

**FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL PARA LA EJECUCIÓN DE
LA ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN EL
MUNICIPIO DE PIEDECUESTA SANTANDER.**

**KARLA ACEVEDO ACOSTA
JAVIER GONZÁLEZ MORENO**

Directora:

SARA PATRICIA GUZMÁN SUAREZ

**FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
SECCIONAL BUCARAMANGA**

2015

Contenido

Introducción	3
Antecedentes	6
1. Capítulo I. Aproximación al concepto de política pública.....	9
Historia:	9
Definiciones:	10
1.1 Elaboración de Políticas Públicas.	12
1.2 Las cinco fases del ciclo de producción de políticas públicas.	14
1.2.1 Elaboración de la agenda pública:	14
1.2.2 Formulación de la Política:	15
1.2.3 Adopción de la decisión:	15
1.2.4 Implementación:.....	16
1.2.5 Seguimiento y evaluación de la política implementada:	16
1.3 Técnica legislativa	17
2. Capítulo II. Trata de personas: problema social relevante.....	20
2.1 ¿Qué es la trata de personas?	20
2.2 ¿Cuáles son los principales actores del delito de trata de personas?.....	21
Víctima:.....	21
Tratante	21
2.3 ¿Cuál es el perfil de las víctimas?.....	21
2.4 ¿Cuáles son los elementos de la trata de personas?	22
2.5 ¿Cuáles son las causas y/o factores de riesgo de la trata de personas?	23
2.6 ¿Cuál es la principal finalidad de la trata de personas?	23
2.7 ¿Cuáles son las modalidades de trata de personas?	24
Explotación Sexual	24
Trabajos o servicios forzados (esclavitud):.....	25
Matrimonio Servil:.....	25
Mendicidad Ajena	25
Extracción de órganos y tráfico de tejidos	26
Adopción irregular:	26

2.8	¿Cuáles son las etapas de la trata de personas?.....	26
	Captación:	26
	Viaje y tránsito:.....	27
	Explotación:	27
	Detención, escape o fuga:	27
	Reintegración, reasentamiento, repatriación:	27
2.9	La trata de personas en cifras	28
2.10	Marco normativo de la trata de personas.	31
	2.10.1 Legislación internacional.	31
	2.10.2 Evolución legislativa nacional	32
2.11	Comité Interinstitucional para la lucha contra la trata de Personas:	35
2.12	Mecanismos de prevención y detección de la trata de personas	38
	2.12.1 ¿Cómo prevenir la trata de personas?	38
	2.12.2 ¿Qué hacer para detectar una víctima de trata de personas?.....	42
2.13	Atención a víctimas de la trata de personas	50
2.14	Marco normativo tendiente al desarrollo territorial de la lucha contra la trata de personas	51
3.	Capítulo III: Formulación de un Política Pública para la lucha contra la Trata de Personas en Piedecuesta Santander.....	54
	3.1 Nuestra interacción con la administración y la comunidad en Piedecuesta:	55
	3.2 Factores de vulnerabilidad en la población piedecuestana:	59
	Desigualdades de género.....	59
	Pobreza:.....	60
	Conflicto armado:	60
	3.3 Objetivos de la política:	60
	Objetivo General:.....	60
	Objetivos Específicos.....	61
	3.4 Principios Rectores:	61
	Enfoque de Derechos	61
	Enfoque de Género:	62
	Enfoque Generacional o de Ciclo Vital:	62
	Enfoque Diferencial	62
	Enfoque Territorial:	62

3.5	Líneas estratégicas:	63
3.5.1	Eje de Prevención:	63
3.5.2	Eje Protección y Asistencia:	64
3.5.3	Eje de Investigación y Judicialización:	66
3.5.4	Eje de Cooperación Internacional	67
3.6	Creación del Comité Municipal de Lucha Contra la Trata de Personas.	69
3.6.1	Funciones del Comité:	69
3.7	Recursos Presupuestales:	71
3.8	Inclusión de la trata de Personas en el Plan de Desarrollo:.....	71
	Conclusiones	73
	Referencias.....	75

RESUMEN GENERAL DE TRABAJO DE GRADO

TITULO: FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL PARA LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA SANTANDER.

AUTOR(ES): Karla X. Acevedo Acosta
Javier D. González Moreno

FACULTAD: Facultad de Derecho

DIRECTOR(A): Sara Patricia Guzmán

RESUMEN

La trata de personas es un delito que constituye una violación a los derechos humanos, traspasa fronteras, compromete distintos Estados, se desarrolla de manera clandestina y tiene un enfoque de género; es evidente entonces el impacto negativo que esta práctica causa en la sociedad y en sus víctimas del cual el municipio de Piedecuesta actualmente no está exento. Esta investigación se enfocará en el papel que cumple el Municipio de Piedecuesta Santander como entidad territorial colombiana, respecto de la lucha contra la trata de personas. En el primer capítulo, abordaremos la construcción de la referida política desde el desarrollo mismo del concepto de política pública, su evolución histórica y la forma adecuada y eficaz para su creación. En un segundo capítulo realizaremos una aproximación al concepto de trata de personas, definiendo la noción, actores, elementos, causas, finalidades, modalidades, etapas y cifras. Así mismo indicaremos los mecanismos de prevención y detección más usuales y resaltaremos la normatividad existente a nivel internacional, nacional y especialmente, la tendiente al desarrollo territorial de la lucha contra este delito. En un tercer capítulo y con la apropiación de los conceptos esbozados en los dos anteriores, desarrollaremos nuestra propuesta de política pública para la ejecución de la Estrategia Nacional Para la Lucha contra la Trata de Personas en el municipio de Piedecuesta, estableceremos unos objetivos claros y determinaremos los principios rectores y las líneas estratégicas de ejecución, para pasar a demostrar la necesidad de la creación de un comité municipal de lucha contra la trata en Piedecuesta e indicaremos de dónde deberán provenir los recursos para ello. Finalmente basándonos en los hallazgos obtenidos en desarrollo de esta investigación, plantearemos algunas recomendaciones de lo que podría hacerse frente al delito de trata de personas desde la política pública, en el Municipio de Piedecuesta.

PALABRAS CLAVES:

Política pública, Piedecuesta, Trata de Personas, Delito Transnacional.

V° B° DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO

GENERAL SUMMARY OF WORK OF GRADE

TITLE: DEVELOPING A MUNICIPAL PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION OF COMPREHENSIVE NATIONAL STRATEGY AGAINST TRAFFICKING IN PERSONS IN THE MUNICIPALITY OF PIEDECUESTA SANTANDER.

AUTHOR(S): Karla X. Acevedo Acosta
Javier D. Gonzalez Moreno

FACULTY: Facultad de Derecho

DIRECTOR: Sara Patricia Guzmán

ABSTRACT

Human trafficking is a crime that constitutes a violation of human rights, crosses borders, engages several Nations, it is carried out clandestinely and has a gender approach; it is clearly then the negative outcome caused from this practice in society and its victims from which the municipality of Piedecuesta Santander, is not actually exempted. This research focuses on the role the municipality of Piedecuesta, as a territorial Colombian entity, in regards of the efforts against the human trafficking. Chapter number one covers the Policy elaboration from the concept of Public Policy, its historical evolution and the proper and efficient way to develop it. The Second chapter approaches the concept of human trafficking, providing definitions, actors, elements, causes, objectives, modalities, stages and statistics. Also, it presents prevention and detection mechanisms commonly used and it highlights the current international and national legislation, specifically the one focused on territorial development against this crime. In the third chapter, and grasping the concepts presented in the two first ones, the proposed public policy is described for the implementation of a National Strategy to combat the human trafficking in the municipality of Piedecuesta. The chapter establishes objectives and identify the main principles and implementation strategies, to further demonstrate the necessity of creating a municipal committee to fight human trafficking in Piedecuesta and indicate where the resources could come. In closing, based on the findings from this research, recommendations are posed for what it could be done against the human trafficking crime rooted in a Public Policy for the municipality of Piedecuesta.

KEYWORDS:

Public Policy, Human trafficking, Piedecuesta, Transnational Crime

V° B° DIRECTOR OF GRADUATE WORK

Introducción

El fenómeno de la globalización ha hecho aportes significativos en los últimos años para el desarrollo de las naciones, la evolución positiva que existe en la actualidad respecto de las comunicaciones, las transacciones económicas, los intercambios culturales y en la multiplicidad de posibilidades de contactos internacionales, hubiese resultado impensable años atrás; Sin embargo, este proceso también incide de manera negativa al facilitar el rápido y masivo accionar de grupos delincuenciales organizados dedicados a crímenes de carácter transnacional.

Los delitos transnacionales más lucrativos en la actualidad son el tráfico de armas y el tráfico de drogas y un tercer y deshonroso lugar lo ocupa la trata de personas, esto sólo significa que delincuentes del mundo entero han descubierto lo lucrativo que resulta vender y comprar personas.

La trata de personas es un delito que constituye una violación a los derechos humanos, traspasa fronteras, compromete distintos Estados, se desarrolla de manera clandestina, tiene un enfoque de género y tal como lo describe la Fundación Esperanza en el texto Tráfico de Personas, naufragio de los sueños (2010) “degrada al ser humano a la condición de objeto, que se negocia en cadenas mercantiles, se traslada dentro o fuera del país y luego, en el destino final, es sometido a condiciones de explotación u otros fines ilegales” ; es evidente entonces el impacto negativo que esta práctica causa en la sociedad y en sus víctimas del cual nuestro país actualmente no está exento.

Según estudios recientes, llevados a cabo por la organización internacional Women's Link Worldwide, Colombia es el segundo país con más víctimas de trata de personas en América Latina, después de Brasil, situación preocupante y desalentadora que indica que los esfuerzos nacionales de Lucha contra la Trata de personas aún no son suficientes.

A pesar de los esfuerzos del Estado colombiano en adoptar medidas y estrategias contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas, las cifras indican que aún hay mucho camino por recorrer en materia de prevención, detección y judicialización de este delito, La lucha contra la trata de personas es una lucha conjunta, que involucra al gobierno nacional, a las entidades territoriales, a las entidades públicas y privadas y en general a toda la sociedad civil.

Esta investigación se enfocará en el papel que cumple el Municipio de Piedecuesta Santander como entidad territorial colombiana, respecto de la lucha contra la trata de personas. Nuestro objetivo general es proponer una Política Pública que permita la ejecución de la Estrategia Nacional Para la Lucha contra la Trata de Personas en el municipio de Piedecuesta, Santander.

En el primer capítulo, abordaremos la construcción de la referida política desde el desarrollo mismo del concepto de política pública, su evolución histórica y la forma adecuada y eficaz para su creación.

En un segundo capítulo realizaremos una aproximación al concepto de trata de personas, definiendo la noción, actores, elementos, causas, finalidades, modalidades, etapas y cifras. Así

mismo indicaremos los mecanismos de prevención y detección más usuales y resaltaremos la normatividad existente a nivel internacional, nacional y especialmente, la tendiente al desarrollo territorial de la lucha contra este delito.

En un tercer capítulo y con la apropiación de los conceptos esbozados en los dos anteriores, desarrollaremos nuestra propuesta de Política Pública para la ejecución de la Estrategia Nacional Para la Lucha contra la Trata de Personas en el municipio de Piedecuesta, estableceremos unos objetivos claros y determinaremos los principios rectores y las líneas estratégicas de ejecución, para pasar a demostrar la necesidad de la creación de un comité municipal de lucha contra la trata en Piedecuesta e indicaremos de dónde deberán provenir los recursos para ello.

Finalmente basándonos en los hallazgos obtenidos en desarrollo de esta investigación, plantaremos algunas recomendaciones de lo que podría hacerse frente al delito de trata de personas desde la política pública, en el Municipio de Piedecuesta.

Nuestra investigación se justifica en tanto el delito de trata de personas es una realidad poco divulgada, que sitúa a las mujeres como sus principales víctimas y por sus características facilita la convergencia de otros delitos y factores asociados que van complejizando esta problemática y ampliando su impacto. Este trabajo servirá además, como elemento de consulta a personas interesadas en el tema, pero más aún a distintas entidades territoriales que pretendan ejecutar en sus planes de desarrollo una política pública para la lucha contra la trata de personas.

Antecedentes

A partir de la constitución Política de 1991 y gracias al modelo adoptado por ella que define en el artículo 1° a Colombia como un *“Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”* se hace evidente la necesidad de planificación territorial para la atención de problemas socialmente relevantes; para ello el artículo 339 de la misma Constitución establece: *“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.”* Así las cosas, cada entidad territorial deberá utilizar los elementos necesarios para adoptar medidas con el objeto de cumplir con los preceptos legales y constitucionales del Estado, entre los que se encuentra en el Título II de la Carta Magna, la protección de los derechos fundamentales de toda la población.

La herramienta por excelencia para abordar mecanismos de solución frente problemas sociales es la creación de políticas públicas, para la creación de estas existen cuatro niveles asociados de acción, un primer nivel señala una estrategia que indica qué se debe hacer, un segundo nivel establece la necesidad de un plan que determina cómo se debe hacer, un tercer nivel apunta a la creación de un programa que indica a través de qué se va a hacer y un cuarto nivel desarrolla unas acciones que indican el proceder. (Procuraduría General de la Nación, 2011)

Sin duda alguna, la trata de personas es un problema social y afecta indistintamente todos los sectores de la población, tiene como antecedentes históricos actividades tan antiguas como la esclavitud, el comercio de esclavos y la trata de mujeres, (OIM 2013) y es por ello, que es necesaria la creación de políticas públicas enfocadas en prevenir, detectar y judicializar esta práctica, que es además objeto de especial vigilancia por parte de entidades internacionales, quienes reconocen la grave lesión a los derechos humanos que con esta actividad sufren sus víctimas.

En Noviembre de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas en el Protocolo de Palermo se pronunció contra el delito de Trata de Personas. Este protocolo fue ratificado por nuestro país el 4 de Agosto de 2004, con ello, Colombia como Estado de Derecho, se obliga a tomar medidas en contra de la denominada esclavitud del Siglo XXI.

Por lo anterior, en el año 2005 mediante la Ley 985, posteriormente reglamentada parcialmente por el Decreto 1069 de 2014, el gobierno colombiano adoptó medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma, y por medio del Decreto 4786 de 2008 Adoptó la Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas.

La Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas, establece la competencia del desarrollo a la gestión y ejecución del programa de asistencia y protección a víctimas a nivel territorial en cabeza de los departamentos, distritos, municipios y sus entidades descentralizadas,

ello a través de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales de Lucha contra la Trata de Personas y sus respectivas secretarías técnicas.

1. Capítulo I. Aproximación al concepto de política pública.

En el siguiente capítulo nos aproximaremos al concepto de política pública, haremos un análisis histórico de su evolución y las modificaciones que este ha sufrido, expondremos las definiciones de los doctrinantes más relevantes en la materia y explicaremos cada uno de los pasos que se deben seguir para su creación con el objeto de posteriormente formular una política pública municipal contra la trata de personas para el municipio de Piedecuesta, Santander.

Historia:

El origen de los estudios de políticas públicas se encuentra en Estados Unidos, tras la reforma llevada a cabo por el presidente Wilson en 1887, quien advirtió la necesidad de desarrollar una doctrina científica para ser implementada en la administración, fundamentada en la necesidad de la separación de la decisión política de la ejecución burocrática (González,2005).

Posteriormente, en este mismo país, a principios de la década de los cincuenta, como un intento de utilizar los métodos de investigación de las ciencias sociales para elaborar fórmulas para el buen funcionamiento del gobierno, se planteaba el siguiente interrogante: ¿Cómo producir políticas eficaces, que correspondan y hagan realidad los objetivos propuestos, de la manera más eficiente posible? (Hernández, 1999) la respuesta a esta pregunta apuntaba entonces al desarrollo de un mecanismo que incluyera métodos de investigación en el desarrollo de proyectos públicos con la intención de obtener mejores resultados en las ejecuciones de estos.

El estudio de las políticas públicas fue originalmente abarcado en lo que Harold Lasswell denominó las *Policy Sciences*, quien en 1943 incluyó en ellas las ciencias sociales y psicológicas, y afirmó que esto “abarcaba todas las ciencias que proveen hechos y principios de importancia directa para la hechura de decisiones importantes de gobierno, de negocios o en la vida cultural” (Lasswell, 1943) y posteriormente, en 1951, incluyó métodos de investigación del proceso de la política, resultados de los estudios de las políticas y descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.

Así, la política pública se convierte entonces en una verdadera disciplina de las ciencias sociales que intenta definir su concepto, su objeto, su favorabilidad y los fundamentos de un marco conceptual analíticamente útil.

Definiciones:

En la concepción original de las *policy sciences* (1951) de la obra de Lasswell, no existe una definición literal de política pública, sin embargo, estudiando su obra se puede afirmar que esta constituye un acto intencional del gobierno que, estructurado por grupos multidisciplinares de origen público y privado para lograr una mayor racionalidad técnica, se orienta a resolver los problemas sociales concretos y plantear opciones viables de futuro para la sociedad

Históricamente el concepto de política pública ha sido abordado por no pocos autores, entre los más significativos se encuentran:

✓ Jenkins (1978) (citado por Hernández 1999) : sintetiza la definición así: La Política Pública es "Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica".

✓ Meny & Thoenig (1992): señalan que una política pública es “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.

✓ Vargas (1999): ha dicho que una política pública “es el conjunto de sucesivas iniciativas, y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”.

✓ Roth (2002), ha propuesto que una política pública “existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático”, para él “El análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente la sociedad”

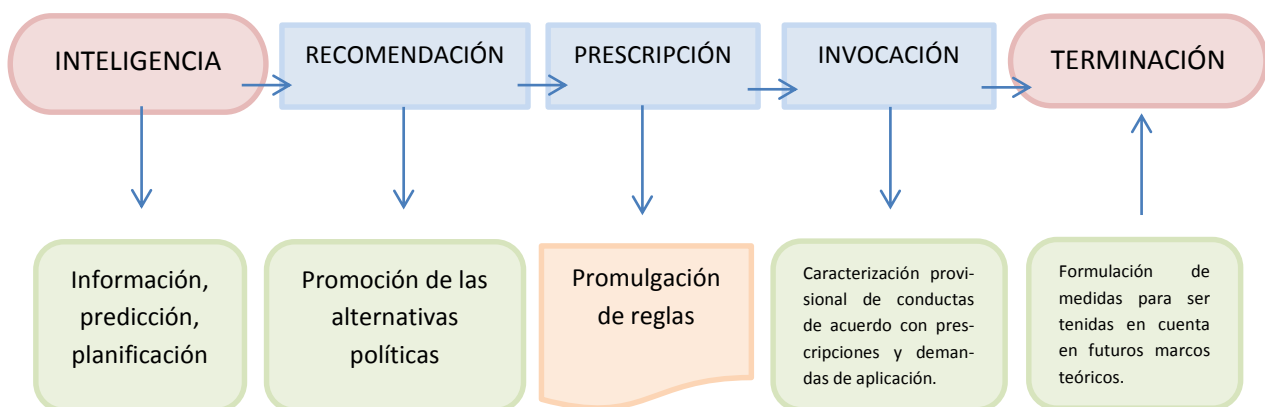
✓ Muller (2002) ha dicho que “política pública es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aun, entre un sector y la sociedad global”.

Podemos entonces extraer de estas definiciones que la política pública es una acción con facultades inherentes a un actor público, tendiente a desarrollar de manera eficaz el abordaje de determinada materia, que puede ser producto de una decisión o de su omisión y que generalmente involucran objetivos y los medios para alcanzarlos.

1.1 Elaboración de Políticas Públicas.

Existe un modelo secuencial para el análisis de políticas públicas para su comprensión, cuyo eje central es la idea de que su elaboración, se inicia con una fase de identificación del problema y luego, atraviesa una serie de etapas que se espera concluyan en una evaluación, a partir de la cual podría tener lugar una reformulación y reinicio de la misma (Peters, 1992).

La primera versión del modelo étápico, ha sido propuesta por Harold Lasswell (1953), quién esbozó el siguiente orden:



Fuente: Los autores basados en el modelo de Laswell.

Posteriormente, en 1970, Charles Jones, tomó las etapas descritas por Lasswell, y las definió en términos de subsistemas que conforman un proceso más amplio, su perspectiva de análisis contempla cuatro elementos: las actividades funcionales, la categorización desde el punto de vista del gobierno, la categorización desde el punto de vista del sistema y los productos del sistema.

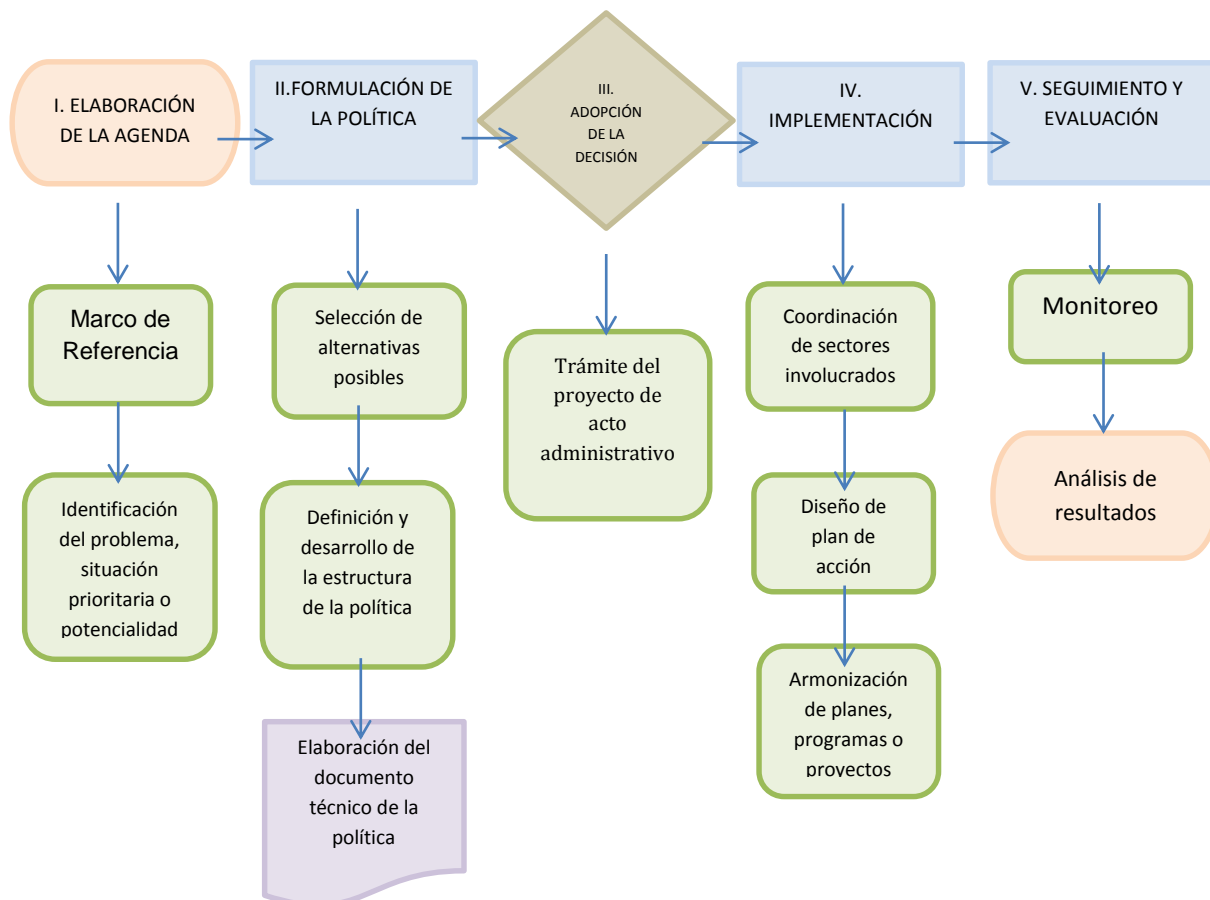
En 1975 James Anderson, adoptó una visión más simple que la de Jones, enfatizó la dinámica secuencial del modelo, haciendo un análisis de tipo positivo del proceso de las políticas públicas y con ello, dio origen a lo que actualmente se conoce como el Modelo Sistemático Anderson, del cual reconoce que sus etapas son construcciones teóricas y que, en la realidad, es posible encontrarse con superposiciones entre éstas. (Estévez)

Así las cosas, es claro que el proceso de construcción de las políticas no debe entenderse como un orden preciso y sucesivo de etapas que están condicionadas entre sí, pero ello no extingue la necesidad de constituir un inicio, un durante y un después de la política, que defina las prioridades de ésta o su objeto de acción, los roles que cumplen los actores involucrados en su formulación y desarrollo, sus alcances y los mecanismos de implementación entre otros.

En ese sentido, a razón del modelo simplificado propuesto por Anderson, el modelo original de Jones se sintetizó y finalmente se establece como metodología para la construcción de políticas públicas un ciclo compuesto por cinco fases.

1.2 Las cinco fases del ciclo de producción de políticas públicas.

Tal como lo muestra el siguiente diagrama, el ciclo de elaboración de políticas públicas está compuesto por cinco fases, las cuales expondremos a continuación.



Fuente: Los autores basados en el modelo de Anderson.

1.2.1 Elaboración de la agenda pública:

La construcción de las políticas públicas tiene como punto de partida esta fase inicial, que guía todo el proceso de desarrollo; a través de la ejecución de dos acciones estratégicas que son,

en primer lugar la identificación del marco de referencia, en la cual se establecen los límites de la política (temáticos, poblacionales, espaciales, legales) y se realiza el diagnóstico (qué, por qué, para qué, quiénes, cuando, con qué) y en segundo lugar la identificación del problema la cual busca establecer las causas y los inconvenientes que deberán ser subsanados.

1.2.2 Formulación de la Política:

Esta segunda fase se construye sobre los resultados obtenidos en la primera y persigue identificar los mecanismos que puedan responder a las situaciones y problemáticas encontradas.

Se recomienda seguir los siguientes tres pasos:

- ✓ Identificar las alternativas que permitan la transformación y valorarlas técnico-políticamente observando recursos, riesgos y efectos entre otras variables.
- ✓ Definir y desarrollar la estructura de la política pública determinando su finalidad, objetivos, metas, acciones, seguimiento y evaluación, responsables y financiación.
- ✓ Elaborar el documento técnico de la política pública

1.2.3 Adopción de la decisión:

En esta fase se adoptan las decisiones del gobierno o de las autoridades administrativas o legislativas facultadas para ejecutar políticas públicas a través de distintos actos administrativos, como son las leyes, los decretos y los acuerdos, entre otros, con los documentos

necesarios para soportar el proceso de construcción de la política y así se da vía libre a la fase de ejecución en la cual se pone en marcha lo estructurado en las anteriores etapas.

1.2.4 Implementación:

En esta fase se ejecuta la política pública con miras a la transformación de la circunstancia que dio origen a su creación, para ello es necesario coordinar los sectores involucrados, diseñar el plan de acción y su armonía con otros programas o proyectos.

1.2.5 Seguimiento y evaluación de la política implementada:

El seguimiento es un proceso de apoyo a la gestión encauzado a solucionar problemas que resulten de la ejecución de la política pública; un adecuado seguimiento, facilitará la evaluación y permitirá realizar ajustes periódicos, para ejecutarlo se deben seguir los siguientes pasos:

- ✓ Diseño del Plan de Monitoreo: supervisión y evaluación del grado de éxito o fracaso en la ejecución de la política pública a partir de proyectos y/o programas (actividades programadas y de gestión) respecto al logro de los objetivos.
- ✓ Recolección, procesamiento y supervisión de la información.
- ✓ Análisis de la Información.
- ✓ Elaboración de informes.

La evaluación de las políticas públicas resulta ser el mecanismo que permite establecer la diferencia entre la situación que le dio origen y los resultados esperados con la ejecución y el valor de las ejecuciones tendientes a eliminar dicha diferencia.

1.3 Técnica legislativa

Desde la perspectiva realista, que concibe el derecho no como algo preexistente sino como un producto cultural forjado a partir de determinadas experiencias, necesidades, circunstancias históricas y sobre todo, como un poderoso instrumento de transformación social, (Solar, 2012) resulta coherente legislar a nivel internacional, doméstico y local con el objeto de afrontar los distintos problemas sociales existentes.

En este sentido, Pound (citado por Solar 2012) concibe la experiencia jurídica como una formidable tarea de ingeniería social, el Derecho se configura como un instrumento cuyo objetivo es el control y el ajuste de las relaciones humanas de tal modo que pueda lograrse la satisfacción de la mayor cantidad posible de intereses y necesidades con el menor coste y fricción posible.

Así, el quehacer jurídico establece una labor especializada de control y ajuste de las relaciones sociales en busca de un sistema de compromisos entre demandas en conflicto (Solar 2012). Para el delito de Trata de Personas y como mecanismo de prevención, sanción y erradicación de esta ominosa práctica, no sólo es suficiente reconocer su existencia y

materializarla en el mundo jurídico, sino que además se debe hacer con una adecuada técnica para garantizar resultados expeditos.

Dicha técnica es conocida como Técnica Legislativa y tal como lo señala Bascuñán (Citado por López, 2010) “Simplemente, la Técnica Legislativa es el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes”, concepto que resulta de necesaria aplicación para los objetivos perseguidos por este trabajo.

El principal objetivo de la actividad técnica en la elaboración de las leyes consiste en transformar los fines imprecisos de una sociedad, en normas jurídicas, que permitan realizar esos fines en la vida práctica, (López, 2010) obedeciendo a una estructura predeterminada que logra articular el armazón del texto que se pretende crear.

Toda intención de creación normativa se materializa con una iniciativa, ésta, desde el punto de vista técnico, es el documento formal con una propuesta de ley (López 2010) y debe contener necesariamente tres elementos esenciales que son: Exposición de motivos, cuerpo normativo y disposiciones transitorias.

En la exposición de motivos se esbozan las razones por las cuales se crea la norma; el cuerpo normativo contiene de manera formal las disposiciones que se pretenden crear y las disposiciones transitorias, como su nombre lo sugiere, responden a los problemas de transitoriedad que produce la ley.

La adecuación de la forma y estructura de las leyes es la sistematicidad de las mismas y “Quizá pueda decirse que la sistematicidad de una ley facilita de alguna manera el que ésta sea eficaz aunque, desde luego el factor decisivo para que una ley se cumple no es su grado de sistematicidad” (Atienza 2000).

2. Capítulo II. Trata de personas: problema social relevante.

Según el Informe Mundial sobre la Trata de Personas de UNODC de 2014 “El delito de trata de personas afecta a prácticamente todos los países de todas las regiones del mundo. Entre 2010 y 2012 se identificaron víctimas de 152 nacionalidades diferentes en 124 países de todo el mundo”. En este capítulo, definiremos las nociones básicas que nos permitirán tener claridad sobre el concepto de este delito así mismo, abordaremos la normatividad vigente, tanto internacional como nacional y posteriormente haremos un enfoque especial en las normas tendientes al desarrollo territorial de mecanismos de lucha contra esta problemática.

2.1 ¿Qué es la trata de personas?

De acuerdo con el artículo 3° del Protocolo de Palermo de 2000, La trata de personas se entiende como “la captación, el transporte, el traslado la acogida, o la recepción de personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u a otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”

La trata de personas es un delito en el que se engaña u obliga a una persona con el fin de someterla a una situación de explotación y es un proceso en el cual se recluta, traslada, acoge y explota a una persona (OIM, 2013), es un problema global, está configurado como un delito transnacional organizado, representa una clara violación a los derechos y garantías como la dignidad, la integridad, la autonomía personal, el libre desarrollo de la personalidad, la

locomoción, la salud, la intimidad, la igualdad y la seguridad y es considerada una de las formas de violencia basadas en género, esto porque la mayoría de las víctimas son las mujeres, jóvenes, niñas y niños “producto de desigualdades históricas entre hombres y mujeres en un sistema de relaciones poder” (OIM, 2013)

2.2 ¿Cuáles son los principales actores del delito de trata de personas?

Existen dos principales actores en el delito de trata de personas, quien es afectado por la comisión de la conducta y quien ejecuta la conducta, es decir la víctima y el tratante.

Víctima: Persona que ve afectados su derechos como resultado de la comisión del delito y es sometida a circunstancias de explotación. Si bien es cierto que existen causas y factores de riesgo para la victimización, también lo es que no existen unas características particulares, ni de sexo, ni de edad, ni de condición socio cultural que sean aplicables en general a todas las víctimas. (OIM, 2013)

Tratante: Persona que capta, traslada, o recibe a la víctima del delito y por ello recibe una contraprestación; igual que en el caso de la víctima, no existen características particulares del tratante, ni de sexo, edad, ocupación, estatus social, etcétera. (OIM, 2013)

2.3 ¿Cuál es el perfil de las víctimas?

Realmente, como lo mencionamos anteriormente, no existe un perfil limitado de víctima, cualquier persona de cualquier sexo, edad, condición económica, nivel educativo entre otras puede convertirse en víctima de alguna de las modalidades de trata de personas; no obstante lo

anterior, la Organización Internacional para la Migración, a partir de casos estudiados en la región andina, estableció las siguientes características más comunes en las víctimas de este delito:

- ✓ Son personas que habitan zonas rurales, barrios marginados, familias desintegradas y que están buscando mejorar su calidad de vida o personas pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes.
- ✓ No tienen información del grupo delictivo de los pormenores de la captación.
- ✓ Cuando están siendo victimizados sienten vergüenza, culpa y temor por la situación que atraviesan.
- ✓ Presentas señales físicas de violencia y coacción.
- ✓ No tienen documentos que permitan su libre locomoción.

2.4 ¿Cuáles son los elementos de la trata de personas?

De acuerdo con la Organización Internacional para la Migración, la trata de personas es un proceso que cuenta con tres elementos constitutivos que son:

- ✓ La actividad (Lo que se hace): Captación, transporte, traslado, acogida, recepción de la víctima.
- ✓ Los medios (Cómo se hace): amenaza, uso de fuerza, rapto, fraude, engaño, abuso de poder, aprovechamiento de vulnerabilidad, pago, beneficios, autorizaciones de terceros con autoridad sobre la víctima.

✓ Los fines: (Por qué se hace): la explotación es el objetivo, puede ser sexual, de trabajos forzados, esclavitud, servidumbre o extracción de órganos.

2.5 ¿Cuáles son las causas y/o factores de riesgo de la trata de personas?

La trata de personas es un delito multicausal, las más relevantes de acuerdo con la Comisión Centro Americana de Directores de Migración son:

- ✓ Desarrollo económico desigual en ciertas regiones.
- ✓ Tráfico ilícito de migrantes.
- ✓ Falta de oportunidades de empleo.
- ✓ Solicitud de mano de obra barata para que realice trabajos en condiciones inhumanas.
- ✓ Violencia social y discriminación por género.
- ✓ Valores culturales encaminados a fomentar desigualdad entre hombres y mujeres
- ✓ Demanda de servicios prestados por personas explotadas.
- ✓ Existencia de intermediarios y redes que facilitan la realización de la conducta.
- ✓ Inexistencia de marco normativo integral.

2.6 ¿Cuál es la principal finalidad de la trata de personas?

De acuerdo con el Protocolo de Palermo sobre la Trata de Personas de 2000, el fin es la explotación de la víctima en sus distintas modalidades, caracterizándose por una finalidad

lucrativa a favor del tratante, es decir que resulta ser un “negocio” que genera ganancias bien sean económicas, de bienes o de servicio.

Según el artículo 3 del Protocolo de Palermo (2000), esta explotación incluirá, como mínimo:

- ✓ Explotación Laboral (como por ejemplo, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, etc.);
- ✓ Explotación Sexual (explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, esclavitud sexual, etc.)
- ✓ Extracción y tráfico de órganos.

2.7 ¿Cuáles son las modalidades de trata de personas?

Actualmente, existen seis modalidades de trata identificadas, y ligadas a los fines que persiguen y son las siguientes:

Explotación Sexual: Incluye la explotación de la prostitución ajena, turismo sexual, pornografía y demás actividades con fines sexuales. La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer- Convención de Belem do Pará la define como *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*.

Trabajos o servicios forzados (esclavitud): se caracteriza por el Desarrollo de labores en condiciones inhumanas como privación de la libertad, amenazas, maltrato físico y psicológico, jornadas excesivas y remuneración mínima o inexistente. Los trabajos más frecuentes son: construcción, minería, agricultura, maquila y trabajo domestico

El artículo 1.2 de la convención de Ginebra sobre la Esclavitud del 25 de septiembre de 1926, señala que la trata de esclavos comprende *“todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle; todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo, adquirido para venderle o cambiarle; y en general todo acto de comercio o de transporte de esclavos”*.

El artículo 2 del Convenio 29 de la OIT sobre trabajo forzoso lo define como *“todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”*.

Matrimonio Servil: Este tipo de explotación es la que se da dentro de una relación de pareja y de uno al otro miembro de la misma, comporta situaciones de esclavitud, aislamientos, control, violencia física, sexual y reproductiva. El artículo 1.1 de la Convención de Naciones Unidas sobre la Esclavitud la define como el *“estado o condición de un individuo sobre el cual ejercitan los atributos del derecho de propiedad de ellos”*.

Mendicidad Ajena: El tratante obliga a la víctima a pedir limosna y obtiene el lucro para sí mismo, organiza el negocio y controla los movimientos y vida de la persona.

Extracción de órganos y tráfico de tejidos: se utiliza el cuerpo de la víctima con el fin de extraer y/o traficar con órganos.

Adopción irregular: Se utiliza el cuerpo de la víctima con el fin de generar embarazos forzados o alquilar obligadamente el vientre.

2.8 ¿Cuáles son las etapas de la trata de personas?

La Organización Internacional para las Migraciones en el *“Módulo de capacitación para una gestión fronteriza integral que garantice los derechos humanos de las personas en movilidad y combata la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes”* (OIM 2013) incluye tres etapas de la trata de personas, que son: la captación, el transporte y la explotación; sin embargo, consideramos que es necesario además incluir las etapas posteriores a la explotación, tal y como lo advierte la Dirección General de Migración y Extranjería Costarricense.

Captación: generalmente se da por medio de engaños (totales o parciales) y falsas promesas o de manera forzosa (secuestro, rapto o amenaza).

Los encargados de la captación pueden trabajar en distintos tipos de redes (locales, regionales, familiares o estructuradas), pueden ser conocidos de la víctima, familiares, profesionales y hasta funcionarios corruptos.

Viaje y tránsito: Inicia cuando la víctima es forzada o accede a partir con el tratante desde su lugar de origen. Termina cuando llega a su destino, puede incluir extensas horas de caminatas, paso por fronteras de manera ilegal, en muchas ocasiones a la víctima le son sustraídos sus documentos, se le informa la deuda que acaba de adquirir con sus tratantes, sus obligaciones y métodos de pago, es un momento clave para la disminución psicológica, por medio de la atemorización.

Explotación: Es el momento en el que las víctimas son obligadas a realizar labores en contra de su voluntad y a favor de sus tratantes, lo más usual son tres mecanismos o modos de operación, el primero es mantener la víctima en condiciones extremas donde la posibilidad de muerte es real e inminente, el segundo es provocar agotamiento físico y emocional forzando a la víctima a trabajar largas jornadas por muchos días sin descanso y el tercero está más relacionado con el control psicológico que se ejerce mediante la intimidación, amenazas, mentiras, engaños y manipulación emocional.

Detención, escape o fuga: esta es la etapa en la cual se da la liberación de la víctima, muchas veces están absolutamente atemorizadas y no confían en la ayuda que se les ofrece. Algunas veces además atraviesan procesos revictimizantes, de abuso o maltrato a los que son sometidas por parte de las autoridades, pues desconocen la manera adecuada de interactuar con una víctima.

Reintegración, reasentamiento, repatriación: esta etapa incluye recuperación física, psicológica e integración social y familiar, la duración es indeterminada, pues cada víctima evoluciona de una manera diferente e inesperada, por tanto depende de caso en particular.

Se valoran los riesgos para determinar lo mejor para la víctima; es necesario además proteger su derecho a un retorno seguro y digno a su lugar de origen, así como el permanente apoyo en caso de crisis posterior.

2.9 La trata de personas en cifras

Según el informe anual sobre la situación de la Trata de Personas en el mundo, de 2014, del Gobierno de Estados Unidos, cada año, aproximadamente 800.000 personas traspasan las fronteras internacionales para ser traficadas, la explotación sexual es la forma de trata de personas más conocida y reportada, con un 79%, seguida por el trabajo forzado (18%). De las víctimas, más del 70% son mujeres y la mitad son niños; este flagelo resulta ser el tercer negocio ilícito más lucrativo después del tráfico de drogas y de armas, dejando ganancias por más de 32 mil millones de dólares anuales.

En Colombia, la directriz de la ley 985 de 2005, ordena en su artículo 17 la creación de un Sistema Nacional de Información sobre Trata de Personas, sin embargo, aún no se pone en marcha dicho mandato, razón por la cual las estadísticas nacionales actuales con las que se cuenta son de diversas fuentes tales como universidades, fundaciones, gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales entre otras.

En el año 2013, la entidad extranjera sin ánimo de lucro Women's Link Worldwide, realizó una investigación llamada "La Trata y Explotación en Colombia: no se quiere ver no se quiere

hablar” y afirmó que Colombia es el segundo país con más víctimas de trata de personas en América Latina, después de Brasil.

El pasado 9 de julio de 2014, según publicación de el diario La Vanguardia, el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas, coordinado por el Ministerio del Interior de Colombia, bajo el marco del lanzamiento de la campaña "Con la Trata de Personas, no hay trato" informó que este delito ha dejado 223 víctimas en los últimos cuatro años en Colombia, 189 mujeres y 34 hombres.

Del total de los afectados, 147 casos fueron informados como explotación sexual, 62 como trabajos forzados y 14 como matrimonio servil, 213 fueron adultos y 10 menores de 18 años, 208 fueron casos de trata externa. *(Tomado de:*

<http://www.lavanguardia.com/sucesos/20140710/54411759545/trata-de-personas-en-colombia-deja-223-victimas-en-cuatro-anos-dice-gobierno.html#ixzz3PLf5RpSz>)

Los pasados 3 y 4 de diciembre de 2014, en Cartagena de Indias se celebró el IV Congreso Iberoamericano de Autoridades Migratorias, en este evento el Director General de Migración Colombia, Sergio Bueno Aguirre, informó que durante lo corrido del año 2014, la entidad a la cual representa, impidió salida ilegal de más de 157 menores de edad del territorio nacional que podrían haberse convertido en víctimas de trata de personas.

Según los Informes Departamento de Estado sobre Colombia, entre el 2000 y el 2009, se realizaron 911 investigaciones por el delito de Trata de Personas, se presentaron 455 casos, 75

condenas, 193 arrestos y el total de víctimas fue de 417, sin embargo, el estudio realizado por la Universidad del Rosario, denominado Aspectos jurídicos del delito de la Trata de Personas en Colombia (pag.62 y 63) estableció que el total de sentencias emitidas fue el siguiente:

1991-1997	2003 a agosto 25 de 2005	Agosto 26 de 2005 a 2009	Total
1	2	16	19

Cómo podemos observar, existe gran discrepancia en las cifras, y esto genera inexactitud e impide conocer realmente la situación judicial en Colombia, problemática que podría ser minimizada si se cumpliera con el mandato legal de la Ley 985, la cual ordena la creación del Sistema Nacional de Información sobre Trata de Personas.

Según publicó el diario Vanguardia Liberal el pasado 20 de septiembre de 2014, durante una capacitación en investigación y judicialización del delito de la trata de personas realizada por la Gobernación de Santander, la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Seccional de Fiscalías del Magdalena Medio, la asesora de la oficina de la UNODC, Rocío Urón Durán informó que en Santander se habían registrado en el 2014 dos casos por este delito y que en los últimos siete años se están investigando 19 casos en todo el departamento. (tomado de: : <http://www.vanguardia.com/judicial/279323-en-santander-dos-casos-de-trata-de-personas-se-han-presentado-este-ano>.)

2.10 Marco normativo de la trata de personas.

Colombia ha ratificado los principales instrumentos internacionales que han sido emitidos con el ánimo de proteger los derechos humanos, esto significa que existe un claro compromiso por parte del gobierno nacional para prevenir, sancionar y mitigar los efectos que provocan la comisión de estos delitos.

2.10.1 Legislación internacional.

Entre las normas ratificadas por Colombia se encuentran las siguientes:

- ✓ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos UN. 1966, ratificado en Colombia por la Ley 74 de 1968.
- ✓ Pacto Internacional DESC. UN 1966, ratificado en Colombia por la Ley 74 de 1968.
- ✓ Convención Internacional para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer. UN 1979 ratificado en Colombia por la Ley 51 de 1981.
- ✓ Convención internacional sobre los derechos del niño. UN 1989 ratificado en Colombia por la Ley 12 de 1991.
- ✓ Convención de Belém Do Pará. 1994 ratificado en Colombia por la Ley 248 de 1995.
- ✓ Estatuto de la Corte Penal Internacional. UN 1998 ratificado en Colombia por la Ley 742 de 2002.
- ✓ Convenio sobre peores formas sobre trabajo infantil. OIT 1999 ratificado en Colombia por la Ley 704 de 2001.
- ✓ Protocolo facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados UN 2000, ratificado en Colombia por la Ley 833 de 2003.

- ✓ Protocolo facultativo sobre la venta de niños, prostitución infantil y pornografía. UN 2000, ratificado en Colombia por la Ley 765 de 2002.
- ✓ Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional UN 2000, ratificado en Colombia por la Ley 800 de 2003.
- ✓ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas especialmente en mujeres y niños UN 2000, ratificado en Colombia por la Ley 800 de 2003.

2.10.2 Evolución legislativa nacional

La Constitución Política de 1991, en su Artículo 17, revalidó la prohibición de la esclavitud y demás prácticas similares, como la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquier modalidad

En el año 2003, por medio de la Ley 800 se ratificó 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” conocido como el Protocolo de Palermo, en el cual se define la terminología concerniente a la trata de personas, se solicita a los estados la creación del tipo penal de trata de personas para permitir su judicialización, se solicita crear mecanismos de protección y reintegración social para las víctimas, y se promueve la creación de políticas de prevención al interior de los estados e indica la necesidad de reforzar los controles fronterizos.

En el año 2005 se promulgó la Ley 985 *“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”*. Esta ley contempla medidas de represión contra el delito y acciones encursadas a la prevención y a la atención de víctimas; en su artículo 3°, el cual modifica el artículo 188A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 747 de 2002 y modificado por la Ley 890 de 2004, establece:

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

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

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

Así mismo, en el capítulo II de la misma Ley, se decreta la adopción de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, la cual servirá como eje de la política estatal contra este delito. Para la elaboración según el artículo 4° de la Estrategia Nacional se tendrán en cuenta los siguientes objetivos:

- “1. Desarrollar marcos de información relativa a las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la trata de personas.*
- 2. Prevenir la trata de personas a través de medidas sociales, económicas, políticas y jurídicas.*
- 3. Fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales y, en general, la investigación, judicialización y sanción del delito de trata de personas.*
- 4. Proteger y asistir a las víctimas de la trata de personas, en los campos físico y psicológico, social, económico y jurídico.*
- 5. Promover el trabajo interinstitucional y la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas.*
- 6. Los demás que el Comité Interinstitucional considere necesarios.*

PARÁGRAFO. La Estrategia Nacional incluirá metas e indicadores de gestión que permitan medir periódicamente la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos aquí definidos”

Cabe resaltar la labor comprometida que desde la Gobernación del Departamento de Santander se ha venido gestionando en pro de la implementación de las políticas públicas a nivel regional, para que de forma armónica se haga un trabajo mancomunado entre departamento y municipio. Este esfuerzo de enfrentar la problemática de trata de personas se concretó en el Dcto. 0250 de 2008 por el cual se creó y reglamentó el Comité Departamental de Santander para la Lucha contra la Trata de Personas. En este mismo sentido se profirió por parte de la Asamblea Departamental de Santander la ordenanza 076 de 2013, situando a este Departamento como pionero en la lucha contra el flagelo de la trata.

2.11 Comité Interinstitucional para la lucha contra la trata de Personas:

En la formulación de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas, actúa el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, el cual se encuentra definido en el Capítulo VI de la ley 985 de 2005 y tiene como objeto ser *“el organismo consultivo del Gobierno Nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas”*.

Este Comité de acuerdo con el artículo 14 de la misma Ley, estará integrado por los siguientes miembros:

- ✓ El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien lo presidirá.
- ✓ El Ministro de Relaciones Exteriores o el director de Asuntos Consulares y de Comunidades Colombianas en el Exterior, o su delegado.
- ✓ El Ministro de la Protección Social o su delegado.
- ✓ El Ministro de Educación o su delegado.
- ✓ El Director General del Departamento Administrativo de Seguridad o su delegado.
- ✓ El Director General de la Policía Nacional o su delegado.
- ✓ El Fiscal General de la Nación o su delegado.
- ✓ El Procurador General de la Nación o su delegado.
- ✓ El Defensor del Pueblo o su delegado.
- ✓ El Subdirector General de la Oficina de Interpol en Colombia o su delegado.
- ✓ El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.
- ✓ El Consejero(a) Presidencial para la Equidad de la Mujer o su delego(a).

- ✓ El Director(a) de Fondelibertad o su delegado.
- ✓ El Director(a) General de la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis

Financiero o su delegado.

Tendrá como uno de sus objetivos la promoción de la creación de Comités Regionales departamentales y/o municipales contra la trata de personas, los cuales estarán presididos por los correspondientes gobernadores o alcaldes, sus funciones serán (*art. 15 ley 985 de 2005*):

1. *Elaborar y recomendar al Gobierno Nacional la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, que será el eje de la política estatal en esta materia, y realizar seguimiento a su ejecución.*
2. *Coordinar procesos de revisión de los acuerdos y convenios internacionales que haya suscrito Colombia en materia de Derechos Humanos y los relacionados con la trata de personas para hacer seguimiento a su adecuado cumplimiento y recomendar la suscripción de acuerdos, convenios o tratados y otras gestiones que se requieran para fortalecer la cooperación internacional contra la trata de personas.*
3. *Servir de órgano asesor y recomendar la realización de acciones a las distintas dependencias o entidades del Estado en la lucha contra la trata de personas.*
4. *Ser instancia de coordinación de las entidades del Estado y de los organismos privados que participen en la ejecución de la Estrategia Nacional, en relación con las acciones interinstitucionales que deban emprender.*

5. *Formular recomendaciones en materia de persecución criminal del delito de trata de personas y del fortalecimiento de la capacidad del Estado en este campo.*
6. *Recomendar la expedición de normas o regulaciones a las distintas entidades del Estado en materia de lucha contra la trata de personas.*
7. *Realizar seguimiento y estudiar los efectos de las normas, programas y actividades de lucha contra la trata de personas en los Derechos Humanos, y recomendar medidas y acciones para su adecuación y mejoramiento.*
8. *Coordinar el diseño e implementación del Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas definido en esta ley.*
9. *Proponer las investigaciones a las que se refiere el artículo 20 de esta ley.*
10. *Diseñar su propio plan de acción y dictar su reglamento interno.*

Además, contará con una Secretaría Técnica encargada de velar por la debida ejecución de las funciones indicadas en el artículo anterior, a cargo del Ministro del Interior y de Justicia y se reunirá en forma ordinaria por lo menos una vez cada dos meses. La Secretaría Técnica rendirá informes bimestrales a los integrantes del Comité sobre su funcionamiento e informes anuales al Presidente de la República en el mismo sentido.

2.12 Mecanismos de prevención y detección de la trata de personas

Entre las obligaciones establecidas en el Protocolo de Palermo se encuentra la de prevenir la comisión de este delito por medio de capacitaciones, difusión y operativos especiales en zonas en las que sea posible la existencia de casos; el artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, estipula que los Estados Parte deberán adoptar estrategias preventivas, orientadas a la educación y a la sensibilización las cuales deben tener en cuenta las condiciones sociales y económicas de la población.

2.12.1 ¿Cómo prevenir la trata de personas?

Para la prevención de este delito, la oficina contra la droga y el delito en el Manual para la Lucha Contra la Trata de Personas, de 2007, propone la implementación de siete principios:

Abordar las causas básicas

El Manual para la Lucha Contra la Trata de Personas afirma que las condiciones locales como la pobreza, la opresión, la ausencia de derechos humanos, la falta de oportunidades, los conflictos políticos, el conflicto armado, el desplazamiento entre otros hacen que surja en algunas personas el deseo de emigrar con la intención de buscar mejores oportunidades para sus vidas, es por esto que establecen que la estrategia de prevención debe apuntar a:

- ✓ Fomentar la estabilidad económico-social para reducir las migraciones motivadas por condiciones de pobreza extrema
- ✓ Facilitar el acceso de la población a centros de educación.
- ✓ Mejorar las oportunidades laborales para las mujeres, para desestimular la necesidad de buscar mejor futuro fuera del territorio nacional.
- ✓ Visibilizar la problemática de la trata de personas, a través de programas de capacitación y concientización de los riesgos existentes.
- ✓ Aplicar duramente la ley laboral cuando de empleos irregulares se trate.
- ✓ Adoptar medidas tendientes a mejorar la seguridad social de los ciudadanos y generar oportunidades laborales.
- ✓ Adoptar medidas para eliminar todo tipo de discriminación por género.
- ✓ Eliminar todas las formas de discriminación contra las minorías.
- ✓ Desarrollar programas que ofrezcan oportunidades para reducir todas las barreras que obstaculicen el desarrollo del espíritu empresarial.
- ✓ Promover técnicas de financiación flexible que faciliten créditos, y particularmente micro créditos, de bajo interés.
- ✓ Fomentar las técnicas de buena gestión y la transparencia de las operaciones económicas.

Sensibilización a la población

El Manual para la Lucha Contra la Trata de Personas nos indica que la sensibilización a la comunidad se debe hacer a través de campañas de información que hagan especial énfasis en los

derechos humanos fundamentales, para que las víctimas se reconozcan así mismas como tal y hagan uso de la protección que ofrece la ley.

Estas campañas deben ser diseñadas con la intención de ser entendidas por cualquier persona con cualquier grado de alfabetización, orientadas a la educación, información y sensibilización pública.

Diseño de campañas:

Los aspectos más importantes en el diseño de una campaña son la meta, los logros y objetivos que pueden medirse, para ello el Manual para la Lucha Contra la Trata de Personas señala los siguientes pasos:

1. Un punto de partida
2. Una meta ambiciosa, logros realizables y objetivos que puedan medirse
3. Un eslogan y una identidad
4. Definición de grupos destinatarios y contextos
5. Mensajes clave
6. Materiales clave
7. Medidas clave

Prevención de la corrupción

La corrupción es definida en el Manual para la Lucha Contra la Trata de Personas como el “abuso de autoridad con fines de lucro personal”. Abarca elementos tales como el soborno, la malversación, el abuso de facultades discrecionales y el favoritismo.

Los funcionarios corruptos pueden estar involucrados en todas las etapas de la trata de personas, en la captación, pueden facilitar la obtención de invitaciones fraudulentas o documentos falsificados, en el transporte pueden pasar por alto a las víctimas de la trata, permitiendo que atraviesen las fronteras y en la fase de explotación, es posible que se recurra a la extorsión.

Disuasión de la demanda de personas objeto de trata con fines de explotación sexual

Es una realidad que existe la explotación de personas a través de la trata porque existen quienes están dispuestos a pagar por sus servicios al tratante, en la medida en que disminuye la demanda es claro que entonces la oferta también tendrá que disminuir. En muchos países se organizan y venden planes turísticos con fines sexuales y resulta desestimulante saber que los consumidores de este servicio no encuentran nada malo en ello, justifican su actuar aduciendo que pagan por lo que consumen y que no actúan coercitivamente sobre nadie. Así las cosas, la existencia de turismo sexual facilita la trata de personas, pues es muy difícil identificar bajo qué condiciones quien presta servicios sexuales lo está haciendo y aun cuando en principio alguien puede decidir voluntariamente ejercer la prostitución, hay que tener en cuenta en primer lugar que el consentimiento de menores de edad está viciado y en segundo lugar que las redes de trata

una vez capturan a sus víctimas y las someten a tales actos que les hace imposible ejercer su voluntad para decidir sobre su vida y acciones.

Eliminación de la discriminación por razones de género y promoción de los derechos económicos de la mujer

De acuerdo con el Manual para la Lucha Contra la Trata de Personas, frecuentemente se discrimina a la mujer en lo que respecta a remuneración, acceso al mercado laboral y formación profesional rentable. Ello aumenta su vulnerabilidad de estas frente a la trata de personas, por este motivo se hace necesario reforzar todas las políticas gubernamentales tendientes a lograr la igualdad de género, esto implica un arduo esfuerzo por equiparar las oportunidades de los hombres y las mujeres en la sociedad.

Cooperación bilateral y multilateral para prevenir la trata de personas.

Según el Protocolo de Palermo contra la trata de personas, los estados parte deberán adoptar medidas incluida la cooperación bilateral o multilateral, para mitigar factores como la pobreza y la falta de igualdad de oportunidades que hacen a las personas vulnerables a la trata.

Este tipo de cooperación es un principio básico esencial del Protocolo y un elemento importante en la esfera de la prevención.

2.12.2 ¿Qué hacer para detectar una víctima de trata de personas?

Según el Manual para la estimación de las necesidades en materia de respuesta de la justicia penal a la trata de personas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC, por sus siglas en inglés) de 2010, lograr identificar víctimas de trata de personas es de importancia significativa para las autoridades de justicia penal, entidades no gubernamentales responsables de actividades de bienestar social, inspectores laborales e incluso el personal de embajadas; esta identificación es compleja y demorada, debido a los múltiples aspectos de violencia o amenaza a los que son sometidos las víctimas que los reprime de acudir a las autoridades a denunciar sus casos.

Los agentes de primera línea (quienes tienen el primer contacto con las presuntas víctimas) son los responsables de realizar la identificación y velar por la seguridad, reunir y preservar pruebas y detener a los sospechosos hasta que los equipos de investigación especializados se hagan cargo del caso.

Para las autoridades es difícil tomar decisiones inmediatas respecto de la condición de una persona que presuntamente ha sido víctima de la trata, lo que usualmente se hace es remitir a la víctima a las entidades de prestación de servicio social relacionada con este tipo de problemática

En la identificación de las personas presuntamente víctimas de la trata deben participar miembros de diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, por ejemplo, por medio de actividades para promover contactos, establecimiento de líneas telefónicas directas y servicios de policía de proximidad.

Para lograr la detección, las entidades cuentan con recursos importantes que incluyen los instrumentos jurídicos internacionales y regionales fundamentales y herramientas elaboradas por la UNODC.

De acuerdo con UNDOC, los siguientes elementos son los más importantes para identificar una víctima:

Tipo de víctima o de modalidad de explotación	Indicadores
En general, las personas que son víctimas de trata	<ul style="list-style-type: none"> • No tienen consigo documentos de identidad o de viaje porque estos documentos están en manos de otras personas. • Sufren abuso verbal o psicológico que las intimida, degrada o atemoriza. • No tienen dinero o hay una persona detrás que lo controla. • Están extremadamente nerviosas, especialmente si su acompañante o «traductor» (posible tratante) está presente durante la intervención. • Muestran señales de que están controlando sus movimientos. • Sufren lesiones que parecen derivadas de una agresión o de la aplicación de medidas de control. • Desconfían de las autoridades. • Sienten temor de revelar su situación de inmigración. • Tienen documentos de identidad o de viaje falsos. • Se les encuentra en un tipo de lugar donde es probable que se explote a las

	<p>personas, o tienen vinculaciones con ese lugar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No están familiarizadas con el idioma local. • No saben la dirección de su casa o de su trabajo. • Permiten que otros hablen por ellas cuando se les dirige la palabra directamente. • Actúan como si hubieran recibido instrucciones de otra persona. • No tienen acceso a sus ingresos. • Trabajan demasiadas horas por día durante períodos prolongados. • No tienen días libres. • Habitan en viviendas pobres o que no cumplen con los requisitos mínimos de habitabilidad. • No tienen acceso a atención médica. • Tienen una interacción limitada o nula con la red social. • Tienen un contacto limitado con sus familiares o con personas que no pertenecen a su entorno inmediato. • No pueden comunicarse libremente con otros. • Se hallan en una situación de dependencia. • Sus gastos de transporte al país de destino han sido pagados por facilitadores.
<p>Los niños que han sido víctimas de trata</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No tienen acceso a sus padres o tutores. • Parecen intimidados y se comportan de una forma que no corresponde con el comportamiento típico de los niños de su edad. • No tienen amigos de su edad fuera del trabajo.

	<ul style="list-style-type: none"> • No tienen acceso a la educación. • No tienen tiempo para jugar. • Viven separados de otros niños y en viviendas que no cumplen con los requisitos mínimos de habitabilidad. • Hacen trabajos que no son adecuados para niños. • Viajan sin estar acompañados por adultos. • Viajan en grupos con personas que no son parientes suyos.
<p>Las personas que han sido víctimas de trata con fines de explotación en el servicio doméstico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Viven con una familia. • No comen con el resto de la familia. • No tienen espacio privado. • Duermen en un espacio compartido o inadecuado. • Su empleador denuncia su desaparición aunque todavía están viviendo en casa de este. • No salen nunca de casa por motivos sociales, o rara vez lo hacen. • No salen nunca de casa sin su empleador. • Están sujetas a insultos, malos tratos, amenazas o violencia.
<p>Las personas que han sido víctimas de trata con fines de explotación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se trasladan de un prostíbulo a otro o trabajan en diversos locales. • Están siempre acompañadas cuando van y vuelven del trabajo, y otras actividades en la calle. • Trabajan muchas horas o no tienen días libres, o muy pocos. • Duermen donde trabajan. • Viven o viajan en grupo, a veces con otras mujeres que no hablan el mismo idioma.

<p>sexual</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen muy pocas prendas de vestir. • Tienen prendas de vestir que son, en su mayoría, del tipo de las que se llevan para el trabajo sexual. • Saben decir solo palabras relacionadas con el sexo en el idioma local o en el idioma del grupo de clientes. • No tienen dinero en efectivo propio. • No pueden presentar un documento de identidad. • Existen indicios de que las presuntas víctimas han mantenido relaciones sexuales sin protección y/o violentas. • Existen indicios de que las presuntas víctimas no pueden negarse a mantener relaciones sexuales sin protección y/o violentas. • Existen indicios de que una persona ha sido comprada y vendida. • Existen indicios de que grupos de mujeres están bajo el control de otras personas. • Se publican anuncios de prostíbulos o lugares parecidos que ofrecen los servicios de mujeres de determinado origen étnico o nacionalidad. • Se informa que los trabajadores sexuales prestan servicios a una clientela de determinado origen étnico o nacionalidad. • Los clientes informan que las trabajadoras sexuales no sonríen.
<p>Las personas que han sido víctimas de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Viven en grupos en el mismo lugar en que trabajan y salen de esos locales muy rara vez, si lo hacen. • Viven en lugares deteriorados e inadecuados, como edificaciones destinadas a fines agrícolas o industriales.

<p>trata con fines de explotación laboral</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No están vestidas adecuadamente para el trabajo que realizan; por ejemplo, pueden carecer de equipo protector o de prendas de abrigo. • No tienen acceso a sus ingresos. • No tienen contrato de trabajo. • Tienen un horario de trabajo excesivamente largo. • Dependen de su empleador para una serie de servicios, incluidos el trabajo, el transporte y el alojamiento. • No pueden elegir su alojamiento. • No salen nunca de los locales de trabajo sin su empleador. • Están sujetas a medidas de seguridad destinadas a impedir su salida de los locales de trabajo. • Son multadas para imponerles disciplina. • Carecen de capacitación básica y de licencias profesionales. • En el lugar de trabajo, no existen avisos sobre higiene y seguridad. • El empleador o el gerente no puede presentar los documentos necesarios para emplear a trabajadores de otros países. • El empleador o el gerente no puede presentar comprobantes de los salarios pagados a los trabajadores. • La maquinaria está diseñada para ser manejada por niños, o ha sido modificada con ese fin. • Existen indicios de que se están violando las leyes laborales. • Existen indicios de que los trabajadores deben pagar sus herramientas, alimentos o alojamiento, o de que esos gastos se están deduciendo de sus
--	--

	salarios.
Las personas que han sido víctimas de trata con fines de mendicidad o de comisión de delitos	<ul style="list-style-type: none"> • Son niños, ancianos o migrantes discapacitados que suelen mendigar en lugares públicos y en los medios de transporte públicos. • Tienen deficiencias físicas que parecen ser consecuencia de mutilaciones. • Son niños de la misma nacionalidad u origen étnico que se desplazan en grupos numerosos con unos pocos adultos solamente. • Son menores no acompañados que han sido «encontrados» por un adulto de la misma nacionalidad u origen étnico. • Se desplazan en grupos mientras viajan en los medios de transporte público; por ejemplo, pueden recorrer el interior de los trenes de un extremo a otro varias veces. • Participan en las actividades de bandas delictivas organizadas. • Forman parte de grupos numerosos de niños que tienen un mismo guardián adulto. • Se les castiga si no recaudan o roban lo suficiente. • Viven, como miembros de una banda, con adultos que no son sus padres. • Se desplazan diariamente en grupos numerosos recorriendo distancias considerables.

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2010: Módulo 2.

Estos elementos deben ser observados por el equipo interdisciplinario especializado en atender a presuntas víctimas con el ánimo de no vulnerar ningún derecho ni caer en procesos revictimizantes.

2.13 Atención a víctimas de la trata de personas

El capítulo IV de la ley 985 de 2005 se titula “De la protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas.” Y establece en el artículo 7° lo siguiente:

“ARTÍCULO 7o. MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A VÍCTIMAS. Con el objeto de proteger y asistir a las víctimas del delito de trata de personas, la Estrategia Nacional incluirá el diseño y ejecución de programas de asistencia encaminados a su recuperación física, psicológica y social, y fundamentados en la protección a sus Derechos Humanos.”

Estas acciones garantizarán necesariamente la protección a la intimidad y la identidad de las víctimas y deben incluir por lo menos:

- ✓ Programas de asistencia inmediata que logren el 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.
- ✓ Programas de asistencia mediata que incluyan capacitación y ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo y acompañamiento jurídico durante todo el proceso legal.

✓ Información y medidas temporales en cada consulado de Colombia en el exterior que garanticen la seguridad de la víctima, su dignidad e integridad personal y apoyo en las gestiones que deba adelantar ante las autoridades del país extranjero.

La norma también ordena que si es necesario se brindará protección integral a testigos y víctimas y a sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, durante el proceso penal o mientras subsisten los factores de riesgo que lo justifiquen.

Si la víctima es menor de edad, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se encargará de atender y asistir la situación, teniendo en cuenta su vulnerabilidad y condiciones especiales, se les debe garantizar: asistencia médica y psicológica especializada, alojamiento temporal en lugares adecuados, reincorporación al sistema educativo, asesoramiento jurídico durante todo el proceso y reintegración al entorno familiar.

2.14 Marco normativo tendiente al desarrollo territorial de la lucha contra la trata de personas

Colombia es un Estado social de derecho, descentralizado, con autonomía de las entidades territoriales, las cuales, según el artículo 339 de la Constitución Política están obligadas a crear Planes de Desarrollo para *“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.”*, para tal fin, el

artículo 366 establece que *“en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”*

La ley 152 de 1994 instaura la Ley Orgánica de Planes de Desarrollo, los cuales deben vincular y armonizar la *“planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas”* así mismo, la Ley 734 de 2002 fija como uno de los deberes de los servidores públicos, en el artículo 34 numeral 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”*

Así las cosas, es claro entonces, que las entidades territoriales deben tender a desarrollar los planes de desarrollo con el objeto de cumplir con los planes nacionales y que para tal fin cuentan con la legitimidad legal y la asignación presupuestal prioritaria, y que aquellos funcionarios en cabeza de quienes está la formulación, decisión y ejecución de dichos planes deben hacerlo como respuesta a una obligación legal so pena de sanciones disciplinarias establecidas en la Ley, por el incumpliendo de sus deberes.

En materia de protección de derechos, la Ley 1098 de 2006, por la cual se expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia, en artículo 207 fijó la obligación para los departamentos y municipios de *“sesionar Consejos de Política Social”*, los cuales, *“Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales”* y la Ley 1257 de 2008, por la cual se dictaron normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de

violencia y discriminación contra las mujeres, en su artículo 9° ordena la inclusión de “*el tema de violencia contra las mujeres (...) en la agenda de los Consejos para la Política Social de los departamento los municipios*”. Podemos ver entonces, que el legislativo reconoce la descentralización territorial y justamente por ello ordena a las entidades, planear estrategias tendientes a la resolución de problemas sociales en armonía con los planes del gobierno nacional.

3. Capítulo III: Formulación de un Política Pública para la lucha contra la Trata de Personas en Piedecuesta Santander.

En el ordenamiento legal colombiano, la trata de personas está configurada como un delito en el Código Penal; actualmente, la falta de registros de estadísticas nacionales y los bajos niveles de denuncia por desconocimiento del tipo penal hacen difícil la cuantificación del problema, pese a ello, existen evidencias de estudios internacionales del creciente aumento de víctimas que cobrando diversos matices expresados en la explotación de las personas, constituye una violación flagrante de los derechos humanos.

Conscientes de las dimensiones de la trata de personas consideramos que es necesario implementar una política pública que atienda a la necesidad de prevenir, detectar, sancionar y atender a las víctimas en Piedecuesta, de este modo, se asumirá un compromiso por parte del municipio con las directrices nacionales que orientan, impulsan y promueven las acciones públicas contra el delito de Trata en las entidades territoriales.

Para ello relataremos nuestra experiencia como investigadores interactuando con la administración y la comunidad del municipio, expondremos los factores que hacen que la población de Piedecuesta sea considerada como vulnerable, trazaremos objetivos claros para el desarrollo de la política, identificaremos los principios rectores de la misma, estableceremos los ejes de acción, expondremos la necesidad imperiosa de crear un comité municipal de Lucha contra la Trata de Personas; indicaremos de dónde deben provenir los recursos para su

desarrollo y explicaremos la necesidad de incluir esta política en el Plan de Desarrollo del municipio.

3.1 Nuestra interacción con la administración y la comunidad en Piedecuesta:

En el proceso de diseño y formulación de la presente Política Pública, en nuestro rol de investigadores, contamos con la participación a través de opiniones y conceptos de distintos funcionarios administrativos del municipio y tuvimos la oportunidad de interactuar con la comunidad y conocer su opinión dando como resultado una reflexión y unificación de conceptos.

La finalidad es reunir esfuerzos para la búsqueda de alternativas viables de prevención, que desalienten la demanda de cualquier forma de explotación vinculada con la Trata de personas; al tiempo que brinde opciones de atención integral a las víctimas y medidas de protección y aplicación de justicia, para la reparación de los daños sufridos por las víctimas, en apego a la restitución de sus derechos humanos.

La Política Pública es de carácter municipal para la protección de los derechos humanos de todas las piedecuestanos y piedecuestanas contra el delito de Trata de Personas. No obstante, pondrá énfasis en zonas de mayor riesgo y en la población que se encuentra en situación y condición de mayor vulnerabilidad.

Piedecuesta es un municipio perteneciente al área metropolitana de Bucaramanga, cuenta con una extensión territorial de 481 kilómetros cuadrados, para el 2012, según el Censo Nacional de

2005, habría 112.898 habitantes, es decir el 11 % de la población urbana del área metropolitana de Bucaramanga; actualmente no cuenta con ningún programa público enfocado en el delito de trata de personas, tal como lo manifestó la Secretaria de Desarrollo Social del municipio, María Isabel Álvarez quien fue enfática al entrevistarse con nosotros en que actualmente *no existe ningún programa ni de prevención, ni de atención a víctimas y en el caso de aparecer una víctima no se tiene claro el protocolo a seguir*; pues no se tienen los lineamientos para ello.

Ante la posibilidad de permitirnos a nosotros desde la academia informar, orientar y capacitar a funcionarios y realizar campañas de prevención institucionales en el municipio, Álvarez manifestó estar muy de acuerdo con ello, reconoció que es una necesidad inminente ahondar en el tema de trata de personas, con el objeto de ejecutar una política pública Contra la Trata de Personas, e informó que el mecanismo adecuado sería la celebración de un Convenio de Asociación entre la Universidad y el Municipio para tal fin.

Para ello, nos remitió al área jurídica de la Secretaría de Desarrollo Social, y allí la Abogada Claudia Mantilla nos dio las indicaciones para la celebración de dicho convenio, por medio del cual la Universidad podrá contribuir con el municipio el desarrollo de la Política Pública Contra la Trata de personas.

Dicho convenio sería de gran ayuda para la comunidad y se convertiría en una experiencia formativa para los miembros de la comunidad académica, por lo cual con posterioridad a esta investigación, queda abierta la posibilidad de trabajar en la celebración del mismo, y de ser aprobado, el municipio realizaría un aporte del 90% del total de recursos requeridos.

Al entrevistarnos con Alex Humberto Díaz Castillo, actual jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal, manifestó total desconocimiento de la existencia de normas que promuevan la protección, detección, atención a víctimas y judicialización del delito de trata de personas en el municipio, mostró interés en el tema y resaltó que la función de la oficina jurídica es la de apoyar a todas las dependencias y secretarías, en la elaboración de documentos que requieren soporte jurídico, como lo es la elaboración de un convenio o la adopción de una política.

Con el ánimo de conocer el sentir de la comunidad frente al flagelo de la trata de personas, nos entrevistamos con Ivone Mora, representante de la junta de acción comunal del Barrio Palermo I, quien manifestó que en la actualidad no se ha implementado ninguna campaña para tan siquiera informar sobre la existencia del delito de Trata de Personas, a su vez, se mostró complacida cuando le planteamos la posibilidad de realizar una instrucción en su comunidad con el objeto de prevenir sobre este delito; razón por la cual, dimos una charla en este barrio, contando con la presencia de aproximadamente 60 asistentes, entre los que se encontraban en su gran mayoría niños y mujeres, los cuales manifestaron relacionar la trata de personas exclusivamente con explotación sexual y únicamente posible la ejecución de la misma si la víctima era enviada a otro país.

Así las cosas, el desconocimiento es evidente, y la población necesita de forma eficaz y eficiente ser instruida sobre el sin número de matices que comporta la trata de personas y sobre las posibilidades jurídicas y sociales para su penalización, y apoyo en el caso de las víctimas.

La Señora Juez del Juzgado Primero Municipal de Piedecuesta, Úrsula Castellanos, nos informó que este es el único despacho judicial de conocimiento de asuntos penales del municipio y que para la fecha de esta entrevista, contaba con 850 procesos penales en curso. Es de anotar que debido a que la competencia para el delito de trata de personas, la tienen los Juzgados Penales del Circuito, en el mencionado despacho municipal no se podría tramitar ninguno.

Tuvimos la oportunidad de conversar con el Comandante de la Policía Nacional en el municipio -Distrito Cuarto de Policía de Piedecuesta-, quien nos informó que en los tres últimos años, no se ha reportado ningún caso de trata de personas por parte de la ciudadanía, al preguntarle sobre la vulnerabilidad de la población para ser posibles víctimas, afirmó que en el municipio hay tres lugares en los que se ejerce la prostitución, que el número de trabajadoras sexuales es en promedio veinticinco pero esta cifra es fluctuante por el constante tránsito de las mujeres hacia otros lugares, con respecto a la prestación de servicios sexuales masculinos, nos informó que no existen cifras formales, pero que es evidente que ha tenido un crecimiento considerable y que se percibe en la comunidad; al preguntarle al Mayor Figueroa sobre las personas oriundas del municipio que migran a otros lugares en búsqueda de mejores oportunidades de vida nos indicó que la institución no posee estas cifras.

También nos entrevistamos con el Concejal Angelmiro García, quien se mostró muy receptivo a la problemática planteada por nosotros y nos manifestó que desde el Concejo Municipal se aprueban las políticas públicas tendientes al mejoramiento de problemas sociales de la comunidad, es este entonces el escenario adecuado para adoptar la política en Piedecuesta;

además reconoció la importancia de seguir los lineamientos nacionales para lograr garantizar los derechos fundamentales a todos los ciudadanos.

3.2 Factores de vulnerabilidad en la población piedecuestana:

De acuerdo con el Manual para la formulación, de Políticas Públicas de Lucha contra la Trata de personas y el diseño y ejecución de Planes de Acción Departamentales, Distritales y/o Municipales (OIM 2012) existen tres principales factores de vulnerabilidad en la población y son:

Desigualdades de género: históricamente la mujeres se han visto afectadas por la discriminación, la violencia y la falta de oportunidades, al respecto, el Plan de desarrollo del Municipio de Piedecuesta para el periodo 2012- 2015 informa que la población piedecuestana es mayoritariamente joven y de género femenino, del total de la población 67.750 son hombres, y 71.428 son mujeres, además reconoce que a pesar de la existencia del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana Belem do para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer, y la legislación nacional (Ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios entre otras) estos por si solos son insuficientes para construir una sociedad realmente equitativa, por lo que es necesario adoptar instrumentos especiales, para lograr la equidad y participación de la mujer

Pobreza: La carencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo son una clara motivación para que las personas en esta situación busquen migrar para conseguir mejores oportunidades y esto los convierte en potenciales víctimas. En Piedecuesta, para año 2005, el 14,4% tenía Necesidades Básicas insatisfechas (Dane, citado por plan de desarrollo) y este mismo año se estimó según el DANE, que en 2012 un total de 43.444 de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 en condición de vulnerabilidad, (Fuente: Red Unidos)

Conflicto armado: Según el plan de desarrollo vigente, actualmente en Piedecuesta existen 6.826 personas en situación de desplazamiento, siendo 3.319 hombres y 3.507 mujeres, generándose así una presión sobre las actividades económicas, recursos naturales y la prestación de servicios básicos, sociales y vivienda en todo el territorio Piedecuestano. Esta población proviene de regiones como Bolívar, Antioquia, Norte de Santander y Cesar.

Se puede generalizar que el 41,5% promedio de la población desplazada tiene mayoría de edad y el 46% son menores de edad, demandando servicios de salud, educación y vivienda.

3.3 Objetivos de la política:

Objetivo General:

Desarrollar un planteamiento que constituya la directriz del municipio de Piedecuesta para la aplicación de la Estrategia Nacional Para la lucha contra la trata de personas, enfocada en la prevención, detección, atención a víctimas y judicialización.

Objetivos Específicos:

- a) Definir los parámetros de la Política Pública, con base en principios los rectores y orientadores y el marco jurídico vigente.
- b) Crear el comité municipal para la lucha contra la trata de personas
- c) Prevenir la Trata de Personas por medio de procesos informativos y formativos y de los diferentes contextos que favorecen la detección de posibles víctimas y la articulación con medidas de carácter social y económico.
- d) Proteger y asistir de manera calificada a las víctimas de la trata de personas, de forma inmediata y mediata, para la efectiva restitución de sus derechos.
- e) Fortalecer la investigación y judicialización del delito de Trata de Personas, para garantizar la adecuada administración de justicia.

3.4 Principios Rectores:

Son estos los fundamentos filosóficos, políticos y éticos mínimos sobre los que se fundamenta la Política Pública, predominan como estándares básicos durante todo el proceso de la presente iniciativa, se basan en el borrador de la Estrategia Nacional Contra La lucha de Personas 2013-2018, que actualmente se encuentra en proceso de aprobación

Enfoque de Derechos: Se encuadra dentro de los compromisos nacionales en materia de Derechos Humanos, la ratificación de Convenios Internacionales, comprometiendo al municipio

a actuar para la prevención y lucha contra el delito de la Trata de Personas, y la protección y asistencia a las víctimas.

Enfoque de Género: Por medio de esta herramienta se hace posible el reconocimiento de desigualdades históricas entre mujeres y hombres, las cuales generan riesgos y vulnerabilidades especiales y diferenciadas, se busca transformar dichas desigualdades con el propósito de construir relaciones de género equitativas y justas en escenarios sociales, económicos, políticos y culturales.

Enfoque Generacional o de Ciclo Vital: Este enfoque reconoce las posibilidades, expectativas y prioridades de las personas en relación a su ciclo vital, visibiliza los derechos y garantías que titulan las personas de acuerdo a su edad (Niños, niñas y adolescentes; adultos jóvenes, adultos y adultos mayores). Se caracteriza por tener en cuenta que cada etapa en el desarrollo del individuo es fundamental en su estructuración física, psicológica y social.

Enfoque Diferencial: El enfoque diferencial reconoce las inequidades y desigualdades de diferentes grupos poblacionales, en razón de la confluencia de diferentes características, situaciones o condiciones como: la pertenencia étnica, la orientación sexual, la discapacidad, ser víctima del conflicto armado, entre otras. Factores que pueden incidir en el grado de vulnerabilidad y riesgo frente a la Trata de Personas.

Enfoque Territorial: Los contextos y dinámicas territoriales presentes en las diferentes ciudades y regiones del país, impactan las características y modalidades de la Trata de Personas

tanto interna como externa. El enfoque territorial pretende evidenciar la necesidad de que las entidades territoriales, en coordinación con la Nación, sean actores de primer orden en la implementación de la presente Estrategia.

3.5 Líneas estratégicas:

Los siguientes son los ejes para el desarrollo de la política pública, de acuerdo con el borrador de la Estrategia Nacional Contra La lucha de Personas 2013-2018, que actualmente se encuentra en proceso de aprobación:

3.5.1 Eje de Prevención:

Se entiende como prevención, el desarrollo de actividades tendientes a erradicar los factores que inciden y propician la ocurrencia de la Trata de Personas, para lo cual se deben generar acciones concretas, sostenibles y coordinadas.

Objetivo del Eje de Prevención:

Comprende el conjunto de estrategias, programas, planes, y proyectos dirigidos a informar, sensibilizar, socializar y empoderar a la población frente a la existencia del delito de Trata de Personas –prácticas, conductas, imaginarios que naturalizan y la legitiman, sus modalidades y consecuencias- y demás acciones tendientes a contrarrestar las causas de la Trata de Personas, con el objetivo de transformar las condiciones que facilitan o permiten la ocurrencia de este fenómeno y fortalecer las capacidades de la comunidad en general.

Líneas de acción:

1. Diseñar e implementar estrategias de información, educación y comunicación sobre el delito de trata de personas, destinadas a la población Piedecuesta y sensibilizar la población vulnerable.
2. Fortalecer la institucionalidad municipal competente en la materia, para generar mayores capacidades en la prevención de la Trata de Personas en todas las dimensiones.
3. Generar procesos de responsabilidad social empresarial encaminados a la prevención de la Trata de Personas.
4. Generar procesos de cooperación técnica en materia de prevención del delito de la Trata de Personas entre entidades territoriales.
5. Identificar y difundir la oferta sectorial para la promoción de derechos humanos y generación de oportunidades para la población en general.
6. Fortalecer y promover las iniciativas sociales, económicas y culturales orientadas a prevenir la Trata de Personas.

3.5.2 Eje Protección y Asistencia:

La protección y asistencia están encaminadas a proporcionar a las víctimas información pertinente sobre sus derechos y procedimientos judiciales y administrativos, atención necesaria para su recuperación física, mental y social.

De acuerdo a lo previsto en la Ley 985 de 2005, implica una asistencia inmediata y mediata. Por asistencia inmediata se entiende aquella atención que se presta de manera urgente a la víctima, una vez se tiene conocimiento de su situación por la autoridad competente. Por asistencia mediata se entiende aquella atención que se presta a la víctima, una vez ésta interpone

la denuncia ante la autoridad competente, brindándole la atención suficiente tanto física, mental y social, así como acompañamiento jurídico, para su restablecimiento o estabilización integral, esta asistencia implica la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial.

Objetivo del eje de Protección y Asistencia:

Proteger y asistir de manera integral, calificada y diferenciada a las víctimas de la Trata de Personas, de manera inmediata y mediata, para la efectiva restitución de sus derechos.

Líneas de acción:

1. Desarrollar mecanismos que permitan brindar la asistencia inmediata y/o mediata, de manera oportuna, diferencial, integral y eficiente, en el marco de la protección de la dignidad humana y de los derechos de las víctimas.
2. Fortalecer y articular los programas y medidas de protección y asistencia entre las diferentes instituciones y actores que intervienen en el proceso, a nivel municipal, por medio del establecimiento de protocolos y rutas de protección y asistencia.
3. Garantizar el acompañamiento jurídico y la representación de las víctimas en los procesos judiciales, con el fin de propender por la verdad, la justicia y la reparación de los daños.
4. Capacitar a los servidores públicos de las instituciones competentes en la protección y asistencia a las víctimas.
5. Garantizar la asistencia inmediata de las víctimas, en los términos del artículo 7 de la Ley 985 de 2005.
6. Estructurar y regular la oferta institucional para que las víctimas puedan obtener el restablecimiento de sus derechos a través de la asistencia mediata.

7. Realizar seguimiento a los programas de asistencia inmediata y mediata, para verificar su efectividad y en caso de ser necesario adoptar las medidas correctivas.

3.5.3 Eje de Investigación y Judicialización:

Este eje se refiere a las acciones adelantadas por las autoridades competentes para demostrar la comisión del delito, la identificación, individualización y acusación de los responsables de la conducta punible y su grado de participación en la misma.

Objetivo del Eje de Investigación y Judicialización:

Robustecer la investigación y judicialización del delito de Trata de Personas para ser más eficaz y eficiente su persecución y sanción.

Líneas de acción:

1. Ejecutar procesos de capacitación y actualización dirigidos a operadores de justicia y a sus entidades de apoyo.
2. Fortalecer la capacidad operativa de las entidades competentes en la investigación y judicialización de este delito.
3. Actualizar las estrategias de investigación, prestando especial atención al desarrollo de actividades de verificación proactivas en zonas potencialmente vulnerables al delito.
4. Adelantar las actividades investigativas que permitan la judicialización y sanción de delitos conexos a la Trata de Personas y la aplicación de procesos de justicia restaurativa a las víctimas.

5. Fortalecer los procesos de acción de extinción de dominio y de recuperación de activos en el exterior, derivados del delito de la Trata de Personas.

3.5.4 Eje de Cooperación Internacional

Colombia considera la Trata de Personas como una manifestación de la Delincuencia Organizada Transnacional en la que múltiples países se convierten simultáneamente en puntos de origen, tránsito y destino de víctimas, haciendo más difícil el proceso de prevención, investigación, judicialización y lucha en general contra las organizaciones criminales y la conexión entre éstas.

Esta compleja realidad exige un gran compromiso de la comunidad internacional por construir mecanismos e instrumentos jurídicos que permitan prevenir, combatir y erradicar éste fenómeno que no conoce fronteras. En este sentido, la cooperación internacional se constituye como una herramienta fundamental para avanzar en la prevención y lucha contra este delito.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y su Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, promueven la cooperación como mecanismo para avanzar en la lucha contra la Trata de Personas, así como en la asistencia y protección de sus víctimas, a través del establecimiento de mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica.

Objetivo del Eje de Cooperación Internacional:

Fortalecer y desarrollar mecanismos de cooperación internacional en el ámbito bilateral, regional, subregional y multilateral para avanzar en la lucha contra la Trata de Personas.

Líneas de acción:

1. Promover la cooperación a nivel multilateral, regional, subregional y bilateral para fomentar el intercambio de buenas prácticas y experiencias, así como la asistencia técnica, en la lucha contra la Trata de Personas.

2. Promover la firma de acuerdos y memorandos de entendimiento con otros países para la lucha contra el delito de la Trata de Personas y la asistencia y protección a las víctimas de la misma, que permitan fomentar:

- a. La asistencia científica, técnica y de cooperación;
- b. El desarrollo de planes y programas de control y prevención;
- c. La asistencia, atención y protección a las víctimas;
- d. El desarrollo de mecanismos efectivos de cooperación judicial y policial;
- e. El intercambio de información;

f. Las demás formas de cooperación establecidas en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas complementario a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

3. Fomentar el intercambio de información relativa a las causas, modalidades, particularidades y consecuencias, para la caracterización y análisis de la Trata de Personas transnacional.

4. Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales, adquiridos por Colombia, relativos a la Trata de Personas.

3.6 Creación del Comité Municipal de Lucha Contra la Trata de Personas.

De acuerdo con la Ley 985 de 2005, se creará el Comité municipal para la Lucha Contra la Trata de Personas el cual será un organismo articulador y regulador de las estrategias que se desarrollen en el Municipio de Piedecuesta para la prevención, protección, asistencia, investigación y judicialización del delito, en el marco de la descentralización de la Política Pública Nacional de lucha contra la Trata de Personas.

Deberá estar conformado por el secretario General y de Gobierno, quien asume la Secretaría Técnica, las secretarías de Desarrollo Social, Educación, Planeación e infraestructura, el Comandante de Policía, un delegado de la Fiscalía Regional, un delegado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, un delegado de la Defensoría del Pueblo Regional, un representante de las comisarías de Familia del municipio, el personero y el Alcalde, quien presidirá el comité, además de un (1) representante de las Organizaciones no Gubernamentales.

Cada uno de sus miembros tendrá responsabilidades claras, expresas y exigibles frente a un caso de Trata de Personas, que serán definidas en los Planes de Acción a desarrollar anualmente por el Comité Municipal y de manera coherente con las directrices que en materia de asistencia a víctimas de Trata de Personas define el Gobierno Nacional.

3.6.1 Funciones del Comité:

1. Asesorar al Gobierno Municipal para la ejecución de acciones en la lucha contra la Trata de Personas.
2. Elaborar y ejecutar, anualmente, el Plan de Acción Municipal de Lucha contra la Trata de Personas en los ejes de prevención, protección y asistencia, investigación y judicialización del delito.
3. Regular operaciones interinstitucionales para asegurar la efectiva protección y/o cumplimiento de los derechos de las víctimas.
4. Consolidar mecanismos de respuesta inmediata del Municipio en relación con la existencia de casos de Trata de Personas.
5. Formular normas, directrices, programas y actividades a las distintas entidades locales con el objeto de luchar contra la trata de personas y así mismo hacerles seguimiento y análisis.
6. Implementar, desarrollar y promover el Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas en el Municipio de Piedecuesta.
7. Desarrollar mecanismos de comunicación efectiva que permita la difusión de los programas, entidades, rutas de atención, derechos, normatividad vigente y toda la información relevante en relación con la Trata de Personas.
8. Desarrollar e implementar programas de sensibilización y capacitación a funcionarios y servidores públicos, así como campañas de sensibilización ciudadana en el Municipio, sobre la problemática de la Trata de Personas en todas sus modalidades.
9. Estudiar y hacer seguimiento a los casos de Trata de Personas que sean reportados en el municipio.

3.7 Recursos Presupuestales:

De acuerdo con el artículo 20 de la ley 985 de 2005, el Ministerio del Interior administra una cuenta especial de recursos para la lucha contra la trata de personas, las fuentes específicas de esta cuenta son:

1. Las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional.
2. El producto del delito de lavado de activos por trata de personas, en tanto sea determinable.
3. Las donaciones que reciba.
4. Los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional.
5. Los demás que obtenga a cualquier título.

Y el artículo 42 del Decreto Reglamentario 1069: establece que además de los recursos anteriormente mencionados, se contará con el rubro asignado por el Ministerio del Interior, en el presupuesto de las entidades del orden nacional de conformidad con sus competencias en atención a víctimas de trata de personas, y con los recursos que asignen los departamentos, distritos y municipios, en el marco de su autonomía administrativa y presupuestal.

3.8 Inclusión de la trata de Personas en el Plan de Desarrollo:

El artículo 6 de la Ley 985 de 2005, establece 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, de igual forma, el artículo 9 de la Ley 1257 de 2008 establece que todas las autoridades que formulen políticas públicas deberán incluir un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia.

Por lo anterior, es necesaria la inclusión de programas dirigidos a la lucha contra la trata de personas en el plan de desarrollo, constituidos como instrumentos planificadores que resultan viables para lograr un balance entre los objetivos y las limitaciones para incrementar el bienestar de la población (DNP 2008)

Conclusiones

El Estado colombiano ha manifestado a través de la ratificación de un número considerable de tratados internacionales y de la creación de distintos actos administrativos el especial interés que tiene en la lucha contra la Trata de Personas y su compromiso con la prevención, detección y judicialización de este delito; sin embargo, existe aún una evidente desinformación en el grueso de la comunidad con respecto a la definición del concepto, las consecuencias que acarrea, los mecanismos de prevención, el procedimiento especial para atención a víctimas y el proceso de judicialización de los actores de la conducta punible.

La descentralización del estado colombiano dota de autonomía e independencia a las entidades territoriales, y esta facultad se convierte además en una responsabilidad, en la cual son dichas entidades las encargadas de ejecutar a través del Plan de desarrollo acciones encaminadas al abordaje integral de problemas sociales relevantes.

La desinformación que existe y la falta de herramientas de apoyo en el caso de la trata de personas es claramente un problema social relevante, toda vez que la ejecución de esta conducta comporta violación a derechos fundamentales, actividad delictiva y un sinnúmero de secuelas en la víctima; por ello las entidades territoriales respondiendo a los mandatos constitucionales y legales deben adoptar los mecanismos necesarios para contrarrestar la comisión de este delito y disminuir el impacto que puede causar en la comunidad.

La herramienta inequívoca para abordar problemas sociales relevantes, es la creación y adopción de políticas públicas, por medio de las cuales se mitigan los efectos adversos que estos causan.

Siendo entonces la trata de personas un problema social relevante y correspondiendo a las entidades locales la creación de Políticas Públicas para abordar estas coyunturas; el municipio de Piedecuesta, por sus especiales características poblacionales, que lo hacen propenso a la vulnerabilidad de la comisión de este delito deberá adoptar una política Pública para la lucha contra la trata de personas, la cual deberá estar orientada a la prevención, detección y judicialización del delito.

Entendiendo que los deberes sociales involucran a todos los actores de la comunidad, y asumiendo una responsabilidad compartida entre todos ellos, es necesario entonces que el compromiso para la lucha contra la trata de personas sea asumido por todos; desde la academia y haciendo especial énfasis en el compromiso social de la Universidad Pontificia Bolivariana – Seccional Bucaramanga, dejamos abierta la invitación a vincular la Universidad con la Administración del Municipio de Piedecuesta a través de la celebración de un convenio, que permita el desarrollo de actividades por parte de la comunidad educativa tendientes a la ejecución de una Política Pública Municipal para la ejecución de la Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas en el municipio de Piedecuesta Santander.

Referencias.

Referencias Bibliográficas:

- Anderson, J (1975) *Public policy-making*. Estados Unidos:Wadsworth Cenagage Learning
- Atienza, M. (2010) “Contribución para una teoría de la Legislación” En: Carbonell M & Pedroza de la llave S (Ed) *Elementos de Técnica Legislativa* (pp. 19-38) México: Universidad Nacional Autónoma de México
- Gobernación de Santander, UNODC (2010) *Trata de personas en Santander. Capacidad de identificación, comprensión y respuesta institucional frente al Delito de Trata de Personas en las provincias de Santander.*
- Jones, Charles O. (1984). *An introduction to the study of public policy* (3rd ed.). Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Lasswell, Harold (1992), “Orientación hacia las políticas”, en *Estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa. Pp. 79-103. Texto original *The Policy Orientation* publicado en 1951.
- Lasswell, Harold D. (1943). On the policy sciences in 1943. En *Policy Sciences* 36: 71-98, 2003.
- Lasswell, Harold D. (1971). *A Pre-view of policy sciences*. American Elsevier Publishing. EUA.
- López, M. (2010) “Técnica Legislativa y Proyectos de ley” En: Carbonell M & Pedroza de la llave S (Ed) *Elementos de Técnica Legislativa* (pp. 117-158) México: Universidad Nacional Autónoma de México
- Meny, I & Thoenig, J (1992): *Las políticas públicas*. España.Ariel Ciencia Política.
- Ministerio del Interior, OIM (2012) *Manual para la formulación de Políticas Publicas de Lucha Contra la Trata de personas y el diseño y ejecución de Planes de Acción Departamentales, Distritales y/o Municipales*
- Muller, P (2002) *Las políticas públicas*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

OIM (2005) *Memorias del encuentro internacional “la aplicación de la justicia en la trata de personas. Intercambio de experiencia*

OIM (2012) Manual para la formulación, de Políticas Públicas de Lucha contra la Trata de personas y el diseño y ejecución de Planes de Acción Departamentales, Distritales y/o Municipales

OIM (2013) Módulo IV. Trata de personas. Gestión Fronteriza Integral en la subregión andina.

Peters, B. Guy, (1992) "The Policy Process: An Institutional Perspective," *Canadian Public Administration* 35 (2) 160-180. DOI: 10.1111/j.1754-7121.1992.tb00686.x

Roth , D (2002), *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá. Ed. Aurora.

Solar, J. Karl N. Llewellyn: Algo de realismo sobre el realismo - Los orígenes del realismo jurídico americano. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (2) ,176-226.

UNODC (2010) Manual para la estimación de las necesidades en materia de respuesta d la justicia penal a la trata de personas. Módulo 2.

UNODC (2014) Informe Mundial Sobre la Trata de Personas de 2014

Vargas, A (1999): *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá. Almudena Editores.

Referencias Webgráficas:

Borrador de la Estrategia Nacional Contra La lucha de Personas 2013-2018 Recuperado de:

http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/decreto_estrategia_nacional_trata_de_personas_2013-2018_dic9_2013.doc.pdf

Colombia registra 517 casos de trata de personas en este año (2014, 30 de noviembre).

Vanguardia Liberal. Recuperado de:

<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/289269-colombia-registra-517-casos-de-trata-de-personas-en-este-ano>.

Dirección General de Migración y Extranjería Costarricense, *Trata y Tráfico de Personas*,

recuperado de: http://www.migracion.go.cr/institucion/trata_trafico_personas.html

Embajada real de los Países Bajos, OIM (2006) *Guía de asistencia a víctimas de trata en Colombia* Recuperado de:
<http://www.observatoriotratadepersonas.org/site/archivo/Trata%20de%20Personas%20ColombiaGu%eda%20de%20Asistencia.pdf>

En Santander dos casos de trata de personas se han presentado este año (2014, 20 de septiembre) Vanguardia Liberal. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/judicial/279323-en-santander-dos-casos-de-trata-de-personas-se-han-presentado-este-ano>.

Estévez , A & Esper S (2009) Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas. *Revista del Instituto AFIP*, 72-90. Recuperado de
https://www.academia.edu/8515402/Revisitando_el_modelo_secuencial_de_pol%C3%AAdticas_p%C3%BAblicas

Fundación Esperanza (2003) Tráfico de Personas, Naufragio de sueños manual sobre aspectos sociales y jurídicos del tráfico de personas en Colombia. Recuperado de:
<http://issuu.com/tamarprevenciontratadepersonas/docs/metamorfosis>

González, M (2005) El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina, *Revista Quid Iuris*, 2 (1), 99-116. Recuperado de:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>

Hernández, G (1999) El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia, *Revista de estudios Sociales* (4), 80-91. Recuperado de:
<http://res.uniandes.edu.co/view.php/100/view.php#19>

Informe anual sobre la situación de la Trata de Personas en el mundo, de 2014, del Gobierno de Estados Unidos. Recuperado de: <http://www.state.gov/j/tip/index.htm> Ministerio del Interior y de Justicia, UNODC, Universidad Del Rosario (2009) *Aspectos Jurídicos del delito de trata de personas: Aportes desde el Derecho Internacional, Derecho Penal y las Organizaciones No Gubernamentales* recuperado de:
http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Investigacion_U_Rosario.pdf

Plan de desarrollo de Piedecuesta 2012-2014 recuperado de

<http://201.221.128.62:3000/Pagina/images/stories/investigacion/CISE/Plan%20de%20desarrollo%20de%20piedecuesta.pdf>

Procuraduría General de la Nación (2011) Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Recuperado de:

http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/pi%20Metodologia_preventiva_PGN-final%20impresion.pdf

Trata de personas en Colombia (2014, 9 de julio). *La Vanguardia*. Recuperado de:

<http://www.lavanguardia.com/sucesos/20140710/54411759545/trata-de-personas-en-colombia-deja-223-victimas-en-cuatro-anos-dice-gobierno.html#ixzz3PLf5RpSz>

UNODC (2014) Informe Mundial sobre la Trata de Personas. Recuperado de:

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf

Women's Link Worldwide (2014) “La Trata y Explotación en Colombia: no se quiere ver no se quiere hablar” Recuperado de:

http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle_prensa&dc=449

Referencias Jurídicas:

Constitución Política de 1991

Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”

Ley 51 de 1981. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980.

Ley 12 de 1991. "Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989".

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ley 248 de 1995. Por medio de la cual se aprueba la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer", suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994.

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

Ley 704 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 Organización Internacional del Trabajo, O.I.T., Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Ley 742 de 2002. "Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998)".

Ley 747 de 2002. "Por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el tipo penal de trata de personas y se dictan otras disposiciones".

Ley 765 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 veinticinco (25) de mayo de dos mil (2000)"

Ley 800 de 2003. Por medio de 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”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000).

Ley 833 de 2003. "Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados", adoptado en Nueva York, el veinticinco (25) de mayo de dos mil (2000)".

Ley 890 de 2004. Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal.

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.

Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 4786 de 2008. Por el cual se adopta la Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas.

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

Convención contra la Delincuencia Organizada la oficina contra la droga y el delito en el Manual para la Lucha Contra la Trata de Personas, de 2007

Convención de Ginebra sobre la Esclavitud del 25 de septiembre de 1926

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional UN 2000.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer-

Convención de Belem do Pará. 1994

Convención internacional sobre los derechos del niño. UN 1989

Convención Internacional para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer.

UN 1979

Convenio 29 de la OIT sobre trabajo forzoso 1930.

Convenio sobre peores formas sobre trabajo infantil. OIT 1999.

Estatuto de la Corte Penal Internacional. UN 1998.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos UN. 1966

Pacto Internacional DESC. UN 1966

Protocolo facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados UN 2000.

Protocolo facultativo sobre la venta de niños, prostitución infantil y pornografía. UN 2000.

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. Palermo, 2000.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas especialmente en mujeres y niños UN 2000

