de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones<sup>71</sup>, donde se muestran los techos indicativos presupuestales, se prepara el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI); este plan permite integrar el presupuesto anual con las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo, el plan indicativo y los planes de acción; es decir, asegura la articulación y correspondencia tanto en la parte de programación como en la de ejecución. En atención a lo dispuesto en el Decreto 111 de 1996 el POAI señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas; una vez aprobado por el Consejo de Gobierno, debe incluirse en el proyecto de presupuesto.

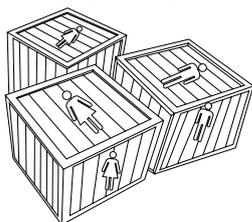
71. El Plan plurianual de inversiones define para cada programa los subprogramas o proyectos a ejecutar en cada uno de los años del periodo de gobierno. A cada uno de los cuales se le establece el costo estimado de su ejecución, la programación anual de su ejecución, la fuente de su financiación y su asignación anual.

La programación de las inversiones y de los presupuestos de inversión se debe realizar a través del Banco de Programas y Proyectos, toda vez que están dadas las condiciones para que los proyectos expresen los objetivos de los Planes de Desarrollo.

El presupuesto debe garantizar la ejecución eficiente de los recursos para dar cumplimiento al Plan de Desarrollo, establece el estimativo de ingresos y la autorización máxima de gastos que se espera ejecutar en la vigencia siguiente, se concreta a partir de los ingresos esperados, y los gastos que pueden realizarse de acuerdo con el Plan financiero y el Marco fiscal de mediano plazo, así como con las prioridades de inversión definidas en el Plan Operativo Anual de Inversiones, y, por ende, en el Plan de Desarrollo<sup>72</sup>.

Elaborado el proyecto de presupuesto y una vez revisado por la administración departamental/municipal, se presenta a la

72. Departamento Nacional de Planeación. Gestión pública local. Bogotá, 2007, p. 27.



Asamblea/Concejo municipal para su aprobación –las fechas dependen del estatuto de presupuesto que tenga el ente territorial, generalmente en el último período de sesiones, octubre o noviembre–. En los cuerpos colegiados se estudia y aprueba el proyecto mediante ordenanza/acuerdo, la cual debe ser sancionada por el gobernador o alcalde, según corresponda<sup>73</sup>.

Por último, está el cuarto nivel de la política pública de lucha contra la trata de personas, que son las acciones: qué es la ejecución de lo que hay que hacer. El éxito de la ejecución está en la adecuada planificación y liderazgo para poner en ejercicio las funciones de la coordinación y administración adecuada de los recursos financieros, humanos, técnicos que se transformen en acciones adecuadas, oportunas, eficientes para la ejecución de los proyectos.

La implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas debe entenderse de ma-

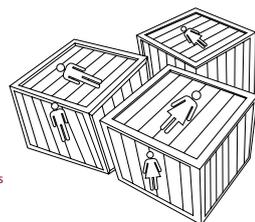
73. *Ibidem*.

nera sistémica, en donde la multiplicidad de actores con diversas facultades y competencias interactúa y participa, evidenciando la necesidad de la retroalimentación, tanto del ámbito nacional al territorial, como al contrario. Pues solo con la articulación y colaboración armónica de las diferentes instancias se permitirá concertar acuerdos de política pública y mantenerlos en el tiempo en aras de una lucha decidida contra la trata de personas.

### 3.6 A manera de conclusión

A manera de conclusión, es pertinente destacar la importancia de contar con una política de lucha contra la trata de personas, la cual radica en que se reconoce que en Colombia existe víctimas producto de este delito y que en torno a esta problemática existen otros factores estructurales que la originan y que se deben intervenir con el fin de erradicar la trata.

La política adoptada por Colombia parte del enfoque de derechos, es decir reconoce al ser humano



como el centro de atención del Estado, con el fin de atender a las necesidades específicas de las víctimas y lograr el restablecimiento de sus derechos; del mismo modo, esta política impone una serie lineamientos cuyo fin no solo es erradicar la sino que se convierte también en un elemento necesario para el desarrollo humano.

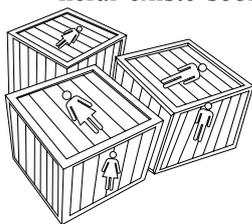
Lo anterior no quiere decir que el problema este resuelto, por el contrario nos impone el reto de la adecuada implementación de esta política, que en gran parte recae en las autoridades territoriales, pues son estos quienes deben asumir la tarea para cumplir con el objetivo propuesto, en desarrollo de las competencias constitucionales que les han sido otorgadas, valiéndose de herramientas de planeación y gestión que permitan fijar el norte de esta lucha contra la trata de personas, las cuales han sido expuestas en este documento.

Esta tarea tiene sus complejidades, por una parte se destaca el desconocimiento que a nivel general existe sobre la trata de per-

sonas, ya sea en términos conceptuales u operativos tales como la clandestinidad en que operan las redes que tratan seres humanos, o los fenómenos invisibilizados que son modalidades de como la esclavitud sexual y la trata de personas que se presenta dentro del territorio nacional, es decir la interna. También el desconocimiento se presenta frente a las herramientas con que cuenta el Estado, como el conjunto de normas y estrategias nacionales que se tienen para abordar esta problemática.

De tal suerte que el primer paso para poder realizar políticas, planes o programas de lucha contra la trata de personas es conocer a profundidad qué es este delito, sus modalidades, los factores de vulnerabilidad, el modus operandi de los tratantes, el desarrollo legislativo y desde luego la política que el país se ha trazado para su erradicación, aspectos que se abarcan en el primer módulo de este manual.

Por tal motivo es importante tener claridad que la trata de per-



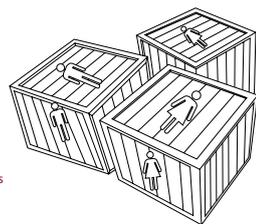
sonas es un problema global, en donde se desarraiga a una persona de su entorno ya sea dentro o fuera del país, con el fin último de ser explotada vulnerando de esta manera sus derechos y garantías. Esta conducta le ha dado el carácter de delito transnacional organizado y en Colombia para que exista se debe tener en cuenta dos elementos: el primero es el traslado de la persona a través de diferentes medios como el fraude, el engaño, el rapto o el secuestro; y el segundo es la explotación de persona trasladada en diferentes modalidades, sin olvidar que el consentimiento dado por ésta no constituye exoneración de la responsabilidad penal.

Para su comprensión, prevención y atención es necesario tener en cuenta que la trata de personas es considerada como una de las violencias basadas en género, toda vez que la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas, a quienes se les anula sus derechos, lo que impone a los mandatarios territoriales que en los planes, programas y

proyectos que realicen con el fin de luchar contra la se deba incluir la perspectiva de género.

De otra parte, hay que considerar la complejidad derivada de la organización territorial del Estado colombiano, pues es necesario armonizar el principio unitario del Estado con el principio de autonomía de las entidades territoriales, motivo por el cual este Manual plantea herramientas orientadas a asegurar esta articulación entre el nivel central y las entidades territoriales que parten de las competencias asignadas, tales como la formulación de políticas que tienen vigencia para todo el territorio por parte del nivel central y la implementación de la política en el marco de desarrollo local y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, por parte del nivel territorial.

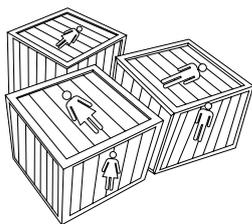
En el conjunto de procesos sociales, económicos, culturales generados por los departamentos o municipios en aras del desarrollo territorial, cobra importancia la



formulación del Plan de Desarrollo, ya que éste establece de manera planificada las políticas a implementar con el fin de de cumplir con los cometidos estatales, es decir, es la hoja de ruta de los Gobernantes durante su mandato. Su elaboración e implementación se encuentran reglamentados, pero es primordial que los mandatarios tengan presente que hay normas que establecen la exigencia de la inclusión de la trata de personas en los planes de desarrollo. Desde luego que en esta labor no se encuentran solos los departamentos y municipios, la misma ley prevé la asistencia técnica de diferentes entidades del orden nacional y la cooperación internacional, las cuales se dan bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La implementación de la política, la articulación con los planes de desarrollo y la elaboración de planes de acción para la lucha contra la trata de personas, exige de los mandatarios locales un proceso constante de aprendizaje sobre el

desarrollo de la dinámica de esta actividad delictiva, con el fin de generar estrategias que permitan prevenir, y combatir el delito, así como la protección y el restablecimiento de las víctimas, razón por la cual los procesos de seguimiento del plan y la evaluación de la política juegan un papel preponderante, no solo para el redireccionamiento de las acciones que se requieran para enfrentar los desafíos que impone la criminalidad organizada, sino para retroalimentar al nivel central para que cuenten con la información necesaria que permita la toma de decisiones acertadas en la lucha contra la trata de personas, que en el marco del Estado social de derecho impacten positivamente el campo de los derechos humanos.



## ANEXOS

### Desempeño en la lucha contra la trata de personas en Colombia, en el marco de los Planes de Acción Departamental (PAD)

#### Guía de diligenciamiento ficha de desempeño departamental (Trata-F01)

## I. PRESENTACIÓN

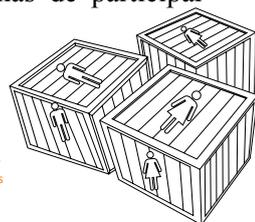
### A. Antecedentes

Desde el año 2007, el Ministerio del Interior (MI) con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), iniciaron el proceso de descentralización de la política pública en el tema de trata de personas de acuerdo con lo establecido en la Ley 985 de 2005 y su Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas (2007-2012) la cual fue aprobada mediante Decreto número 4786 de 2008.

La OIM ha brindado asesoría técnica en la creación de comités departamentales y distritales, así como en los procesos de sensibilización dirigidos a las instituciones que hacen parte de los comités respectivos, en la formulación de planes de acción y el seguimiento a las actividades aprobadas en estos. Como parte del seguimiento, la OIM en compañía del MI han realizado dos encuentros nacionales de comités departamentales, los cuales han tenido como objetivo un intercambio de experiencias de las actividades exitosas llevadas a cabo en cada uno de los ejes de acción, y han hecho la publicación de los planes de acción 2008 y 2009-2010.

Adicionalmente, la OIM ha elaborado unos mínimos identificados para tener en cuenta en la elaboración de los planes de acción. Este documento fue presentado durante el III Encuentro Nacional de Comités Departamentales, realizado en el mes de octubre de 2010.

Como parte del proceso de descentralización, además de participar



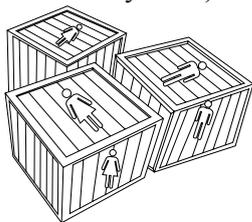
en la etapa de creación y de formulación, también se debe avanzar en el proceso de seguimiento de la ejecución de los planes de acción, lo que permitirá identificar tanto las prioridades como la ruta a seguir para los próximos años.

Con el fin de llevar a cabo este proceso de seguimiento, la OIM y el MI elaboraron una batería de indicadores, que servirá como instrumento para conocer la situación actual de los comités departamentales y los avances en los ejes de prevención, en acciones de asistencia y protección a las víctimas y en los procesos de investigación y judicialización para los tratantes.

## B. Objetivos

Los objetivos de la herramienta son los siguientes:

- Conocer los resultados de las actividades realizadas en cada uno de los ejes de acción (prevención, asistencia y protección, investigación y judicialización) durante los últimos tres años (ejemplo 2009, 2010 y 2011).



- Poder identificar las prioridades, necesidades y retos que se tienen en el tema, con base en la información recogida por los comités departamentales.

## C. Descripción general del instrumento (F01)

El instrumento está dividido en cinco secciones:

- I. Información general.
- II. Información de contexto.
- III. Cumplimiento de actividades.
- IV. Resultados alcanzados.
- V. Gestión del comité.

Asimismo, estas secciones están divididas en subsecciones, como:

### I. Información general.

- a) Identificación del Plan de Acción Departamental (PAD).
- b) Identificación del Comité Departamental.

## II. Información de contexto

- a) Datos básicos sobre contexto de la trata de personas en el departamento.

## III. Cumplimiento de actividades.

- a) Resultados del Comité Departamental.

## IV. Resultados alcanzados.

- a) Productos y resultados en prevención.
- b) Productos y resultados en asistencia y protección.
- c) Productos y resultados en judicialización e investigación.

## V. Gestión del comité.

- a) Productos y resultados en áreas transversales.
- b) Recursos presupuestales.
- c) Logros.

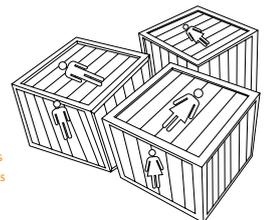
## II. RESPONSABLE DE LA APLICACIÓN

Como esta es una herramienta que pretende medir el desempeño del comité en relación con las actividades desarrolladas en prevención, asistencia y protección e investigación y judicialización, la ficha deberá ser diligenciada por la secretaría técnica de cada comité.

## III. ORIENTACIONES Y ACTIVIDADES DE APLICACIÓN

### A. Actividades previas.

- Identificar el acto administrativo de creación del Comité Departamental de lucha contra la trata de personas.
- Contar con las actas de los comités departamentales de los años en los que se va a realizar la medición.
- Asimismo, contar con el plan departamental de desarrollo.



## IV. INSTRUCCIONES DE DILIGENCIAMIENTO DEL INSTRUMENTO

### SECCIÓN I. INFORMACIÓN GENERAL

#### Subsección a. Identificación del Plan de Acción Departamental (PAD)

Nota: esta sección tiene como finalidad identificar el departamento donde se sitúa el Comité Departamental (CD) y, asimismo, el lugar donde se recoge la información correspondiente. De manera adicional, se plantea la importancia de identificar las características de cada uno de los Planes de Acción Departamentales implementados en los últimos tres años.

#### (1) Departamento al que pertenece el PAD.

(Definición y aclaraciones) Indicar el departamento en el que se está aplicando la herramienta.

#### (2) Fecha de formulación del PAD.

Fecha en la cual el Comité Departamental culminó el proceso de formulación del Plan de Acción Departamental (día/mes/año).

#### (3) Fecha de aprobación del PAD.

Fecha en la cual el Comité Departamental aprueba el Plan de Acción Departamental para el año (día/mes/año).

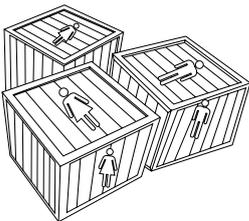
#### (4) Vigencia del PAD.

Fecha en la que se aprueba el Plan de Acción Departamental (día/mes/año).

#### (5) Modificaciones introducidas al PAD inicial.

Informar si el PAD tuvo alguna modificación y en qué consistió esta.

#### Subsección b. Identificación del comité departamental



## (6) Integrantes del CD.

Los integrantes de cada comité, está determinado en el acto administrativo de creación de cada comité departamental.

## (7) Secretaría técnica del CD.

La secretaría técnica del comité está determinada en el acto administrativo de creación de cada comité.

### SECCIÓN II. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

Subsección a. Datos básicos sobre la situación y contexto de la trata de personas en el departamento

La información de contexto que se incluye en esta herramienta busca iniciar un proceso sistemático de recolección de información estadística, que pueda contribuir a caracterizar el tema de la trata de personas en cada uno de los departamentos del país, para la construcción de estrategias y la toma de decisiones al interior del Comité de lucha contra la trata de personas del departamento.

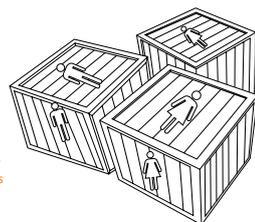
Nota: con base en los resultados del taller de validación, se recomienda, una vez recibida esta herramienta, oficiar a las entidades responsables de consolidar la información, con el fin de requerir de manera formal los datos respectivos para el diligenciamiento de la misma.

## (8) Emigración internacional

Incluir el número de nacionales colombianos que se encuentran en el exterior, cuyo lugar de origen corresponde al departamento en el cual se está aplicando este instrumento. Se solicita incluir la información de los últimos 3 años. Asimismo, se hace necesario incluir la fuente.

## (9) Desplazamiento forzado interno

Incluir el índice de presión del desplazamiento forzado interno (expulsión, recepción e intraurbano) en el departamento en el cual se está aplicando el instrumento. Esta información se debe incluir para los últimos 3 años. Asimismo, se hace necesario incluir la fuente.



### **(10) Actividad turística**

Incluir el número de viajeros nacionales e internacionales que llegaron al departamento en el cual se está aplicando el instrumento. Esta información se debe incluir para los últimos 3 años. (Fuente).

### **(11) Reclutamiento forzado**

Incluir el número de casos de reclutamiento de menores de edad por grupos armados ilegales (GAI) denunciados en el departamento para los últimos 3 años. (Fuente).

### **(12) Embarazo adolescente**

Incluir el número de adolescentes y jóvenes embarazadas, o que ya son madres, en el departamento a diciembre 31 del respectivo año. (Fuente).

### **(13) Trabajo sexual**

Incluir el número de trabajadoras o trabajadores sexuales y de menores en explotación sexual en el departamento a diciembre 31 del respectivo año. (Fuente).

### **(14) Mendicidad**

Incluir el número de personas que ejercen la mendicidad en lugar

público, o abierto al público, en el departamento en el cual se está aplicando el registro a diciembre 31 del respectivo año. (Fuente).

### **(15) Servicio doméstico**

Incluir el número de empleados y empleadas de servicio doméstico en el departamento en el cual se está aplicando la herramienta a diciembre 31 del respectivo año. (Fuente).

### **(16) Perfil víctimas**

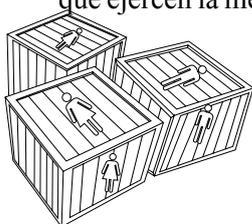
Responder SÍ o NO, el departamento cuenta con información sobre el perfil de las víctimas de para los años últimos 3 años. (Fuente).

### **(17) Rutas**

Responder SÍ o NO, el departamento cuenta con información sobre las rutas para los últimos 3 años. (Fuente).

### **(18) Modalidades**

Responder SÍ o NO, el departamento cuenta con información sobre las modalidades de trata de personas para los últimos 3 años. (Fuente).



### SECCIÓN III. CUMPLIMIENTO DE ACTIVIDADES

#### Subsección a. Resultados del comité departamental

#### (19) Cumplimiento de actividades en prevención

Se debe realizar el cálculo del número de actividades aprobadas en el PAD y que fueron realizadas sobre el número de actividades aprobadas en el PAD en el eje de prevención. Este valor se multiplica por 100.

#### (20) Cumplimiento de actividades en asistencia y protección

De acuerdo con las actividades aprobadas en el Plan de Acción para cada uno de los últimos 3 años, se debe realizar el cálculo del número de actividades completadas con corte al 31 de diciembre del respectivo año sobre el número de actividades previstas en el PAD en el componente de asistencia y protección, y este valor multiplicarlo por 100.

#### (21) Cumplimiento de actividades en judicialización e investigación

De acuerdo con las actividades aprobadas en el Plan de Acción para cada uno de los últimos 3 años, se debe realizar el cálculo del número de actividades completadas con corte al 31 de diciembre del respectivo año sobre el número de actividades previstas en el PAD en el componente de judicialización e investigación, y este valor se debe multiplicar por 100.

#### (22) Cumplimiento de reuniones

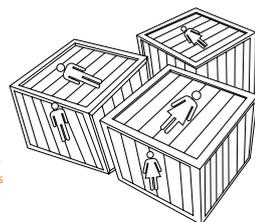
Se debe realizar el siguiente cálculo: (número de reuniones del comité realizadas en el año/número de reuniones anuales previstas en el decreto de creación)\*100.

### SECCIÓN IV. RESULTADOS ALCANZADOS

#### Subsección a. Productos y resultados en prevención

#### (23) Sensibilización

Se debe incluir el número de personas que participaron en las



jornadas de sensibilización en materia de trata de personas en el departamento para los últimos 3 años.

#### **(24) Campañas**

Se debe incluir el número de campañas de prevención en materia de realizadas por el departamento durante los últimos 3 años.

#### **(25) Capacitación**

Se debe incluir el número de servidores públicos que recibieron capacitación en materia de por parte del departamento durante los últimos 3 años.

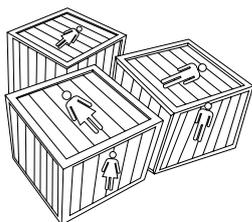
#### **(26) Publicaciones**

Se debe incluir el número de publicaciones elaboradas, impresas y distribuidas (publicadas) en materia de en el departamento durante los últimos 3 años.

#### **(27) Investigaciones**

Se debe incluir el número de investigaciones en materia de prevención de la trata de personas adelantadas en el departamento durante los últimos 3 años.

Subsección b. Productos y resultados en asistencia y protección



#### **(28) Reporte de casos de víctimas de interna en el departamento**

Número de víctimas de interna conocidas por los miembros del comité.

#### **(29) Reporte de casos de víctimas de externa en el departamento**

Número de víctimas de externa conocidas por los miembros del comité.

#### **(30) Víctimas de interna asistidas**

Indicar el número de víctimas de interna asistidas por el departamento con corte al 31 de diciembre de cada uno de los últimos 3 años.

#### **(31) Víctimas de externa asistidas**

Incluir el número de víctimas de externa asistidas por el departamento con corte al 31 de diciembre de los últimos 3 años.

#### **(32) Asistencia de emergencia**

Incluir el número de casos de que hayan recibido al menos uno de los servicios que contempla la eta-

pa de asistencia de emergencia. Esta información se debe indicar teniendo en cuenta el corte al 31 de diciembre de los últimos 3 años. La etapa de emergencia contempla los siguientes servicios: retorno al lugar de origen, asistencia médica y psicosocial, alojamiento temporal (alimentación, vestido, kit de aseo y llamadas nacionales), asistencia jurídica y gestión de documentos de identificación.

### **(33) Asistencia de reintegración**

Incluir el número de casos de que hayan recibido al menos uno de los servicios que contempla la etapa de asistencia de reintegración por el departamento con corte al 31 de diciembre de los últimos 3 años. La etapa de reintegración contempla los siguientes servicios: educación básica, técnica y/o capacitación laboral, vinculación a proyectos de generación de ingresos, servicios de salud, asistencia jurídica, seguridad.

### **(34) Seguimiento casos interna**

Número total de casos asistidos de interna que tuvieron seguimiento

por parte de las instituciones del comité con corte al 31 de diciembre de los últimos 3 años.

### **(35) Seguimiento casos externa**

Número total de casos asistidos de externa que tuvieron seguimiento por parte de las instituciones del comité con corte al 31 de diciembre de los últimos 3 años.

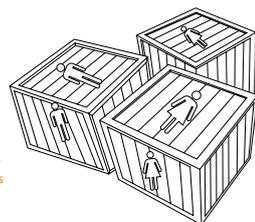
### **(36) Menores de edad asistidos**

Incluir el número trata de personas menores de edad asistidas por el departamento, con corte a 31 de diciembre de los últimos 3 años.

### **(37) Generación de ingresos**

Incluir el número trata de personas víctimas de trata de personas que fueron beneficiarias de iniciativas de generación de ingresos realizadas por el departamento, con corte al 31 de diciembre de los últimos 3 años.

Subsección c. Productos y resultados en judicialización e investigación



### (38) Noticias criminales/casos

Incluir el número de casos de trata de personas conocidos por las autoridades en el departamento, con corte al 31 de diciembre de los últimos 3 años, según las siguientes modalidades de manera discriminada:

- i) Explotación sexual.
- ii) Explotación laboral o trabajos forzados.
- iii) Mendicidad ajena.
- iv) Reclutamiento forzado.
- v) Matrimonio servil.
- vi) Extracción ilegal de órganos.

### (39) Sentencias

Incluir el número de personas que están cumpliendo una pena por el delito de trata de personas en el departamento, con corte al 31 de diciembre para los últimos 3 años. Esta información se podría solicitar al INPEC.

## SECCIÓN V. GESTIÓN DEL COMITÉ

### Subsección a. Productos y resultados en áreas transversales

### (40) Rotación de los miembros del CD

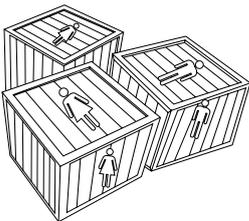
Se debe realizar el cálculo del número de miembros del comité que, a 31 de diciembre de cada año, cuentan con más de seis meses de permanencia en el mismo, sobre el número de miembros del comité. Este valor se multiplica por 100.

### (41) RR. HH. asignados

Informar el número de personas (recurso humano) asignadas al tema de trata de personas para el departamento en los últimos 3 años.

### (42) Municipales

Indicar el número de comités municipales y/o distritales creados o fortalecidos con el apoyo del Comité Departamental para los últimos 3 años.



### **(43) Plan de Desarrollo**

Responder SÍ o NO, el tema de trata de personas está incluido en el Plan de Desarrollo departamental.

### **(44) Proyectos de inversión**

Incluir el número de proyectos de inversión en materia de trata de personas incluidos en el Plan operativo anual de inversiones del departamento para los últimos 3 años.

### **(45) Cooperación internacional**

Incluir el número de organismos de cooperación internacional que brindan asistencia al comité departamental, tanto a través de recursos financieros como por medio de aportes en especie.

Subsección b. Recursos  
presupuestales

### **(46) Presupuesto departamental – Derechos Humanos/migración**

Se debe especificar cuál fue el presupuesto que se apropió desde el departamento para inversión en actividades de Derechos Humanos o migración (dependiendo de

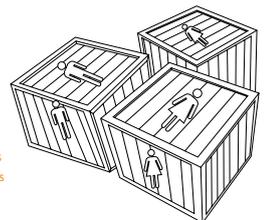
cómo fue incluido el rubro de trata de personas en el presupuesto departamental), para cada uno de los últimos 3 años, y también especificar el monto en dinero y la contribución en especie.

### **(47) Presupuesto departamental – Línea de trata de personas**

Se debe especificar cuál fue el presupuesto que se apropió desde el departamento, específicamente para la línea de trata de personas en el presupuesto departamental, para cada uno de los 3 últimos años, y también especificar el monto en dinero y la contribución en especie.

### **(48) Presupuesto departamental – Funcionamiento**

Se debe especificar cuál fue el presupuesto que se apropió desde el departamento para el funcionamiento del Comité Departamental de lucha contra la trata de personas, para cada uno de los últimos 3 años, y también se debe especificar cuál fue el monto en dinero y la contribución en especie.



#### **(49) Presupuesto nacional**

Se debe especificar cuál fue el presupuesto que se apropió desde el comité interinstitucional de lucha contra la trata de personas para actividades de prevención, asistencia y protección e investigación y judicialización en el tema de trata de personas, para cada uno de los últimos 3 años, y también se debe especificar cuál fue el monto en dinero y la contribución en especie.

#### **(50) Empresa privada**

Se debe especificar cuál fue el presupuesto que se apropió desde la empresa privada para actividades de prevención, asistencia y protección e investigación y judicialización en el tema de trata de personas, para cada uno de los últimos 3 años, y también se debe especificar cuál fue el monto en dinero y la contribución en especie.

#### **(51) Organizaciones no gubernamentales**

Se debe especificar cuál fue el presupuesto que se apropió desde las organizaciones no gubernamentales para actividades de prevención, asistencia y protección e

investigación y judicialización en el tema de trata de personas, para cada uno de los últimos 3 años, y también se debe especificar cuál fue el monto en dinero y la contribución en especie.

#### **(52) Prevención**

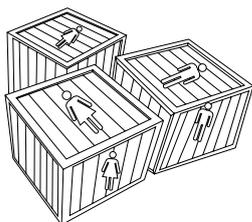
Se debe especificar cuál fue el presupuesto que se apropió para la realización de actividades de prevención de la trata de personas, para cada uno de los últimos 3 años, y también se debe especificar cuál fue el monto en dinero y la contribución en especie.

#### **(53) Asistencia y protección**

Se debe especificar cuál fue el presupuesto que se apropió para la realización de actividades de asistencia y protección para víctimas de la trata de personas, para cada uno de los últimos 3 años, y también se debe especificar cuál fue el monto en dinero y la contribución en especie.

#### **(54) Judicialización e investigación**

Se debe especificar cuál fue el presupuesto que se apropió para



la realización de actividades de judicialización e investigación de casos de trata de personas, para cada uno de los últimos 3 años, y también se debe especificar cuál fue el monto en dinero y la contribución en especie.

### **(55) Otros**

Se debe especificar cuál fue el presupuesto que se apropió para la realización de otras actividades (ejemplo: encuentros binacionales o gastos de funcionamiento), para cada uno de los últimos 3 años, y también se debe especificar cuál fue el monto en dinero y la contribución en especie.

## Subsección c. Logros

### **(56) Principales resultados a destacar**

Incluir en dos párrafos los principales resultados cualitativos que ha tenido el Comité Departamental en materia de lucha contra la trata de personas en los últimos tres años.

## INFORMACIÓN DE DILIGENCIAMIENTO

### **(57) Nombre de quien diligenció**

Indicar el nombre de la(s) persona(s) que diligencia(ron) la herramienta.

### **(58) Entidad a la que pertenece**

Indicar a qué entidad(es) pertenece(n) la(s) persona(s) que diligencia(ron) la herramienta.

### **(59) Cargo**

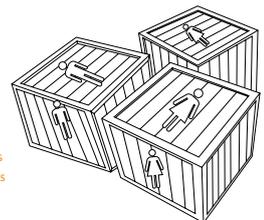
Incluir el cargo de la(s) persona(s) que diligencia(ron) la herramienta.

### **(60) Dirección de correo electrónico**

Incluir el(os) correo(s) electrónico(s) de la(s) persona(s) que diligencia(ron) la herramienta.

### **(61) Fecha de diligenciamiento**

Incluir la fecha en la que se diligenció la herramienta.



# Desempeño en la Lucha Contra la Trata de Personas en Colombia, en el marco de los Planes de Acción Departamental (PAD) F01.- Desempeño Departamental

Sección Información General					
Subsección a-Identificación del Plan de Acción Departamental					
(1) Departamento al que pertenece el PAD:					
PAD 1:	(2) Fecha de formulación :	(3) Fecha de aprobación:	(4) Vigencia PAD:	Desde:	Hasta:
(5) Modificaciones introducidas al PAD inicial Descripción de la modificación					
PAD 2:	Fecha de formulación :	Fecha de aprobación:	Vigencia del PAD:	Desde:	Hasta:
Modificaciones introducidas al PAD inicial Descripción de la modificación					
PAD 3:	Fecha de formulación :	Fecha de aprobación:	Vigencia del PAD:	Desde:	Hasta:
Modificaciones introducidas al PAD inicial Descripción de la modificación					
Subsección b-Identificación del Comité Departamental					
		Entidad	Cargo		
		Entidad	Cargo		
(7) Secretaria Técnica del CD					

B. Sección II- Información de Contexto  
Subsección a - Datos básicos sobre Contexto de la Trata de Personas en el Departamento

Nombre del Indicador	Definición del Indicador	Unidad	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	FUENTE
(8) Emigración internacional	Número de nacionales colombianos en el exterior cuya zona de origen corresponde al departamento a diciembre 31 del respectivo año.	Persona				
(9) Desplazamiento forzado interno	Índice de presión del desplazamiento forzado interno en el departamento a diciembre 31 del respectivo año. (Expulsión)	Número				
	Índice de presión del desplazamiento forzado interno en el departamento a diciembre 31 del respectivo año. (Recepción)	Número				
	Índice de presión del desplazamiento forzado interno en el departamento a diciembre 31 del respectivo año. (Expulsión-Intra)	Número				
(10) Actividad turística	Índice de presión del desplazamiento forzado interno en el departamento a diciembre 31 del respectivo año. (Recepción-Intra Urbano)	Número				
	Número de viajeros nacionales e internacionales que llegaron al departamento durante el año.	Persona				
(11) Reclutamiento forzado	Número de casos de reclutamiento de menores de edad por Grupos Armados Ilegales (GAI) denunciados en el departamento durante el año	Persona				
(12) Embarazo adolescente	Número de adolescentes y jóvenes embarazadas o que ya son madres en el departamento a diciembre 31 del respectivo año.	Persona				
(13) Trabajo sexual	Número de trabajadoras o trabajadores sexuales y menores de edad en explotación sexual en el departamento a diciembre 31 del respectivo año.	Persona				
(14) Mendicidad	Número de personas que ejercen la mendicidad en lugar público o abierto al público en el departamento a diciembre 31 del respectivo año.	Persona				
(15) Servicio doméstico	Número de empleados y empleadas de servicio doméstico en el departamento a diciembre 31 del respectivo año.	Persona				
(16) Perfil Víctimas	El departamento cuenta con información sobre el perfil de las víctimas para el año.	Si, No (1,0)				
(17) Rutas	El departamento cuenta con información sobre las rutas para el año.	Si, No (1,0)				
(18) Modalidades	El departamento cuenta con información sobre las modalidades de trata en el año.	Si, No (1,0)				

C. Sección III- Cumplimiento de Actividades  
Subsección a.- Resultados del Comité Departamental

Serie i. Indicadores de procesos o producto

Nombre del Indicador	Definición del Indicador	Unidad	PAD 1	%	PAD 2	PAD 3	Fuente
(19) Cumplimiento de actividades del componente de Prevención.	- Número de actividades completadas. - Número de actividades previstas en el PAD en el componente de prevención.	Porcentaje	-----		-----	-----	
(20) Cumplimiento de actividades del componente de Asistencia y Protección.	- Número de actividades previstas en el PAD en el componente de asistencia y protección - Número de actividades completadas.	Porcentaje	-----		-----	-----	
(21) Cumplimiento de actividades del componente de Judicialización e investigación.	- Número de actividades completadas - Número de actividades previstas en el PAD en el componente de judicialización e investigación.	Porcentaje	-----		-----	-----	
(22) Cumplimiento de reuniones.	- Número de reuniones del Comité realizadas en el año. - Número de reuniones anuales previstas en el decreto de creación.	Porcentaje	-----		-----	-----	

D. Sección IV- Resultados Alcanzados  
Subsección a - Productos y Resultados en Prevención

Serie ii. Indicadores de resultados intermedios o finales

Nombre del Indicador	Definición del Indicador	Unidad	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	Fuente
(23) Sensibilización	Número de personas que participaron en jornadas de sensibilización en materia de trata, realizadas por el departamento durante el año.	Persona				
(24) Campañas	Número de campañas de prevención en materia de trata realizadas por el departamento durante el año.	Campaña				
(25) Capacitación	Número de servidores públicos que recibieron capacitación en materia de trata por parte del departamento durante el año.	Persona				
(26) Publicaciones	Número de publicaciones dirigidas a prevenir la trata de personas durante el año.	Publicación				
(27) Investigaciones	Investigaciones en materia de prevención de la trata de personas adelantadas en el departamento durante los años 2008, 2009 y 2010.	Investigaciones				

**Subsección b – Productos y resultados en Asistencia y Protección**

Serie II. Indicadores de resultados intermedios o finales

Nombre del indicador	Definición del indicador	Unidad	AÑO			Fuente
			ANO 1	ANO 2	ANO 3	
(28) Reporte de casos de víctimas de trata interna en el departamento	Número de víctimas de trata interna conocidas por los miembros del comité.	Persona				
(29) Reporte de casos de víctimas de trata externa en el departamento	Número de víctimas de trata extrema conocidas por los miembros del comité.	Persona				
(30) Víctimas de trata interna asistidas	Número de víctimas de trata interna asistidas por el departamento durante el año.	Persona				
(31) Víctimas de trata externa asistidas	Número de víctimas de trata externa asistidas por el departamento durante el año.	Persona				
(32) Asistencia de Emergencia	Número de casos de trata asistidos en la etapa de emergencia.	Casos				
(33) Asistencia de Reintegración	Número de casos de trata asistidos en la etapa de reintegración.	Casos				
(34) Seguimiento Casos de Trata Interna	Número de casos asistidos de trata interna que tuvieron seguimiento.	Casos				
(35) Seguimiento Casos de Trata Externa	Número de casos asistidos de trata externa que tuvieron seguimiento.	Casos				
(36) Menores de edad asistidos	Número de personas menores de edad asistidas por el departamento durante el año.	Persona				
(37) Generación de ingresos	Número de víctimas de trata que fueron beneficiarias de iniciativas de generación de ingresos realizadas por el departamento.	Persona				

**Subsección c – Productos y resultados en Judicialización e Investigación**

Serie II. Indicadores de resultados intermedios o finales

Nombre del indicador	Definición del indicador	Unidad	AÑO			Fuente
			ANO 1	ANO 2	ANO 3	
(38) Noticias criminales/casos	Explotación sexual	Persona				
	Explotación laboral o trabajos forzados	Persona				
	Mendicidad ajena	Persona				
	Reclutamiento forzado	Persona				
	Matrimonio servil	Persona				
	Extracción ilegal de órganos	Persona				
(39) Sentencias	Número de sentencias condenatorias proferidas en casos de trata de personas en el año	Sentencia				

E. Sección V-Gestión del Comité  
Subsección a- Productos y resultados en Áreas Transversales

Serie III. Indicadores de Soporte Institucional

Nombre del indicador	Definición del indicador	Unidad	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	Fuente
(40) Rotación de los Miembros del CD	Número de miembros del Comité que a 31 de diciembre de es e año, cuentan con más de seis meses de permanencia en el mismo.	Personas				
(41) RRRH Asignados	Número de RRRH asignados al tema de trata de personas durante el año por el departamento.	Personas				
(42) Comités Municipales	Número de Comités Municipales (o instancia equivalente) creados o fortalecidos con el apoyo del Comité Departamental, durante el año. El tema de trata de personas está incluido en el Plan de Desarrollo departamental.	Comité				
(43) Plan de Desarrollo		Si, No (1,0)				
(44) Proyectos de inversión	Número de proyectos de inversión en materia de trata de personas incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones del departamento	Proyecto				
(45) Cooperación Internacional	Número de Cooperantes Internacionales que brindan asistencia al Comité Departamental	Cooperantes Internacionales				

Subsección b- Recursos Presupuestales

Fuente	AÑO 1 (COP corrientes)		AÑO 2 (COP corrientes)		AÑO 3 (COP corrientes)	
	Apropiación	Ejecución	Apropiación	Ejecución	Apropiación	Ejecución
(46) Presupuesto departamental - Derechos Humanos/Migración						
(47) Presupuesto Línea Trata de Personas						
(48) Presupuesto departamental Línea Trata de Personas						
(49) Presupuesto nacional						
(50) Empresa privada						
(51) Organizaciones NO Gubernamentales						
	AÑO 1 (COP corrientes)		AÑO 2 (COP corrientes)		AÑO 3 (COP corrientes)	
	Apropiación	Ejecución	Apropiación	Ejecución	Apropiación	Ejecución
(52) Prevención						
(53) Asistencia y protección						
(54) Judicialización e investigación						
(55) Otros						





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

Desde el año 2007, el Ministerio del Interior (MI) con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), iniciaron el proceso de descentralización de la política pública en el tema de trata de personas de acuerdo con lo establecido en la Ley 985 de 2005 y su Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas (2007-2012) la cual fue aprobada mediante Decreto número 4786 de 2008.

La OIM ha brindado asesoría técnica en la creación de comités departamentales y distritales, así como en los procesos de sensibilización dirigidos a las instituciones que hacen parte de los comités respectivos, en la formulación de planes de acción y el seguimiento a las actividades aprobadas en estos.



Libertad y Orden  
Ministerio del Interior  
República de Colombia



PROGRAMA INTEGRAL  
CONTRA VIOLENCIAS DE  
GÉNERO



OIM Organización Internacional para las Migraciones