

DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL, A LA SEGURIDAD, AL MINIMO VITAL, A LA SALUD Y A LA DIGNIDAD HUMANA-Delito de trata de personas con enfoque de género en la población migrante

DELITO DE TRATA DE PERSONAS-Alcance/DELITO DE TRATA DE PERSONAS-Carácter pluriofensivo/DELITO DE TRATA DE PERSONAS-Carácter transnacional/DELITO DE TRATA DE PERSONAS-Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y Protocolo de Palermo

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS DE LA TRATA DE PERSONAS-Implica por parte de los Estados dar prioridad a la protección de los derechos de las víctimas desde una perspectiva integral y sin discriminación

ENFOQUE DE INTERSECCIONALIDAD PARA ESTABLECER EL IMPACTO DE LA DISCRIMINACION-Delito de trata de personas en la población migrante/ENFOQUE DE INTERSECCIONALIDAD-Aplicación

La discriminación interseccional es de particular interés al estudiar situaciones relacionadas con casos de trata de personas, con el fin de identificar la existencia de situaciones o motivos que se conectan unos con otros y generan una discriminación particular como consecuencia de la unión de los mismos, de modo que la persona está expuesta a una mayor condición de vulnerabilidad debido a la complejidad del asunto que amerita una serie de medidas particulares que se deben adecuar a su situación para garantizar la protección de sus derechos.

DERECHO A LA ATENCION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS- Obligaciones de coordinación y colaboración de las autoridades frente al delito de trata de personas

ADMINISTRACION DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GENERO-Forma de combatir la violencia contra la mujer

ADMINISTRACION DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GENERO-Su desconocimiento por parte de quienes ejercen funciones judiciales, puede convertirse en un nuevo acto de violencia en contra de la mujer denunciante

PROTOCOLO DE PALERMO-Asistencia y protección a víctimas de la trata de personas

ESTRATEGIA NACIONAL PARA PROTECCION Y ASISTENCIA A VICTIMAS DE TRATA DE PERSONAS-Integración de programas de asistencia inmediata y de asistencia mediata

LEY SOBRE TRATA DE PERSONAS-Protección a víctimas comprende una atención inmediata y una atención mediata

TRATA DE PERSONAS-Delito de investigación oficiosa que no tiene fundamento para exigir a la víctima la denuncia obligatoria ni como condición de acceso a la protección integral

Las autoridades tienen la obligación de evaluar los hechos puestos en su conocimiento para que, con base en los principios de buena fe, igualdad y no discriminación -que exige un enfoque de género-, identifiquen un “indicio del cual se infiera la existencia de fines de explotación a una persona” en los términos del artículo 5º del Decreto 1069 de 2014. Ello es suficiente para activar la ruta de atención.

DELITO DE TRATA DE PERSONAS-Particulares riesgos en la población migrante

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Principio de independencia y autonomía judicial/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Funciones en la investigación del delito de trata de personas

DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL, A LA SEGURIDAD, AL MINIMO VITAL, A LA SALUD Y A LA DIGNIDAD HUMANA-Vulneración por el actuar omisivo de las autoridades locales y nacionales de encausar a la accionante como víctimas de la trata de personas

DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL, A LA SEGURIDAD, AL MINIMO VITAL, A LA SALUD Y A LA DIGNIDAD HUMANA-Orden de incluir a la accionante y su familia en el programa de protección y asistencia a víctimas de la trata de personas

ATENCION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS-Orden al Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas, realizar seguimiento y diseñar protocolo de protección y asistencia a víctimas de la trata de personas

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Orden a la Fiscalía General de la Nación de verificar los hechos denunciados por la accionante, según el Protocolo del Delito de Trata de Personas en Colombia

Expediente: T-7.733.840

Demandante: LCVO1

Demandados: Departamento de C-Secretarías de Gobierno y Técnica del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas-; Instituto Departamental de Salud de C; Municipio C -Secretarías de Gobierno y Técnica del Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas-; Fiscalía General de la Nación -Seccional C y Fiscalía *** Seccional CAIVAS-; y, Migración Colombia

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente sentencia de revisión de los fallos de tutela

proferidos el 25 de octubre de 2019 por la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de C, que confirmó la dictada el 18 de julio de 2019 por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de la misma ciudad, dentro del proceso de la referencia².

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

LCVO presentó solicitud de tutela contra la Fiscalía General de la Nación -Seccional C y Fiscalía *** Seccional CAIVAS-; Departamento C -Secretarías de Gobierno y Técnica del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas-; el Instituto Departamental de Salud de C; el Municipio C -Secretarías de Gobierno y Técnica del Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas-, y Migración Colombia, para que se le amparen sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, al mínimo vital, a la integridad personal, a la seguridad, a la salud y a la dignidad humana, presuntamente vulnerados, entre otras actuaciones, porque la denuncia penal que presentó ante la fiscalía fue calificada, de manera “errónea”³, como “inducción a la prostitución” y no como “trata de personas” la cual, en su opinión, es la que corresponde a los hechos de los que fue víctima. Lo anterior incidió en la ausencia de activación de la ruta de atención pertinente.

2. Hechos

La demandante los narra, en síntesis, así:

Es de nacionalidad venezolana y estando en su país, el 25 de enero de 2019, recibió una oferta de trabajo⁴ para vender tintos y otras bebidas calientes en la ciudad C. La propuesta incluía el pago de traslados, alimentación y hospedaje para ella y su familia. La señora LCVO aceptó el ofrecimiento con el fin de superar las condiciones de precariedad que padecía en su país.

El 3 de febrero de 2019 viajó a Colombia junto con dos hijas y su esposo, acompañada de la señora que le ofreció el trabajo, su esposo y su hija. Todas las mujeres ingresaron por un punto de paso fronterizo regular. Los hombres lo realizaron por un paso fronterizo irregular.

El jueves y viernes siguientes permanecieron en la referida plaza por no tener dinero para hospedarse en otro lugar. Allí, hablaron con dos policías del CAI próximo y les comentaron lo sucedido. Ellos respondieron que “conocían de las actuaciones del señor RDLS y que “eso siempre pasaba con mujeres venezolanas””⁵. Además, les permitieron permanecer en el espacio público que habían ocupado por encontrarse con dos menores de edad.

El sábado siguiente, se les acercó un señor indagando por su nacionalidad, a quien, a pesar del miedo que tenían por su seguridad y la de su familia, le comentaron lo sucedido. Este señor los contactó con su esposa, quien se desempeña como trabajadora social de la organización religiosa “Las Hermanas Adoratrices” donde les dieron atención integral, emocional y económica, y los contactaron con organismos nacionales e internacionales. Así mismo, llamaron a la Policía especializada en el delito de trata de personas, pero al no poder ser atendidos de manera inmediata, los remitieron a la Cruz Roja Colombiana.

Los profesionales de la Cruz Roja les brindaron atención inmediata en conjunto con ONU Mujeres, y les dieron recursos para comprar productos básicos de aseo y alimentación, salud primaria, hospedaje en un hotel y medidas de protección. Sin embargo, esa ayuda fue temporal.

El 26 de febrero de 2019, en colaboración con la Cruz Roja, la señora LCVO puso denuncia por el delito de trata de personas. Sin embargo, la Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN), Seccional C, dijo que los hechos no correspondían a ese delito, sino que configuraban el delito de inducción a la prostitución. El caso fue asignado a la Fiscalía *** Seccional de la Unidad de Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual -CAIVAS- de C, bajo el CUI Nro. *****.

El 12 de marzo de 2019, la Cruz Roja Colombiana reportó los hechos que padecieron la señora LCVO y su familia, mediante formato del Centro Operativo Anti Trata De Personas, en adelante COAT, del Ministerio del Interior, y solicitó a la Secretaría de Gobierno de C la activación de la ruta de protección y asistencia para la atención a víctimas de trata de personas, pero no fue posible porque la FGN había registrado el caso por el delito de “inducción a la prostitución”. Esta petición también fue presentada el 13 de marzo de 2019, por la Defensoría del Pueblo, Regional C6, pero fue igualmente negada debido a la calificación que del delito hizo la FGN.

El 17 de marzo de 2019, por su grave situación económica y por la falta de respuesta positiva a su caso, se vio obligada a regresar a su país junto con su familia con apoyo económico proveído por la Cruz Roja Colombiana y ONU Mujeres. Sin embargo, el 24 de abril de 2019 tuvo que regresar a C debido a que, en Venezuela, sus captores la amenazaron a ella y a su familia.

Estando en C, volvió a ser amenazada. La situación fue puesta en conocimiento de la

Defensoría del Pueblo, Regional C, que solicitó a la FGN, el 28 de mayo de 2019, medidas de protección para la señora LCVO y su familia. Así mismo, y por intermedio de la delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, solicitaron acompañamiento a la secretaría Técnica, al COAT y al Comité Departamental de Lucha contra la Trata de Personas, debido a que las ayudas internacionales iban a vencer.

En respuesta a dicha solicitud, el COAT indicó⁷ que el caso había sido remitido al Comité Departamental de lucha contra la Trata de Personas de C y que es importante que: “(...) desde dicho comité se dirija a las entidades competentes en atender este delito con el fin de asistir las particularidades de la situación presentada, teniendo en cuenta la vulneración de derechos a la que está expuesta la ciudadana venezolana”⁸.

La secretaría Técnica del Comité de Atención para Víctimas de Trata de C indicó que el apoyo debía ser solicitado directamente a Migración Colombia, para que fueran trasladados a Venezuela debido a su situación migratoria irregular, y hasta que le concedan el asilo que solicitó el 6 de mayo de 2019. Lo anterior, en opinión de la señora LCVO, la expondría a un grave riesgo porque podría enfrentarse a nuevas amenazas y hostigamientos debido a que los victimarios conocen la ubicación de su vivienda a la que han ingresado varias veces con el fin de destruir sus enseres.

El 10 de junio de 2019, la Defensoría del Pueblo, Regional C, volvió a solicitarle a la secretaría de Gobierno de C la activación de la ruta de atención para las víctimas del delito de trata de personas, pero nuevamente fue negada por la razón inicial.

El 14 de junio de 2019, con el acompañamiento de Corprodinco, la accionante presentó queja ante la Procuraduría General de la Nación contra la FGN y la Alcaldía Municipal de C, pues no le han dado ninguna protección ni ayuda de aquellas señaladas en la Ley 985 de 2005 y en el Decreto 1066 de 2015, pese a las insistencias y a los requerimientos de la Defensoría del

Pueblo.

El 3 de julio de 2019 compareció ante al FGN en donde había sido citada para ampliar la denuncia. En dicha ocasión, insistió en la necesidad de protección y ayuda. Le indicaron que debía esperar el resultado del proceso que normalmente es lento.

Ante la ausencia de valoración de su caso por parte del Comité Departamental de lucha contra la Trata de Personas de C, y la consecuente ausencia de activación de la ruta de protección y asistencia dirigida a las víctimas del delito de trata de personas, presentó la solicitud de tutela con el fin de que se le provea una solución de vivienda digna, empleo, condiciones mínimas de sobrevivencia y acceso al sistema de salud⁹. Al efecto, solicitó una medida provisional (art. 7 del Decreto 2591 de 1991) encaminada, precisamente, a la activación de dicha ruta.

3. Pretensiones

La accionante solicita que le sean amparados sus derechos fundamentales de acceso a la justicia, a la integridad personal y a la seguridad, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana y, en consecuencia, se ordene:

1) A la secretaría de Gobierno de C y a la Gobernación de ese departamento que, por medio de su Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, realice una valoración integral de su caso de modo que adopten las siguientes medidas de atención inmediata: (i) alojamiento en un lugar seguro, cómodo, con recurso humano especializado e infraestructura de servicios básicos, (ii) asistencia médica que incluya una valoración de su salud física y mental, (iii) seguridad, de modo que se evalúe el riesgo y se le incluya en el programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía, tanto para ella, como para su familia, (iv) transporte, y (v) asistencia material que incluya, entre otros, kit de aseo,

lavandería, apoyo con el trámite de documentos, alimentación, etc.

2) A las entidades señaladas en el numeral anterior que, a la finalización del programa de asistencia inmediata, se active la asistencia mediata y se tomen las siguientes medidas: (i) asistencia médica y psicológica, (ii) acompañamiento jurídico y representación judicial, (iii) acceso a educación para todos los miembros de la familia y priorización en el acceso a créditos del ICETEX, (iv) formación para el trabajo y desarrollo humano, y (v) acceso a proyectos de generación de ingresos y/o vinculación a un empleo formal.

3) Al Instituto Departamental de Salud de C, que active la asistencia médica y psicológica a su favor y al de su familia, como garantía del derecho a la salud e integridad.

4) A la FGN, Seccional C y la Fiscalía *** Seccional CAIVAS, que corrijan la tipificación del delito de inducción a la prostitución y la reemplacen por el delito de trata de personas, den celeridad a la investigación de los hechos, y otorguen medidas de protección a la señora LCVO y su familia.

5) A Migración Colombia, para que actúe a favor de la actora y su familia para proteger su integridad y seguridad.

4. Pruebas

Con la demanda se anexaron las siguientes pruebas:

- Copia del acta de la reunión extraordinaria realizada el ** de **** de ****, por el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas de C adelantada para estudiar el caso de la accionante (folios 115 a 124 del cuaderno 3).
- Copia de la noticia criminal emitida por la FGN el ** de **** de **** con Nro. **** (folios 87 a 90 del cuaderno 3).
- Copia simple del formato de reporte de caso ante el COAT, realizado el ** de **** del **** (folio 18 del cuaderno 3).
- Copia simple de un oficio de ** de **** de **** dirigido por el Defensor de Pueblo, regional C, a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de C (folio 49 del cuaderno 3).
- Copia simple del correo electrónico enviado el ** de **** de ****, por la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género a la Secretaría Técnica del COAT (folio 36 del cuaderno 3).
- Copia simple del correo electrónico con fecha ** de **** de ****, remitido por la Defensoría del Pueblo a la Secretaría técnica del Grupo técnico de evaluación de riesgo (en adelante GTER), Regional C, en el que solicitó activar el mecanismo de protección previsto en la Ley 1719 de 2014 en favor de la demandante (folio 38 del cuaderno 3).
- Copia simple del correo electrónico de respuesta que remitió el COAT, con fecha ** de **** de **** (folio 65 del cuaderno 3).
- Copia simple del correo electrónico de ** de **** de ****, remitido por la Defensoría del Pueblo a la Secretaría técnica del GTER, Regional C, en el que reitera la solicitud de activación del mecanismo de protección de la Ley 1719 de 2014 a favor de la actora (folio 38 del cuaderno 3).
- Copia simple del correo electrónico con fecha del ** de **** de **** remitido por la FGN, dando respuesta a la solicitud de la Defensoría del Pueblo respecto de la activación del programa de protección que se rige por la Resolución Nro. 1006 de 2016 (folio 40 del cuaderno 3).
- Copia del acta del comité realizado por la Alcaldía Municipal de C, para estudiar el caso

de la demandante, realizado el ** de **** de **** (folios 127 a 133 del cuaderno 3).

5. Respuesta de las entidades demandadas

5.1. FGN, **** Seccional CAIVAS con funciones de la Fiscalía **** Seccional CAIVAS

La Fiscal *** Seccional CAIVAS dio respuesta a la solicitud de tutela¹⁰. Indicó que, desde el 26 de febrero de 2019, en la Fiscalía **** Seccional CAIVAS, se adelanta indagación bajo la noticia criminal Nro. ****, en contra del señor RDLS, por el presunto punible de Inducción a la Prostitución (art. 213 del Código Penal), por los hechos denunciados por la accionante el ** de **** de ****, de los que manifestó ser víctima junto con su hija menor de edad. Resaltó que en el caso reposa: (i) una medida de protección policial a favor de la actora y su núcleo familiar, dictada el ** de **** de ****; (ii) el informe del investigador de campo rendido el ** de **** de ****, en el que se “refiere que no ha sido posible el desarrollo de la ampliación de denuncia de la señora LCVO, debido al desinterés por parte de la denunciante a comparecer a las citaciones judiciales requerida (sic) por él, a fin de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos denunciados”¹¹; y (iii) el informe del investigador de campo rendido el ** de **** de **** en el que se transcriben apartes de la entrevista realizada a la hija de la demandante. Con base en lo anterior, la FGN concluye que ha ejercido su deber constitucional (art. 250 de la Constitución Política).

5.2. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia – UAEMC

Solicitó su desvinculación por falta de legitimación por pasiva debido a que no hay fundamentos que los responsabilicen de lo alegado. Sin embargo, expuso la información migratoria de la actora y su núcleo familiar: en relación con la actora señaló que no registra

movimiento migratorio de ingreso legal al país, pero, reporta (i) historia de extranjero Nro. **** con trámite asociado a solicitud de refugio elevada el ** de **** de ****; (ii) expedición de salvoconducto SC-2 para permanecer en el país de fecha ** de **** de **** y vencimiento el ** de **** de ****; y (iii) pre-registro de Tarjeta de Movilidad Fronteriza con Nro. ****, por lo que advierte que sí existe regularidad en la condición migratoria por tener el salvoconducto vigente.

Frente a su familia señaló que el esposo y una de sus hijas cuentan con salvoconducto vigente, por lo que están en situación migratoria regular. Sin embargo, frente a la otra hija, indicó que está en permanencia irregular y solicitó que se conmine para que adelante los trámites migratorios pertinentes y no continúe infringiendo la ley.

5.3. Ministerio de Relaciones Exteriores -Cancillería de Colombia

Indicó que la actora radicó solicitud de reconocimiento de refugiada el ** de **** de ****, y verificado el cumplimiento de los requisitos del artículo 2.2.3.1.6.2 del Decreto 1067 de 2015, autorizó la expedición del salvoconducto de permanencia para el trámite de refugio de ella y su familia.

Añadió que están adelantando el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que tienen la calidad de solicitantes hasta que se adopte una decisión definitiva sobre esa petición. Finalmente, advirtió que su actuación se ajusta a las normas vigentes en materia de refugio, entre ellas, a las de respeto y garantía del principio de no devolución, por lo que consideró que no es competente para solucionar las pretensiones señaladas en la tutela.

5.4. Fiscalía General de La Nación

El director del Programa de Protección y Asistencia (E), señaló que le corresponde evaluar “el Nivel de Riesgo y Amenaza que soporten los ciudadanos”¹² según los hechos, la noticia criminal y la solicitud del fiscal a cargo del caso, siempre y cuando sean víctimas o testigos en una investigación penal de modo que se asegure que su participación sea eficaz para la administración de justicia. En el caso concreto, ante la solicitud elevada por la Defensoría del Pueblo, activaron la ruta y una misión de trabajo¹³ el ** de **** de ****, para evaluar el nivel de riesgo en el que se encuentra la demandante. Finalmente, solicitó negar las pretensiones porque el juez constitucional no puede intervenir en sus decisiones cuando se sujetan a derecho en tanto desbordaría su papel de garante de los derechos de las partes¹⁴.

Por intermedio del secretario del Área de Dirección y Convivencia Ciudadana, solicitó declarar la improcedencia del amparo. Señaló que el municipio ha procurado garantizar los derechos de las víctimas de trata para lo cual profirió el Decreto 255 de 2014¹⁵. Advirtió que, si bien los hechos señalados por la demandante son en su mayoría ciertos, no comparte la manifestación de que esa Secretaría no ha adelantado ninguna gestión frente al caso, pues han realizado dos sesiones extraordinarias del Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas con el fin de analizar su solicitud.

La primera, tuvo lugar el ** de **** de **** cuando se coordinó la entrega de ayudas, lo que se realizó hasta que tuvieron conocimiento de que el delito por el cual se investigaría la denuncia corresponde al de “inducción a la prostitución” y no al de “trata de personas”. La segunda, el ** de **** de ****, oportunidad en la que se encontró nuevamente la barrera para proseguir con las ayudas debido al tipo penal que investiga la FGN. Sin embargo, oficiaron a la Fiscalía y a Migración Colombia para que informaran la ruta de protección y atención a víctimas de trata de personas y delitos sexuales, y el protocolo de atención para

personas extranjeras víctimas de delitos sexuales. Advirtió, al respecto, que el Decreto 662 de 2018¹⁶ prohíbe la asistencia a personas que no cumplan con los requisitos para ser consideradas víctimas de trata de personas.

5.6. Alcaldía Municipal de C

La alcaldía dio respuesta en términos similares a los de la Secretaría de Gobierno, y solicitó declarar improcedente la solicitud en lo que a ellos respecta.

5.7. Defensoría del Pueblo, C

La defensoría manifestó que ha actuado conforme a sus funciones constitucionales y legales, y solicitó ser desvinculada del proceso, no obstante lo cual sostuvo que se deben amparar los derechos de la demandante. Al efecto, explicó que ha oficiado y requerido a las entidades estatales, departamentales y municipales, para que le brinden atención a la accionante y su familia, en el marco de sus competencias. Entre otras, a la Secretaría de Gobierno Municipal, Secretaría de Gobierno Departamental, a la Fiscalía General de la Nación -Programa de protección de testigos- y al Ministerio del Interior por ser el que remitió el formato de recepción de casos de trata de personas -COAT.

5.8. Instituto Departamental de Salud de C

Solicitó su desvinculación del proceso pero encontró oportuno que se ordene: (i) a la ESE Hospital ****, mantener la prestación del servicio de salud en favor de la actora en los términos del Decreto 866 de 2017; (ii) a la demandante, iniciar los trámites para regularizar

su permanencia en el territorio colombiano de modo que obtenga un documento de identificación válido para afiliarse al SGSSS; y (iii) vincular a Migración Colombia, regional C, para que se pronuncie sobre la situación migratoria de la demandante. Finalmente, expuso el fundamento constitucional y legal que rige la prestación del servicio de salud para las personas migrantes, destacando, entre otras, el artículo 100 Superior, y los decretos 412 de 1992 y 866 de 2017. Así mismo, refirió las sentencias C-834 de 2007 y T-314 de 2016.

5.9. Ministerio del Interior¹⁷

Solicitó su desvinculación por falta de legitimación por pasiva pues, aunque según el Decreto Ley 2893 de 2011 debe articular las acciones dirigidas a atender las víctimas del delito de trata de personas y para ello cuenta con un grupo de lucha contra la trata de personas regulado en la Resolución 2434 de 2011, lo cierto es que ese grupo conoció del caso el 2 de marzo de 2019 por reporte allegado y, el 4 de marzo de 2019, lo trasladó a la Secretaría de Gobierno de C y a la FGN. Por tanto, cumplieron lo que la Ruta Nacional piloto de Asistencia les imponía que no era otra cosa que articular el caso con el Comité Departamental de C.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Decisión de primera instancia

Mediante sentencia de 18 de julio de 2019, el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de C negó la solicitud de tutela. Sin embargo, exhortó a la Secretaría de Gobierno del Departamento C para que preste asesoría a la actora en relación con las ayudas que el Gobierno Nacional ha fijado para la población extranjera con el fin de mitigar la precariedad económica que enfrenta; y a la Fiscalía Seccional CAIVAS, para que, en

la medida de lo posible, cumpla con el término otorgado por la ley para adelantar la indagación y tomar las medidas correspondientes.

Expuso que la pretensión referida a que la Fiscalía ajuste el tipo penal bajo el cual adelanta su investigación no es procedente con fundamento en la autonomía legal y constitucional que el ente investigador tiene para iniciar y desarrollar las investigaciones penales, y que le permiten, de acuerdo con los materiales probatorios recaudados, tipificar la conducta. Advirtió que la actora no se ha presentado a los llamados que la Fiscalía le ha realizado para ampliar la denuncia, por lo que no se evidencia vulneración de derechos fundamentales. En consecuencia, tampoco puede imponérsele una orden al Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas de C, pues, de acuerdo con lo manifestado por la Alcaldía de C y su Secretaría de Gobierno, existe una prohibición para asistir a personas que no hayan sido víctimas del delito de trata de personas.

Frente a las medidas de protección, indicó que (i) se adelanta un proceso de evaluación del riesgo; (ii) con el salvoconducto que le fue otorgado puede tener la atención en salud en casos de extrema necesidad; y, (iii) no se evidencia negligencia por parte de Migración Colombia, pues pese a la gran cantidad de solicitudes que recibe, ha adelantado la valoración para determinar si la accionante puede ser calificada como refugiada.

2. Impugnación

Insatisfecha con la decisión, la actora explicó que, si bien no se le ha vulnerado el derecho a la salud porque el salvoconducto que le ha sido otorgado le permite tener acceso a la atención mínima, la tipificación del delito por parte de la Fiscalía afectó su derecho a acceder a la administración de justicia, e impidió activar la ruta de atención para víctimas de trata a cargo del Comité Departamental.

Expuso que la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar el delito de trata de personas impone brindar una adecuada capacitación a los funcionarios responsables -fiscales y jueces-, y a los organismos que colaboran en esas funciones tales como la Policía Nacional, para que estén en capacidad de reconocer las formas en que dicho delito puede configurarse, e investiguen proactivamente la posible comisión de la conducta al conocer de los hechos por otras vías, como noticias de rescates por organizaciones de la sociedad civil, la realización de operativos en los lugares donde se comete, la detección temprana en aeropuertos o terminales de transporte, etc., sin necesidad de obligar a la persona víctima o sobreviviente o a su familia a exponer su vida e integridad física a denunciar para poder iniciar la investigación correspondiente¹⁸.

Partiendo de lo anterior, considera desproporcionado que se les exija a las víctimas del delito de trata de personas, que han sufrido múltiples y sistemáticas vulneraciones de sus derechos humanos y enfrentan amenazas contra su vida y las de sus familias, que presenten una denuncia y se acerquen a las oficinas para ampliarla y así acceder al restablecimiento de sus derechos, máxime cuando hay una obligación constitucional explícita del Estado de investigar penalmente de oficio¹⁹. Por tanto, las barreras de acceso a la justicia advierten obstáculos para su satisfacción plena.

En efecto, el juez desconoció que la obligación de investigación implica que el Estado active todos sus recursos para determinar si se realizaron conductas violatorias de los derechos humanos de la accionante constitutivas de hechos punibles de aquellos incluidos en el Código Penal. Para ello, la tipificación de la conducta es fundamental, en tanto la errónea calificación afecta sus garantías fundamentales, lo cual debe sanearse en sede de tutela de manera que la investigación se adelante teniendo en cuenta el contexto y las particularidades que entraña el delito de trata de personas constitutivo de una violación pluriofensiva de los derechos humanos, entre otros, a la autonomía, a la vida, a la integridad personal, a la salud, a estar libre de violencia, a no sufrir esclavitud ni servidumbre forzada, a la libertad y, a no sufrir discriminación. Además, por su condición de mujer migrante es

considerada sujeto de especial protección constitucional.

Alegó que la decisión presenta un defecto fáctico en tanto que la indebida valoración de la denuncia presentada ha causado la vulneración de sus derechos fundamentales. En este sentido, pese a que de su dicho se desprenden los elementos estructurales del tipo penal de trata de personas: (i) la captación y traslado hacia territorio colombiano; (ii) con fines de explotación sexual; y ello aunado al (iii) engaño con el cual indujeron la salida de su país de origen, el juicio valorativo del ente investigador obvió, sin justificación alguna, esos elementos para concluir que el delito por el cual se daría inicio es el de inducción a la prostitución, con lo cual desconoció la captación, traslado o recepción de la víctima.

Y advirtió que la decisión también desconoce el precedente contenido en la Sentencia C-470 de 2016 en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley 985 de 2005 que señalaba que las víctimas del delito de trata podían acceder a la ruta de atención especial si presentaban denuncia ante las autoridades competentes, declarando inexecutable esa disposición por encontrarla desproporcionada pues muchas veces las víctimas no denuncian por: (i) miedo ante las amenazas a su vida e integridad y las de sus familias; (ii) por falta de confianza en las autoridades; y (iii) por miedo a ser estigmatizadas o rechazadas por la comunidad. De lo anterior se desprende, en su opinión, que no se pueden condicionar los servicios de asistencia y protección para víctimas de trata a la denuncia o la tipificación adecuada del delito, pues esa medida se encuentra proscrita en los términos de la precedida sentencia. En consecuencia, insistió en las pretensiones señaladas en la solicitud de tutela.

En el transcurso del proceso, la accionante otorgó poder a la organización Women's Link Wordwilde para que, en su nombre y representación, ejercieran todas las acciones administrativas y judiciales que sean necesarias para garantizar el goce efectivo de sus derechos.

Mediante sentencia de 25 de octubre de 2019, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de C, revocó el fallo del a quo y, en su lugar, amparó el debido proceso de la actora: (i) ordenó a la Fiscalía **** Seccional CAIVAS de C que, de inmediato, suministre de manera transitoria medidas de protección a su favor hasta que se adelanten las labores de investigación y se verifique si de los hechos denunciados se extrae algún elemento indicativo de presunta victimización del delito de trata de personas para que defina el levantamiento o la permanencia de las medidas, de lo cual deberá informar al Comité Departamental; y (ii) exhortó a la demandante para que, luego de que le asignen las medidas de protección correspondientes, acuda a la Fiscalía a realizar la ampliación de la denuncia para impartirle celeridad a la investigación.

Sostuvo que, aunque la Fiscalía adecuó los hechos narrados por la denunciante al tipo penal de inducción a la prostitución, del relato y demás soportes probatorios que reposan en el expediente de tutela, se evidencian elementos que igualmente podrían conllevar a abordar la hipótesis de configuración del punible de trata de personas. En efecto, según el artículo 188A del Código Penal incurre en el delito de trata: “El que capte, traslade o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior con fines de explotación”, debiéndose entender “por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para si 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” habiéndose previsto, además, que “el consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal”. Además, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 16 de octubre de 2013²⁰, al caracterizar el delito de trata de personas, indicó que prohíbe el hecho de instrumentalizar o cosificar a una persona, dado que se atrae a alguien, se le lleva de un lugar a otro, se le suministra refugio y se pone a cargo o a disposición de un tercero, valiéndose de amenazas o demás formas de coacción como el rapto, engaño, fraude, confianza o aprovechando condiciones de vulnerabilidad. De ello podría inferirse que los verbos rectores del tipo penal

del cual se considera víctima la accionante y puestos en conocimiento de la Fiscalía, podrían ser configurativos del tipo de trata de personas al evidenciar la posible captación, traslado, acogimiento o recepción.

En todo caso, la correcta tipificación deberá ser objeto de análisis por la Fiscalía. En consecuencia, no accede a dicha pretensión por cuanto, de un lado, no se ha formulado la imputación de cargos contra el presunto indiciado por lo que la calificación jurídica dada es solo una hipótesis del punible y no un calificativo determinante para concluir que los hechos se adecuaron a este y, de otro lado, la investigación se encuentra activa lo que genera una prohibición de intervención, de conformidad con la Sentencia Nro. 62798 de 13 de septiembre de 2012 de la Sala de Casación Penal. Sin perjuicio de lo anterior, y con fundamento en la Sentencia C-470 de 2016, advierte que la actora y su familia no pueden dejar de recibir del Estado la asistencia que requieren al considerarse víctima del delito de trata de personas, pues la denuncia del hecho no constituye requisito previo para ello. Y, aunque la demandante solicitó medidas mediatas e inmediatas propias de la ruta de trata de personas, lo que se debe garantizar es su adecuada protección con el fin de que pueda comparecer a entregar la información que requiere la FGN para adelantar las labores investigativas.

III. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE

El magistrado sustanciador²¹, mediante auto de 3 de marzo de 2020, solicitó información relacionada con el caso a la demandante, a la Defensoría del Pueblo, a la Policía Nacional, a la FGN, a la Procuraduría General de la Nación y al ICBF, y vinculó al Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas. Así mismo, invitó a varias organizaciones para que rindieran concepto técnico sobre aspectos que resultan relevantes, las cuales se sintetizan así:

1. La accionante²² y la organización Women's Link Worldwide:

Sobre la situación actual de la actora explican que continúa en la misma situación señalada en la demanda de tutela y, además, que está en condición de vulnerabilidad por las siguientes razones:

i. Falta de alojamiento digno para la actora y su familia: No les han brindado alojamiento digno, esa ayuda y la alimentación han provenido de la cooperación internacional²³ y organizaciones de la sociedad civil²⁴. Además, han sido expulsados de varios lugares por no tener dinero para pagar el arriendo; incluso, han pasado varias noches en el parque de C. Aunque la Cruz Roja Internacional y las Hermanas Adoratrices les ofrecieron hospedaje en refugios, las rechazaron porque en esos lugares suelen alojarse miembros de la red de trata de personas, exponiéndose a un riesgo mayor. Han tenido que hacer trueques con algunas de sus pertenencias para permanecer en un apartamento y, además, dedicarse al reciclaje para poder continuar pagando el alojamiento. A pesar de las insistencias ante el Comité Municipal, este ha dado respuestas negligentes y desarticuladas²⁵. Por tanto, la Organización Women's Links radicó ante la Corte Constitucional²⁶ una solicitud de medidas provisionales para que se active la ruta de asistencia inmediata en favor de la actora y su núcleo de familia.

i. Situación de Seguridad de la actora y su familia: Desde que interpuso la denuncia, la actora ha sido víctima de amenazas por parte de las personas que le ofrecieron su traslado inicial a Colombia²⁷. Además, su madre y sus otros dos hijos de 12 y 13 años que permanecen en Venezuela, también han sido amenazados. Por otro lado, el 23 de febrero de 2020, la actora notificó que el esposo de su abuela fue hallado muerto con señales de tortura, en hechos que aparentemente se encuentran relacionados con la red de trata de la que fue víctima. Frente a ello, la Defensoría del Pueblo realizó gestiones ante la FGN para que le brindaran medidas de protección y seguridad y, en el fallo de segunda instancia, el Tribunal Superior de C ordenó a la Fiscalía **** Seccional CAIVAS de C que suministrara medidas de protección, pero debido a

que la actora no cuenta con una vivienda estable no se ha podido activar dicha garantía.

i. Situación escolar de las niñas: Las dos hijas de la actora, quienes son víctimas indirectas²⁸ de trata de personas, además de otras vulneraciones a su integridad y formación sexual, se encuentran desescolarizadas.

i. Situación de salud física y mental de la actora: Se encuentra en una grave situación de salud física y mental pues sufre dolores que le impiden movilizarse normalmente y, como no se le ha definido su situación migratoria, no ha podido acceder a diagnósticos y a un tratamiento continuo y especializado. Además, padece angustia y preocupación por las amenazas contra su vida.

i. Situación de permanencia: La actora y su familia cuentan con salvoconductos de refugio gracias a la solicitud de asilo tramitada el ** de **** de **** ante la Cancillería colombiana. Sin embargo, éstos resultan insuficientes pues no les permiten ni a ella ni a su compañero, emplearse. Además, el Comité Municipal les ha manifestado que es imposible tramitar una solicitud de asilo y el PEP de forma simultánea²⁹. Y, aunque, el salvoconducto le permite la afiliación a salud, en los períodos durante los cuales está en renovación³⁰ solo puede acceder a los servicios de urgencia. Finalmente, no se le ha brindado a la accionante ninguna medida del programa de asistencia a víctimas de trata que le permita lograr la recuperación y la estabilización que requiere. A lo anterior se suma la coyuntura actual del COVID-19, porque los salvoconductos de refugio tienen vigencia hasta el 7 abril de 2020 y deben tramitar los nuevos a pesar de que las oficinas encargadas no están trabajando de forma continua.

Al cuestionario realizado, la accionante respondió así:

(i) ¿Cuál es el estado actual de la denuncia que presentó en contra del señor RDLS?

Desconoce el estado de la denuncia pues no le han informado de alguna novedad. Agregaron las apoderadas judiciales en sede de tutela, que no representan a la actora en el proceso penal por lo que no pueden acceder al expediente.

(ii) ¿Fue contactada por la Fiscalía General de la Nación para ampliar la denuncia que presentó? En caso afirmativo, indique si compareció o las razones por las cuales no atendió el llamado.

La accionante señaló que antes del 11 de marzo de 2020 no la habían contactado para ampliar la denuncia, y en el año 2019, un funcionario de la Fiscalía le dijo que ya tenían alguna información sin entrar en detalles.

Agregaron las abogadas que, según consta en el expediente de tutela, después de la radicación de la denuncia penal, la accionante fue convocada por la FGN a una “diligencia de tipo penal” el 30 de **** de 2019³¹, sin que el oficio indicara que se trataba de una ampliación de la denuncia. El 29 de **** del mismo año se presentó para llevar a cabo una diligencia investigativa que consistió en acompañar a personal de la FGN hasta el domicilio donde tuvieron lugar los hechos denunciados³². Además, la accionante también se presentó en la FGN el 3 de **** de **** para dar información sobre los hechos a otro servidor, a quien le contó nuevamente lo ocurrido.

Según el informe Nro. IC ****, el 29 de **** de 2019, la FGN adelantó diligencia de entrevista forense mediante registro audiovisual a la hija de la actora. Y el 29 de **** de **** la accionante amplió a la denuncia³³.

(iii) ¿Qué atención recibió por parte de las autoridades públicas luego de la denuncia penal que presentó?

Recién ocurrieron los hechos las autoridades públicas, a través de la Cruz Roja Internacional, le ofrecieron 15 días de hotel con alimentación a ella y su familia. Vencidos, la Policía fue a buscarlos para sacarlos del hotel. Posteriormente, un servidor de la Alcaldía de C, comisionado por el Comité Municipal, le afirmó que le iba a dar un arriendo por cuatro meses, pero ello nunca ocurrió.

Un funcionario de la alcaldía le indicó que podía apoyarla con acceso a un refugio ubicado en “****”. Sin embargo, ella le manifestó que no deseaba estar ahí pues tenía miedo de encontrarse a sus tratantes y temía por su seguridad y las de sus hijas. Frente a esto, el servidor le solicitó que firmara un documento afirmando que renunciaba a la ayuda, pero la accionante no firmó porque ella no quería renunciar a la ayuda en general sino que simplemente se oponía a permanecer en ese refugio.

Según información recuperada del expediente, el 18 de **** de ****, la Fiscalía **** Seccional CAIVAS ordenó la adopción de medidas de protección policivas en favor de la accionante y su familia. El 28 de **** de ****, tras haber sido amenazada, la Defensoría del Pueblo solicitó nuevamente medidas de protección a la FGN, las cuales fueron ordenadas en el fallo de segunda instancia en sede de tutela³⁴.

El 17 de septiembre de 2019, un servidor de la Secretaría de Gobierno de C, realizó una solicitud a MedGlobal, con el fin de obtener asistencia médica para las hijas de la actora. Y el 5 de febrero de 2020 esa misma secretaría envió un oficio a Migración Colombia solicitando asistencia prioritaria para la víctima y su familia, pero se desconoce el resultado.

Consideraron que, si bien se han tomado algunas medidas, éstas han sido realizadas de forma desarticulada y temporal, sin un adecuado protocolo de activación de ruta de trata de personas.

(iv) Frente a las situaciones de abuso sexual de que fue víctima su hija según la denuncia por usted interpuesta, ¿qué tratamiento le dieron las autoridades públicas colombianas? ¿Sabe si la Fiscalía abrió investigación para esclarecer esos hechos?

La accionante manifiesta que no tiene conocimiento sobre investigaciones adicionales que se hayan iniciado.

(v) ¿Las autoridades colombianas les han brindado algún tratamiento o acompañamiento a Usted y a su hija con relación a los supuestos hechos de los que fueron víctimas? En caso afirmativo, indique ¿cuál y por parte de qué entidad?

Las autoridades colombianas no les han brindado ningún tratamiento o acompañamiento por los hechos padecidos. Agregaron las apoderadas, que en lo que se refiere al tratamiento psicosocial, no tienen conocimiento de que se les brindara y tampoco consta en el expediente certificación alguna al respecto.

(vi) Exponga concretamente ¿qué amenazas ha recibido, si las ha denunciado, y si tiene conocimiento de que la Policía Nacional de Colombia o la Fiscalía General de la Nación haya hecho algo al respecto?

Durante el año 2019 se dirigió a la FGN manifestando que fue amenazada por sus tratantes en C, pero le manifestaron que “ellos no pueden hacer nada” y que debe esperar porque es un proceso muy lento. Consta en el expediente la solicitud de protección hecha por la víctima

a la Fiscalía por las amenazas que ha recibido³⁵. Añadieron que la actora se ha encontrado con sus captores en distintas ocasiones, en las cuales la han amenazado. Cuando intentó volver a Venezuela en marzo de 2019, también fue amenazada en ese país y su casa fue incendiada.

(vii) Precise si la Policía Nacional de Colombia adelantó alguna actuación con relación a la situación que presentó con el señor RDLS y que expuso en su denuncia penal.

La accionante manifiesta que no tiene conocimiento sobre actuaciones realizadas por la Policía Nacional de Colombia.

Del mismo modo, las apoderadas, actuando a nombre de Women's Link Worldwide, aportaron insumos sobre el manejo que debe darse al delito de trata de personas. A saber:

i. La trata de personas y el enfoque de Derechos Humanos: Indicaron las normas que sancionan la trata de personas³⁶ y los elementos que la configuran: (i) un acto o conducta, (ii) un medio y (iii) una finalidad o una intención de explotación. Al efecto, no es necesario que se cumpla la finalidad para que se presente el delito pues basta con la intención de explotar. Agregaron que la conducta es tratada como de crimen organizado, pero es necesario reconocerla como una vulneración de derechos humanos y forma de violencia basada en el género³⁷, visión que impone que las medidas de protección estatal se garanticen sin condicionarlas al avance del proceso penal³⁸.

i. Falencias de las autoridades públicas en el cumplimiento de sus obligaciones de asistencia y protección a la actora como víctima de trata de personas, y la consecuente vulneración de sus derechos fundamentales: (i) existen falencias en el proceso de identificación de la actora

como víctima de trata. De acuerdo con el artículo 6.1 del Protocolo de Palermo, parte esencial del proceso para restablecer los derechos afectados es la debida identificación como víctima del delito de trata de personas, lo cual debe realizarse de manera oportuna pues constituye la puerta de acceso a la asistencia, apoyo y protección³⁹. Lo anterior, impone que el proceso de identificación se pueda realizar con base en indicios y, en ese sentido, las víctimas no deben acreditar su calidad. Por el contrario, son los Estados los que deben establecer sistemas eficientes que lleven a cabo este proceso.

En Colombia existe un marco legal que contempla las labores de identificación y asistencia⁴⁰, pero no regula ese proceso. Es decir, no define con precisión los pasos a seguir o los protocolos a cumplir para que las víctimas sean identificadas oportunamente. Incluso, no existe claridad sobre las autoridades responsables de realizarlo, lo que se traduce en dificultades de coordinación interinstitucional y en que sean las autoridades judiciales quienes asuman esa labor como ocurre en el presente caso en el que la calidad con la que se actuó también fue exigida por los jueces de tutela desconociendo el precedente constitucional que advierte que no se debe exigir la denuncia penal para acceder a las medidas de protección⁴¹. Lo anterior refleja la falta de articulación en las autoridades responsables de la oportuna identificación de las víctimas y, además, privilegia la investigación del delito frente a la atención que merecen las víctimas. Con ello se propicia que renuncien a la asistencia por temor a eventuales represalias⁴².

i. La actora no ha recibido medidas de asistencia mediata e inmediata por parte de las autoridades: En el caso en concreto, a pesar de que la normativa colombiana fija diferentes formas de asistencia a las víctimas y su prestación sin importar su nacionalidad⁴³, el Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas no las brindó y tampoco aportó pruebas de la articulación para garantizar la implementación de las medidas de asistencia. Resaltaron que el Estado colombiano debe garantizar a todos los ciudadanos bajo su jurisdicción la libertad y pleno ejercicio de sus derechos, incluyendo el derecho a una vida digna⁴⁴, a estar libres de la trata de personas⁴⁵ y a evitar que vuelva a caer en una red de trata⁴⁶.

i. Consideraciones sobre la perspectiva de género y la vulnerabilidad particular de mujeres migrantes a la trata de personas: la trata, además de ser una forma de violencia de género, también es una manera de discriminación⁴⁷. El 79% de las víctimas de este delito son mujeres, niñas y niños⁴⁸. El enfoque de género en este fenómeno es relevante pues las mujeres son captadas de manera distinta a los hombres. Son explotadas de manera diferente y sufren las peores consecuencias al ser expuestas a formas específicas de explotación: sexual, servidumbre doméstica y matrimonio forzado⁴⁹, acudiendo para ello a distintos mecanismos de coacción y formas de violencia basadas en género. Así, resulta necesario incorporar un enfoque con perspectiva de género en el cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones de prevención, asistencia y judicialización.

Ahora bien, por la crisis humanitaria de Venezuela, las mujeres se han visto obligadas a migrar en busca de oportunidades bajo promesas engañosas de mejores condiciones de vida⁵⁰, muchas veces de manera irregular, incrementando el riesgo de caer en las redes de trata. Por tanto, se requieren mayores esfuerzos por parte de las autoridades encargadas de identificar a las víctimas en esas zonas. En el caso de la señora LCVO, la falta de activación de los protocolos de atención ha causado una mayor vulnerabilidad a la víctima, pues no se consideró su regularización migratoria para el acceso a las medidas y no se brindó atención a sus hijas menores de edad.

Con base en lo anterior, hicieron las siguientes solicitudes: (i) a las autoridades administrativas y judiciales, decretar la reserva de identidad y utilizar un seudónimo; (ii) a la Alcaldía de C, disponer recursos para el correcto funcionamiento del Comité de Lucha contra la Trata de Personas para la asistencia y atención de las víctimas; (iii) a Migración Colombia, priorizar el proceso de regularización migratoria de la señora LCVO y su familia, de modo que les permita acceder a las medidas a las que tienen derecho por ser víctimas de trata y, mientras se cumple con eso, mantener vigentes sus salvoconductos; (iv) al Ministerio del Interior: a) crear un protocolo con perspectiva de género para la identificación de víctimas de trata de personas que: 1) involucre distintas autoridades, 2) tenga un carácter interdisciplinario, 3) no dependa de las autoridades de policía, vigilancia fronteriza o

encargadas de investigación penal, y 4) que cumpla con los requisitos establecidos por organizaciones internacionales; y, b) disponer mecanismos y recursos para la coordinación entre el nivel central y el nivel territorial de la política pública en materia de trata de personas mediante una actualización de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas; (v) igualmente al Ministerio del Interior, y a las demás entidades competentes (FGN y entidades territoriales), diseñar estrategias de capacitación y formación continua a funcionarios públicos del orden nacional y local involucrados en las rutas de prevención, atención, protección a víctimas de trata de personas con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género; y, (vi) a la FGN, otorgar las medidas de protección adecuadas para la actora y su familia, y revisar el juicio de adecuación típica adelantado por la Fiscalía **** Seccional CAIVAS en la denuncia penal interpuesta por la accionante.

1. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)

Irregularidad y barreras para el acceso a la justicia: A febrero de 2020 el 57.4%⁵¹ de los migrantes en Colombia estaban en situación irregular con tarjetas migratorias suspendidas; por ello, resulta necesario darles la categoría de refugiados para que accedan a servicios que les garanticen sus derechos fundamentales.

Barreras para el acceso a la justicia: El derecho de los refugiados al acceso a la administración de justicia⁵² no se materializa por razón de los vacíos normativos y administrativos y debería garantizarse con independencia del estatus migratorio de la persona⁵³.

Principales necesidades de las mujeres migrantes y refugiadas: Las mujeres en situación migratoria irregular difícilmente acceden a los servicios de salud sexual y reproductiva; no cuentan con redes de apoyo; son separadas de su familia; y los desconocidos las engañan con fines sexuales. Además, no tienen acceso a una vivienda por lo que les dan hospedaje a

cambio de favores sexuales.

Violencias basadas en género hacia mujeres y niñas refugiadas y migrantes: La violencia basada en género⁵⁴ es una situación crítica que afecta a las mujeres y niñas refugiadas y migrantes⁵⁵. En Colombia, la mujer venezolana está cosificada por estereotipos que la encasillan en la prostitución o que solo exaltan su aspecto físico⁵⁶.

Violencia sexual hacia mujeres venezolanas y la explotación sexual de niñas y adolescentes venezolanas: Existe un incremento en la explotación sexual que se evidencia en el aumento de prostíbulos, que no son castigados, y que facilita la violación de los derechos humanos de las mujeres venezolanas. Desde el año 2017, el número de delitos sexuales contra la población venezolana ha ido en aumento⁵⁷ y es alarmante el número de casos de niñas y adolescentes venezolanas víctimas de delitos sexuales, particularmente en menores de 17 años⁵⁸ cifra que se puede corroborar con las cifras del ICBF⁵⁹.

Trata y explotación sexual de mujeres refugiadas y migrantes: Expuso las cifras oficiales del delito de trata y explotación sexual⁶⁰ y destacó que las mujeres son engañadas en la frontera o al interior del país, con falsas promesas laborales para explotarlas sexualmente. Además, destacó que existen, entre otras, las siguientes dificultades para identificar e investigar estos delitos: la restricción de la libertad, la prevención por parte de las víctimas, el agradecimiento con el maltratador al considerarlo un protector y la imposibilidad acercarse a las víctimas.

Barreras en la política de lucha contra la trata: Indicó que las instituciones no tienen claridad sobre su función ni cumplen un papel proactivo; no hay una política de prevención y protección a las víctimas y con ello se normaliza la explotación sexual porque se desconoce la complejidad del fenómeno. Explica que la Fundación Equidad y Género ha constatado que “la ausencia de la debida diligencia por parte del Estado Colombiano para investigar,

perseguir y castigar a perpetradores de inducción, constreñimiento a la prostitución y trata de personas con fines de explotación sexual, (...). También hemos constatado como sentencias de las altas Cortes en los últimos años protegen el “derecho al trabajo” de proxenetas (propietarios y administradores de establecimientos destinados a la explotación de la prostitución ajena), así como un Código Nacional de Policía que reglamenta las conductas de establecimientos, clientes y personas en “ejercicio de prostitución”, logrando un marco socio jurídico favorable a la industria del sexo, con un efecto directo en la descriminalización”⁶¹.

En el caso concreto, advierte que existió un error en la tipificación del delito y en supeditar la ruta de protección al trámite de la FGN. Además, pidió ampliar el pronunciamiento e incluir la situación de las mujeres venezolanas refugiadas que no han podido acceder a la justicia y que siguen siendo explotadas sexualmente. Y, solicitó que en la sentencia se aborden las fallas institucionales en los instrumentos de prevención y protección para adoptar remedios.

Consecuencias de la cuerda procesal por la que se adelanta la investigación penal: señaló que, en el caso concreto, la tipificación del delito por parte de la FGN ha sido un obstáculo para que la víctima acceda a las medidas de protección⁶², como también lo es no ingresarla al programa de protección de testigos. Además, la actora padece una limitada asistencia por parte de la institucionalidad como consecuencia de la desarticulación de las autoridades y a esto se suma su situación de migración irregular que le impide el acceso y permanencia dentro del programa humanitario de asistencia⁶³.

Importancia de la adecuada identificación de víctimas de trata de personas: La identificación de las víctimas es clave. Sin embargo, las autoridades tienen inconvenientes a la hora de realizar tal proceso y esto se traduce en otra barrera para la víctima. Además, recomienda que las investigaciones se hagan de forma intersectorial.

Importancia de aplicar un enfoque de derechos humanos al analizar temas de trata de personas, en lugar de uno de persecución penal: En lo relacionado con el delito de trata se ha dado prevalencia a requisitos procedimentales frente a la reparación de la víctima. Por tanto, se hace necesario que los casos sean estudiados bajo un enfoque de derechos humanos y no penal.

Deficiencias en la prestación de asistencia inmediata y mediata: Existe una falencia institucional al abordar casos de trata de personas debido a la falta de recursos, lo que impide el acompañamiento a la víctima.

Necesidad de la activación eficiente de las rutas de trata de personas por parte de los Comités Regionales y Municipales: No se tiene conocimiento de cuántos entes tienen comités de lucha contra la trata que estén capacitados para la activación de la ruta y el uso del formato correspondiente para ello.

Inexistencia de un enfoque diferenciado en la activación de las rutas de trata de personas (de género y de personas migrantes): Adujo que frente al manejo de este delito no hay un enfoque diferenciado, es decir, no se atiende a las condiciones como el género, la vulnerabilidad o irregularidad en que se encuentra la persona.

Recomendaciones: (i) fortalecer la recepción de las denuncias, documentar los casos y brindar acompañamiento tanto a las víctimas de nacionalidad colombiana como a las personas refugiadas, (ii) ofrecer medidas de regularización migratoria para las personas con un estatus irregular en tanto la falta de documentación sirve de argumento para no recibir las denuncias o no brindar las medidas de atención, y (iii) tipificar de manera adecuada el delito de trata.

1. Programa de Protección Internacional de la Universidad de Antioquia

Contexto Migratorio: desde el año 2015, Colombia ha recibido la masiva migración de personas que provienen de Venezuela⁶⁴, frente a lo cual se deben implementar medidas transversales con enfoque de género y propender por acciones que eviten actos discriminatorios y que prevengan la trata y tráfico de personas.

Obligaciones del Estado en materia de trata de personas: hizo referencia a los distintos instrumentos internacionales mediante los cuales Colombia adquirió obligaciones enfocadas en el respeto de los derechos humanos sin ninguna discriminación⁶⁵ y su deber de adoptar medidas de prevención frente al delito, investigar y sancionar a los involucrados y reparar a las víctimas⁶⁶.

Discriminación e interseccionalidad: las mujeres migrantes enfrentan unas condiciones especiales que las colocan en situación de interseccionalidad, y deben enfrentar diversas formas de violencia: amenazas, abusos y estereotipos⁶⁷, no solo por ser migrantes sino por su hipersexualización y estigmatización⁶⁸. Por tanto, la falta de un enfoque interseccional en el manejo de la trata de personas, como una condición diferencial de discriminación llevó, en el caso en concreto, a que -desde la denuncia- se abordara como inducción a la prostitución.

Vulnerabilidad de la familia migrante desde una perspectiva interdisciplinar: en el caso en concreto, no solo se vio afectada la actora, sino también su familia, pues están en un escenario de inseguridad como consecuencia de la trata. Por tanto, las acciones de protección deben ser más apremiantes pues están involucradas menores de edad, y de no acceder a la protección adecuada podrían volver a ser víctimas de la trata.

Obligaciones específicas en materia de trata de personas: todas las medidas que se tomen frente al delito de trata de personas deben tener fundamento en la primacía de los derechos humanos con lo que el delito debe estudiarse en un contexto social y económico específico.

Identificación de las víctimas de trata de personas: aunque el Estado tiene el deber de proteger y asistir a las víctimas de trata, la realidad refleja las múltiples falencias que hay en el proceso de identificación, principalmente, por la inadecuada tipificación del delito. A esa dificultad, se suma que, las autoridades encargadas de protegerlas las invisibilizan, desacreditan y desatienden, exponiéndolas a ser nuevamente captadas⁶⁹.

Medidas de protección y apoyo a las personas víctimas de trata: Destacó que en Colombia se suscribió la ruta de atención integral de protección para las víctimas de trata, condicionada a un requisito de forma que resulta en la vulneración de sus derechos. En el caso concreto, se evidencia la debilidad normativa e institucional para la atención del delito de trata de personas por lo que es necesario diseñar una política integral de prevención, atención e investigación.

Debida diligencia por parte de las autoridades: señaló que el Estado tiene que actuar con debida diligencia tanto para prevenir como para combatir la trata de personas. Es el Estado y no la víctima⁷⁰, el responsable de investigar y sancionar, de manera célere, las conductas violatorias de la normativa nacional e internacional para evitar la violencia por razones de género contra la mujer⁷¹.

Enfoque de derechos humanos e interseccionalidad en la trata de personas: a pesar de que la comunidad internacional ha emitido normas sobre la protección y reparación a las víctimas de trata de personas, ha resultado insuficiente para erradicar dicho flagelo, pues el enfoque penal que se le da al asunto es un obstáculo cuando prevalece sobre el enfoque basado en los derechos humanos. Lo anterior es especialmente relevante para el caso concreto, en tanto las migrantes venezolanas están inmersas en situaciones de discriminación estructural y riesgos particulares por su procedencia. Por tanto, se debe incluir una mirada interseccional a ese delito.

Obligaciones de prevención, protección, investigación y sanción: la prevención no solo es un asunto normativo, sino que también debe tener una coordinación política y administrativa para lograr medidas efectivas.

Destacó que la CIDH condenó a Brasil⁷² por no adoptar medidas de prevención a pesar de: (i) tener conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato, (ii) con respecto a un individuo o grupo de individuos determinado, y (iii) contar con posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.

Por tanto, los Estados no tienen un papel pasivo frente al delito de trata de personas, sino que deben tomar medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales, entendiendo que un factor que facilita su comisión y agrava la situación de las víctimas es el desconocimiento del Estado respecto al riesgo que supone mantener patrones estructurales de discriminación. Resaltó que la obligación de investigación del Estado no debe estar sujeta a la denuncia del delito, pues conforme al artículo 6 de la CADH, la labor de investigar es oficiosa.

Víctimas de trata, personas migrantes y refugiadas: el hecho de ser mujer migrante supone mayores condiciones de vulnerabilidad pues se enfrentan a riesgos como la prostitución forzada, trata de personas o el feminicidio⁷³. En la práctica, la condición irregular genera que

sean expulsadas desconociendo el principio de no devolución⁷⁴. Solicitó que se le otorgue la calidad de refugiada a la víctima, pero advierte que, en todo caso, las medidas de protección no deben estar sujetas a dicho reconocimiento.

Señaló las diferencias entre la trata de personas y la inducción a la prostitución para resaltar que la última conducta no incluye el traslado de la víctima.

Destacó las cifras de delitos violentos en zona de frontera entre Colombia y Venezuela emitidas por el Informe de Seguridad en la Frontera de 2020⁷⁵: “[H]asta septiembre de 2019 se encontraban en Colombia 1.488.373 ciudadanos venezolanos de los cuales el [sic] 714.419 son mujeres, quienes deben exponerse a las mismas cargas que les son asignadas por ser mujer y las que vienen intrínsecas con la migración como prejuicios y estereotipos de género, así como, a los riesgos de la prostitución, la trata de personas y el feminicidio. Ejemplo de ello es el trabajo de investigación realizado por Efecto Cocuyo que incluyó el conteo y revisión de casos reseñados en diversos medios de comunicación desde marzo hasta el 22 de noviembre 2018 y encontró que 188 venezolanas en nueve países han sido rescatadas por autoridades judiciales de esas naciones tras haber sido víctimas de trata de personas, 88 de ellas en Colombia, lo que equivale al 46,8% de las víctimas”⁷⁶.

Afirmó que la mayoría de la población vulnerada son madres solteras con hijos menores de edad. Por tanto, consideró que los procesos migratorios deben mirarse desde la perspectiva de la feminización de la migración teniendo en cuenta el carácter diferenciador que permita identificar las relaciones de las personas que transitan, las dinámicas familiares, sus determinaciones patriarcales, las circunstancias laborales y las consecuencias que están estructuradas con base en el género.

1. Ciudadana Ivonne Pineda Castro

Señaló que la trata de personas es un delito que afecta los derechos fundamentales. Reconocer su existencia y sus víctimas es un reto porque puede confundirse con otros tipos penales relacionados con la libertad sexual porque se trata de prácticas normalizadas. Sin embargo, es importante identificar las víctimas para que accedan a los programas de asistencia y se garantice su protección y el restablecimiento de sus derechos⁷⁷.

1. Grupo de Acciones Públicas ICESI

Destacó la discriminación que sufren las mujeres venezolanas y la vulneración de sus derechos humanos, la instrumentalización de su cuerpo y los riesgos de padecer abusos sexuales y ser víctimas de engaño por parte de tratantes. Al efecto, expuso datos de un estudio que reveló las cifras de prostitución del año 2017 en Bogotá, en el cual se encontró que el 99.8% de las personas extranjeras que ejercen la prostitución son de nacionalidad venezolana⁷⁸.

Indicó que el delito de trata de personas, al ser pluriofensivo, se debe abordar con un enfoque de derechos humanos teniendo en cuenta las tres características que lo tipifican: la actividad, el medio y el propósito⁷⁹. En el caso concreto, señaló que la FGN omitió los hechos que conducirían a tipificarlo de esa manera. Por tanto, considera que el asunto debe analizarse con fundamento en los estándares internacionales que imponen la tarea de individualizar a las víctimas de trata, con el fin de reconocer: (i) el derecho de la mujer a no ser violentada ni discriminada⁸⁰, (ii) la identificación de las víctimas de trata en estricto sentido, y (iii) la valoración probatoria. De ahí, que se deba propender por la atención a la víctima y por su reparación integral. Y en el proceso de identificación, se debe tener presente: la edad, el género, el lugar de origen, el lugar de los hechos, los indicios de violencia o indicios de trata, entre otros⁸¹. Además, las declaraciones de las víctimas, según

la CIDH, deben darse en un ambiente apropiado, seguro y tranquilo⁸², que brinde privacidad y confianza⁸³ y evite su repetición⁸⁴. En su opinión, el fiscal no valoró los hechos en conjunto como era su deber dada la gravedad de lo denunciado. Lo anterior supone un incumplimiento de las obligaciones por parte del Estado colombiano⁸⁵.

1. Organización Sin Fronteras

Expuso el caso de una mujer venezolana que fue víctima del delito de trata en México, a quien le vulneraron sus derechos por el manejo que le dieron las autoridades, en tanto la sometieron a acudir a diferentes instancias y organizaciones para acceder a medidas de protección y reparación. El caso evidenció la falla del sistema mexicano en el reconocimiento de las víctimas de trata y fue necesario utilizar las siguientes pautas para la reintegración de la víctima: (i) el establecimiento de derechos de residencia, (ii) disposiciones para la protección de datos personales, y, (iii) mecanismos de indemnización y retribución para las víctimas directas e indirectas⁸⁶. Con estos lineamientos estableció el funcionamiento y contenido del Plan de Reparación Integral de México según el cual, debe analizarse la existencia del hecho victimizante, el daño causado, los derechos vulnerados, la identificación de necesidades de las víctimas, las medidas de reparación integral y los plazos de cumplimiento. Destacó que es importante que, tan pronto se identifique a una persona como víctima, se le ofrezcan servicios de restitución de derechos, se haga un acompañamiento y se trabaje en la construcción de su proyecto de vida.

1. Universidad Católica Andrés Bello

Realizó un análisis de la situación económica y social de Venezuela, resaltando -mediante estadísticas- las razones que han generado la migración. Subrayó que Colombia es el principal destino en tanto recibe el 49.78%⁸⁷ de los migrantes según el informe “Situación de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho

y de género”⁸⁸.

En relación con los factores que facilitan la trata de personas en Venezuela destacó: el hambre, la migración forzada, las mujeres como principales víctimas, la desintegración familiar para captar a niños, niñas y adolescentes, la impunidad⁸⁹, la presencia de grupos armados al margen de la ley en zonas fronterizas y, el reclutamiento forzado de población por parte de dichos grupos.

1. Alianza Colombiana de Organizaciones de la Sociedad Civil Contra La Trata De Personas

Explicó que “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas”, son acciones que se convierten en los verbos rectores del delito de trata, pero basta solo uno de ellos para que se configure. Al respecto, el Protocolo de Palermo junto con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, instan a que se considere este delito como uno de delincuencia organizada transnacional. A su turno, mediante la Ley 985 de 2005 el Estado adquirió unas obligaciones para hacerle frente al delito, entre ellas, la creación de programas de asistencia para las víctimas⁹⁰. Sin embargo, tales medidas son insuficientes lo cual se evidencia en las cifras⁹¹ que van en aumento, aún a pesar de que las víctimas en muchas oportunidades se rehúsan a denunciar por temor a las represalias de las que podrían ser víctimas por parte de sus tratantes.

La identificación de las víctimas es clave para poder garantizarles sus derechos. Según el Ministerio del Interior, este proceso presenta diferentes obstáculos⁹². Ello evidencia fallas estructurales que impactan el proceso de asistencia y protección de estas e impiden la oportuna persecución y judicialización del delito. Lo anterior se advierte en el asunto de la referencia en el que se erró en la identificación de la actora como víctima de trata, por la inadecuada tipificación realizada por la Fiscalía, con lo que se impidió que le brindaran las medidas a las que tiene derecho.

1. Ministerio del Interior

Dicha cartera ministerial reiteró la respuesta que dio al juez de primera instancia. Por tanto, se mantuvo en su falta de legitimación en la causa por pasiva, pues dentro de sus funciones no tiene la de administrar justicia.

Informó sobre el traslado que realizó el COAT a una de las entidades que conforma el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas. Allegó (i) un cuadro que demuestra la trazabilidad del caso⁹³; (ii) la respuesta que el 4 de marzo de 2019 dio el Comité Departamental respectivo⁹⁴; (iii) la solicitud de colaboración que, el 28 de mayo de 2019, presentó la Defensoría del Pueblo; (iv) la respuesta que el 30 de mayo de 2019 le dieron a la Defensoría⁹⁵; (v) el oficio del COAT en el que solicitó al Comité direccionar el caso a las entidades competentes; y (vi) los otros documentos que hacen parte de las pruebas allegadas al expediente.

Indicó que desde el 2016, a través del COAT, han articulado y coordinado la prestación de los servicios de asistencia y protección para 70 víctimas de origen venezolano. Agregó que las cifras han aumentado en los últimos 3 años, así: año 2018, 12 víctimas; año 2019, 31 víctimas; y año 2020, 19 víctimas. En su mayoría son mujeres entre 18 y 30 años de edad, tratadas con fines de explotación sexual. Los departamentos que más registros informan como destino para la explotación son Cesar, Arauca, Norte de Santander, Valle del Cauca y la ciudad de Bogotá.

Añadió que, según el CONPES 3950 de 2018, esa cartera tiene a su cargo el cumplimiento de la línea de acción número 18, actividad 1.59: Brindar asistencias técnicas a entidades territoriales en herramientas de prevención, atención y judicialización del delito de trata de

personas, derivado del fenómeno migratorio proveniente de Venezuela en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas a través de acciones desde sus distintos ejes temáticos. Para el año 2020 “se previó [...] realizar 9 asistencias técnicas a entidades territoriales [...]”: la primera fue adelantada el 4 de marzo en Bogotá, en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones y la Defensoría del Pueblo. Como resultado de esa experiencia, se diseñaron dos instrumentos para formular planes de acción territoriales y rutas de protección y asistencia a víctimas con cronogramas específicos.

Informó que entre el 21 de abril y el 12 de junio de 2020, realizaron 6 asistencias técnicas a 13 departamentos⁹⁶ incluyendo a la población migrante dentro de las categorías de vulnerabilidad. Durante las mismas, propusieron acciones específicas para atender las necesidades específicas, “logrando que replanteen sus actividades atendiendo las nuevas dinámicas del país”.

Explicó que, en la formulación de la nueva Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas 2020-2024⁹⁷, se replanteó el eje de cooperación internacional, migración y fronteras. Así mismo, el 30 de julio realizó el lanzamiento de la campaña #cerocomplicitadconlatrata que busca visibilizar y desnaturalizar el delito, fomentar la denuncia y generar conciencia sobre la no tolerancia y complicidad con acciones que estimulen y permitan su comisión.

1. Fiscalía General de la Nación -Tercera CAIVAS

Indicó que la denuncia presentada por la demandante está en etapa de indagación, que está pendiente de decidir la conducta en la que pudo incurrir la señora NC y que compulsó copias para que se investigue al denunciado por los hechos relacionados con la menor de edad, asunto que le correspondió por reparto también a su despacho y se encuentra igualmente en etapa de indagación. Aclaró que, aunque la investigación inicial frente a la menor se tipificó

como inducción a la prostitución, posteriormente, se varió la calificación jurídica provisional a acto sexual abusivo con menor de 14 años, siendo vinculado como investigado el señor RDLSta.

En relación con la forma como se adelantó la notificación de la decisión de llamar a la accionante a ampliar la denuncia, indicó que el funcionario asignado la citó personalmente en tres oportunidades: el 30 de abril de 2019, el 2 de mayo de 2019 y el 3 de mayo de 2019⁹⁸, pero los llamados no fueron acatados. Con posterioridad, la accionante -el 29 de julio de 2019- se presentó de manera voluntaria, momento en el cual se le recibió la ampliación de denuncia.

1. Policía Nacional de Colombia

Allegó las respuestas a un cuestionario realizado por el Ministerio del Interior, en las que señaló lo siguiente⁹⁹:

i. ¿Ha implementado la Policía Nacional protocolos o guías para facilitar las medidas de protección y asistencia de víctimas de trata de personas? Manifestó que el 4 de marzo de 2016, en el marco del primer encuentro de Política Criminal y Prevención de la Violencia Urbana, hizo público el “Protocolo de Investigación y Judicialización del delito de Trata de Personas en Colombia”, por medio del cual fortalecen el proceso de identificación, judicialización y asistencia del delito de trata.

ii. ¿Cuáles son las medidas establecidas en la Policía Nacional de Colombia para articularse con los Comités Departamentales y Municipales de Lucha contra la Trata de Personas y las entidades que los componen para la prestación de servicios de protección y asistencia? Señaló que según la Ley 985 de 2005, la Policía aporta al eje de investigación y judicialización del delito.

i. ¿Qué procesos de formación está realizando la Policía Nacional de Colombia con relación a la trata de personas en el contexto de la migración forzada de venezolanos en departamentos fronterizos? La Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, a través del Grupo Investigativo Contra Delitos Sexuales y la Familia, aporta al componente de investigación y judicialización que permite el esclarecimiento de las conductas punibles relacionadas con la trata.

1. Alcaldía Municipal de C

Adujo que la documentación allegada por todas las instituciones corresponde con la realidad y sostuvo que el caso de la accionante ya fue estudiado y se activó la ruta correspondiente en articulación con el Comité Departamental y Municipal por lo que, a partir del mes de agosto de 2019, se le brindó asistencia inmediata por 5 días, prorrogables por otros 5 más en los términos de lo dispuesto en la Ley 985 de 2005 y el Decreto 1036 de 2016.

Añadió que la actora y su núcleo familiar se encuentran en el país de forma regular mediante salvoconducto generado por la solicitud de asilo que está en trámite. Resaltó la importancia del documento que les permite ingresar al Sistema General de Seguridad Social para lograr una reinserción social laboral y vida en comunidad. Por eso, en agosto de 2019, solicitaron a Migración Colombia articular una ruta priorizada para la atención a esta población vulnerable para poder realizar la asistencia mediata que fija la ley, pero la respuesta fue negativa.

Debido a lo anterior, garantizaron alimentación, alojamiento y seguridad durante 20 días más en asocio con la Cruz Roja Internacional y culminado ese tiempo, por la barrera creada por Migración Colombia, le propusieron a la víctima un traslado a un hogar de seguridad de la OIM al que se rehusó a ingresar; tampoco aceptó instalarse en el hogar de paso de C.

Finalmente contemplaron la “gestión de un subsidio de arrendamiento por 3 meses, gestión que dijo realizar el anterior secretario de Gobierno, y que una vez se tuviera respuesta (...) se informarían los resultados a través de la Secretaría de Equidad y Género de la Alcaldía”. Al mismo tiempo, elevaron nueva solicitud a Migración Colombia para que se priorice la solicitud de asilo o que se expida un documento diferente al salvoconducto que le sirva para acceder a la ruta de asistencia, pero no obtuvieron una respuesta favorable. Por tanto, han encontrado “un cuello de botella por parte de Migración Colombia” que impide continuar con la atención.

1. Migración Colombia

Señalaron que, al revisar el escrito que el 26 de marzo de 2020 remitieron a la Corte las apoderadas en la tutela que ahora se decide, encontraron que estas no cuentan con un poder otorgado por la actora y tampoco podía considerarse que su participación en el proceso se da en calidad de agencia oficiosa por no darse las condiciones para ello. Por tanto, en su opinión, “las apoderadas no pueden asumir que en sede de revisión puedan describir nuevos hechos y elevar pretensiones (diferentes a las descritas en la tutela)”.

En relación con la situación migratoria de la actora, remitieron la información del Sistema de Información Misional, la cual registra:

“i. Historial del Extranjero 973934

ii. No tiene Movimientos Migratorios

iii. Salvoconducto: se han expedido 3 salvoconductos para resolver situación de refugio desde el 17/05/2019 autorizados por el Grupo Interno de Trabajo para la Determinación de la

Condición de Refugiado del Ministerio de Relaciones Exteriores, actualmente cuenta con un salvoconducto expedido el 14/05/2020 hasta el 12/08/2020.

iv. No tiene informe de caso

v. No cuenta con Permiso Especial de Permanencia PEP

vi. No cuenta Permiso Especial de Permanencia PEP-RAMV

vii. Tarjeta de Movilidad Fronteriza DF3413658 con vigencia hasta el 29/01/2021

viii. Así mismo, consultado el Sistema de Gestión Documental ORFEO, no registra solicitudes.”

Así las cosas, el salvoconducto estuvo vigente hasta el 12 de agosto de 2020 y, en la actualidad, la actora se encuentra en condición migratoria irregular, lo que la haría incurrir en una posible infracción de la normativa migratoria prevista en el art. 2.2.1.13.1.2. del Decreto 1067 de 2015, modificado por el Decreto 1743 de 2015. Teniendo en cuenta lo anterior, solicitan a este despacho que conmine a la accionante a presentarse en el Centro Facilitador de Migración Colombia con el fin de adelantar los trámites migratorios pertinentes.

En cuanto a las políticas migratorias a favor de los ciudadanos venezolanos indicaron que desde el 2012¹⁰⁰ Migración Colombia ha aumentado el número de puestos de control migratorios de 4 a 7, y detalló la creación, el alcance, las fases y los requisitos de los diferentes medios, permisos de tránsito y permanencia en el país¹⁰¹ con lo que pretende oponerse a las afirmaciones realizadas por las apoderadas, según las cuales, se realizó el cierre de rutas migratorias seguras.

En relación con los servicios de salud, señaló que, una vez los ciudadanos extranjeros regularizan su situación migratoria, se procede a expedir el salvoconducto, documento que les permite afiliarse al SGSSS.

Frente a la educación de los menores indicó que según la Circular Conjunta 016 del 10 de abril de 2018, se estableció que, con independencia de la condición migratoria de los menores de edad, las instituciones educativas debían admitir a los mismos y reportarlos en el sistema.

En relación con el salvoconducto por solicitud de refugio indicó que la encargada de dar respuesta es la Comisión Asesora para la determinación de la condición de Refugiado del Ministerio, y que no es cierto que exista un impedimento para que los titulares de los salvoconductos puedan solicitar su prórroga o adelantar los trámites necesarios para regularizar la situación migratoria. No obstante, en el caso concreto, se omite ese proceso y acude a la tutela para obtenerlo, desconociendo la ley al pretenderla convertir en un medio idóneo.

1. Requerimiento y medida provisional

Mediante auto de 11 de agosto de 2020, la Sala Quinta de Revisión, decretó una medida provisional¹⁰².

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de

1991.

1. Procedibilidad de la Acción de Tutela

Legitimación por activa

1. Según el artículo 86 de la Constitución Política, cualquier persona puede acudir a la acción de tutela para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Ahora bien, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991¹⁰³, esta podrá ser ejercida por cualquier persona por sí misma, o a través representante o apoderado judicial. En esta oportunidad, la solicitud de tutela fue presentada, inicialmente, en nombre propio por la afectada. Sin embargo, la impugnación fue presentada por sus apoderadas judiciales a quienes la accionante confirió poder el 15 de octubre de 2019, para que actuaran en su nombre y representación, razón por cual, a diferencia de lo expuesto por Migración Colombia en su escrito de respuesta, se encuentra acreditada la legitimación por activa para actuar en la causa.

Legitimación por pasiva

1. Todas las demandadas se encuentran legitimadas en la causa por pasiva con fundamento en lo dispuesto en los artículos 5 del Decreto 2591 de 1991, debido a que son autoridades públicas a las que se les atribuye la violación de los derechos fundamentales en discusión.

Inmediatez

1. La inmediatez supone que la persona que acude a la tutela solicite el amparo dentro de un periodo prudencial, aun cuando no existe un término exacto. En el presente asunto la Sala encuentra acreditado dicho requisito como quiera que las situaciones que presuntamente vulneran sus derechos se mantienen pues, entre otras, la investigación adelantada por la Fiscalía respecto de la cual se alega la vulneración de derechos fundamentales, todavía está en curso, así como se ha afirmado por las apoderadas de la actora que se mantiene el incumplimiento en la asistencia que el ordenamiento jurídico prevé para las víctimas del delito de trata de personas.

Subsidiariedad

1. Por regla general la tutela procede cuando no existen en el ordenamiento otros mecanismos de defensa judicial a los que pueda acudir la persona o que, existiendo, no resulten idóneos o eficaces, atendiendo a las circunstancias en que se encuentra la solicitante, para evitarle padecer un perjuicio irremediable en sus garantías fundamentales.

1. Frente al perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha precisado que los elementos para que se configure son la urgencia, la inminencia, la gravedad y la impostergabilidad de la acción¹⁰⁴.

1. Así las cosas, evidencia la Sala que, en el caso sometido a estudio, la demandante es una mujer migrante, quien alega haber sido víctima del delito de trata de personas y de la vulneración de sus derechos fundamentales por parte de distintas entidades por el manejo que le han dado a su situación. Concretamente, (i) por la falta de entrega de las ayudas de protección y asistencia para las víctimas del delito de trata, (ii) por la adecuación típica que la Fiscalía dio al delito penal que denunció, y (iii) por la falta de regularización migratoria por parte de Migración Colombia.

1. Frente al estudio de dichos reparos en sede de tutela, Migración Colombia solicitó a la Corte declarar la improcedencia de la solicitud por incumplir el requisito de subsidiariedad, con fundamento en la existencia de mecanismos legales para la regularización migratoria a los cuales puede acudir la demandante. Sin embargo, encuentra la Sala que en el asunto convergen una serie de situaciones que exponen a la demandante al padecimiento de un perjuicio irremediable, además de que se trata de un sujeto de especial protección constitucional.

1. En efecto, de las pruebas aportadas al expediente, se evidencia la posibilidad de que la actora sea víctima de discriminación interseccional debido a su género, por ser migrante y por las circunstancias que se viven en su país de origen. Además, la actora alega ser víctima del delito de trata de personas, señala que no ha recibido las ayudas ni la protección estatal de las que se benefician las víctimas de dicho delito, ha sido víctima de constantes amenazas por parte de las personas que denunció como sus captores, y está en riesgo de ser devuelta a su país de origen por su situación migratoria. Dichos factores exigen la intervención del juez constitucional.

1. Problemas Jurídicos

1. Debido a que en el asunto convergen distintas peticiones, la Sala de Revisión realizará el estudio de los siguientes problemas jurídicos.

1. Analizará, en primer lugar, si el Ministerio del Interior, el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas y el Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas de C, vulneraron los derechos fundamentales de la actora y su familia al no otorgarles la protección y asistencia de las que son beneficiarias las víctimas de trata de personas,

independientemente del calificativo penal que le dio la Fiscalía a los hechos denunciados, así como por su situación migratoria pendiente de resolución y, además, si esas entidades y la Policía Nacional, incumplieron sus funciones legales frente al delito de trata de personas.

1. En lo que respecta a la investigación penal por los hechos denunciados, la sala estudiará si la Fiscalía vulneró los derechos de acceso a la administración de justicia, integridad y seguridad personal de la actora y de su familia, al iniciar la investigación penal por el punible de inducción a la prostitución y no por el de trata de personas.

1. Para resolver los anteriores interrogantes, la Sala analizará, de manera previa al caso concreto, los siguientes temas: (i) El delito de trata de personas; (ii) El delito de trata de personas desde una perspectiva de derechos fundamentales y humanos; (iii) La interseccionalidad en el delito de trata de personas; (iv) La labor de las autoridades públicas frente al delito de trata de personas; (v) El enfoque de género en la investigación del delito de trata de personas; (vi) Los compromisos estatales para prevenir el delito de trata de personas; (vii) La Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas fijada en el Decreto 1818 de 2020, (viii) El componente de protección y asistencia para las víctimas del delito de trata de personas y las medidas de prevención fijadas en nuestro ordenamiento, (ix) Las condiciones para la implementación del programa de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas; (x) La migración venezolana y sus particulares riesgos frente a la trata de personas; y (xi) Las funciones de la Fiscalía en la investigación de denuncias, su autonomía e independencia.

1. El delito de trata de personas

1. El artículo 17 de la Constitución prohíbe “la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas”. Pero dicha prohibición no está fundamentada solo en ese precepto, sino que se refuerza con otras garantías y protecciones constitucionales, a saber:

el artículo 12 Superior que señala que “nadie será sometido (...) a torturas, ni a tratos (...) crueles, inhumanos o degradantes”; el artículo 28 que reconoce el derecho a la libertad de las personas; el artículo 16 que prevé la garantía del derecho al libre desarrollo de la personalidad; el artículo 13 que consagra que “todas las personas nacen libres e iguales (...) y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”; y el artículo 1º en tanto señala que nuestro Estado se funda en el respeto de la dignidad humana.

1. Además, en el caso de los niños, niñas y adolescentes, con la garantía fijada en el artículo 44 Superior, según el cual sus derechos prevalecen sobre los de los demás y deben ser protegidos “contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral y económica”.

1. También existen una serie de instrumentos que tipifican el delito de trata de personas e imponen a los Estados deberes para evitar su consumación y, en caso de haberse configurado, restablecer el derecho que resulte vulnerado: (i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁰⁵ señala, en el artículo 4, que “[N]adie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”; (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰⁶, en el artículo 8 establece que “[N]adie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas”; (iii) La Convención Americana de Derechos Humanos¹⁰⁷ indica, en el artículo 6, que “[N]adie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio (...)”; (iv) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos¹⁰⁸ que en su preámbulo expresó las preocupaciones derivadas por la delincuencia organizada transnacional y la necesidad urgente de fortalecer la cooperación para prevenir y combatir esas actividades en el plano nacional, regional e internacional, propósito que fue fijado en el artículo 1º y, en particular, en su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de

Personas, especialmente de mujeres y niños -Protocolo de Palermo-, que en el artículo 9 dispone que “[L]os Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a: a) Prevenir y combatir la trata de personas; y b) Proteger las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización (...)”.

1. Según este último instrumento internacional, el delito de trata de personas es la “captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza”¹⁰⁹.

1. Por su parte, el legislador tipificó el delito de trata de personas en el artículo 188A (modificado por el artículo 3 de la Ley 985 de 2005) del Código Penal Colombiano, así:

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

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

1. A su turno, en el artículo 141 B de la misma codificación penal, se tipificó el delito de “trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual”, en los siguientes términos:

“El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, capte, traslade, acoja o reciba a una persona protegida dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación sexual, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156) a doscientos setenta y seis (276) meses 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 de carácter sexual el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena, la esclavitud sexual, el matrimonio servil, el turismo sexual o cualquier otra forma de explotación sexual”.

1. En las sentencias C-464 de 2014 y C-470 de 2016, esta Corporación subrayó las características del delito de trata personas que ya habían sido delineadas por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 16 de octubre de 2013¹¹⁰, según la cual, el delito de trata de personas es “pluriofensivo” y castiga la instrumentalización o cosificación de una persona. Respecto de sus verbos rectores, destacó que: captar es atraer a alguien, ganarse su voluntad, trasladarlo de un lugar a otro. Acoger, es suministrarle refugio, albergue o techo. Recibir, es tomar o hacerse cargo de alguien que es entregado por un tercero. Dichas acciones se han de concretar a través del uso de la fuerza u otras formas de coacción como el rapto, el engaño, el fraude o el abuso del poder o confianza que se detenta sobre la persona, incluso, aprovechándose de su situación de vulnerabilidad. Para la configuración de la conducta como delito de trata de personas, no se requiere que se consolide el fin de explotación, pues basta con que alguno de los verbos rectores se configure exponiendo a la víctima a un riesgo inminente, próximo, real y efectivo de que la vulneración ocurra, de manera que la condición de víctima en este escenario no depende de que se cumpla la

finalidad pretendida por los delincuentes¹¹¹. Adicionalmente, indicó que es un delito que tiene un carácter “transnacional” de manera que la conducta se puede presentar dentro del territorio nacional o hacia y desde el exterior.

1. En el Protocolo de Investigación y Judicialización para el Delito de Trata de Personas en Colombia, se indicó que la trata de personas es un delito básico y autónomo pues “no remite a ningún otro ordenamiento ni depende de ningún otro tipo penal para adecuar una conducta a su comisión”. Por tanto, el “que capta, una vez demostrada la finalidad de explotar, se ajusta al delito de Trata de Personas, sin ninguna otra consideración”. Además, la conducta “se considera consumada por la realización de cualquiera de sus verbos rectores, sin que efectivamente se llegue a efectuar la explotación de la víctima”. Entonces, es suficiente con “la creación del peligro sobre el bien jurídico de la víctima” y se “debe probar es el ánimo y finalidad de explotación sobre ella por parte de quien o quienes se encuentran vinculados al proceso”¹¹².

1. Frente a la explotación sexual, el referido documento indicó que “lo que se reaccrimina es la “comercialización” de una persona como “mercancía sexual” o la manipulación o coacción de la persona para el desarrollo de actos de contenido sexual”¹¹³.

1. Además, por la pluralidad de derechos que resultan afectados con la comisión del delito, y la constante zozobra en la que se encuentran sus víctimas, “la mayor cantidad de casos no son denunciados a las autoridades debido al desconocimiento de la víctima, temor a retaliaciones o a ser revictimizado”¹¹⁴. En efecto, el Ministerio del Interior indicó que es “una forma de esclavitud moderna que atenta contra los derechos fundamentales, en la medida en que sus víctimas pierden la libertad y la voluntad de acción sobre sí mismos y sobre su vida, pasando a ser objetos de explotación y lucro para los tratantes. La Trata de Personas vulnera la autonomía y la libertad de la persona que es sometida a realizar una actividad en contra de su voluntad, e implica restricción de movilidad y comunicación. Los modus operandi más generalizados son las ofertas laborales fraudulentas, así como propuestas

sentimentales, siendo las redes sociales el instrumento a partir del cual con mayor frecuencia realizan la captación de sus víctimas”¹¹⁵.

1. Por otro lado, el impacto de este delito en nuestro país no es de menor importancia. Basta ver, por ejemplo, que Colombia se ha convertido en “un país de origen, tránsito y destino de Trata de Personas, una actividad delictiva que mueve aproximadamente 32.000 millones de dólares al año en el mundo”¹¹⁶, siendo “la tercera actividad criminal más grande”¹¹⁷, afectando particularmente a las mujeres con el 82% de las víctimas, de las cuales el 59% fueron usadas con el fin de prostitución ajena y explotación sexual. El 54% de las víctimas tienen entre 18 y 30 años¹¹⁸.

1. El delito de trata de personas desde una perspectiva de derechos fundamentales y humanos

1. La trata de personas es un delito que vulnera los derechos humanos de la víctima¹¹⁹ a la que se le debe brindar especial atención y protección, desprovista de barreras administrativas y judiciales que terminen posponiendo su cuidado a escenarios en los que se hagan nugatorias o poco efectivas las medidas estatales, en detrimento de su dignidad humana. No puede desconocerse que las víctimas del delito de trata de personas sufren la afectación de innumerables derechos, lo que las impacta física, psicológica y socialmente y, frente a lo cual, se hace necesario brindarles una protección integral que no se limite a permitirles escapar de sus captores y que los mismos sean condenados penalmente, sino que, además, debe facilitarles enfrentar el impacto y las secuelas de la vulneración de modo que se direccionen esfuerzos hacia la recuperación y reinserción a la sociedad¹²⁰.

1. Es la multiplicidad de derechos afectados, el factor que lleva a considerar que las víctimas son sujetos sometidos a un nivel mayor de riesgo, vulnerabilidad, debilidad y discriminación, que hace necesario que la protección y atención sean mucho más amplios que los que puede

suministrar la jurisdicción penal. Ello no supone desconocer su importancia en la lucha contra el delito de trata de personas a través de la investigación, juzgamiento y sanción de quienes participaron en la comisión de la conducta criminal, así como su rol relevante en la contribución a la protección, cuidado y recuperación de la víctima. Sin embargo, la amplia afectación y la multiplicidad de fenómenos que rodean la conducta, hacen que la protección deba iniciar incluso “antes de que la Fiscalía pueda tener conocimiento de la comisión del respectivo delito”¹²¹ sin estar sujeta a los resultados del proceso penal que se adelante, con una perspectiva que integre un enfoque de derechos humanos alejado de tratamientos discriminatorios que impidan a las víctimas recibir una atención integral. Con más razón, cuando la prohibición de la conducta no sólo se encuentra en el Código Penal, sino que está prohibida en el texto superior (arts. 12 y 17) y los instrumentos internacionales referidos.

1. Sin embargo, aunque es clara la prevalencia del enfoque de derechos humanos, eso no supone que no existan escenarios en los cuales las víctimas del delito de trata de personas, de manera voluntaria, acudan a la instancia penal, espacio en el cual, deben brindarles unas garantías reforzadas que se direccionen a asegurar un ambiente apropiado, seguro y tranquilo que facilite su participación.

1. La interseccionalidad en el delito de trata de personas

1. Todas las actuaciones administrativas y judiciales iniciadas con ocasión de la presunta comisión del delito de trata de personas deben fundamentarse en la dignidad humana, tener un enfoque de derechos humanos y de no discriminación. El artículo 13 Superior rechaza cualquier tipo de acto discriminatorio que contradiga el mandato de igualdad de protección, trato, derechos, libertades y oportunidades, a menos que el trato diferenciado corresponda a una acción afirmativa para materializar la igualdad respecto a las personas que, por diversas razones, se encuentran en una situación de debilidad manifiesta frente al resto de la población. En consonancia con lo anterior, el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 1069 de 2014, establece que las autoridades públicas deben garantizar la atención y protección a las

víctimas del delito de trata de personas sin distinción de raza, etnia, identidad de género, orientación sexual, cultura, edad, origen nacional, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición física, psicológica, social o económica.

1. Al respecto, esta Corporación, desde la Sentencia T-098 de 1994 definió la discriminación como “un acto arbitrario dirigido a perjudicar a una persona o grupo de personas con base principalmente en estereotipos o prejuicios sociales, por lo general ajenos a la voluntad del individuo, como son el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, o por razones irrelevantes para hacerse acreedor de un perjuicio o beneficio como la lengua, la religión o la opinión política o filosófica”, aclarando, además, que es un acto discriminatorio “la conducta, actitud o trato que pretende -consciente o inconscientemente- anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales”.

1. En efecto, ha reprochado tratamientos discriminatorios por razones de raza (Sentencia T-572 de 2017), sexo (Sentencia C-586 de 2016), identidad de género y orientación sexual (Sentencia C-257 de 2016), edad (Sentencia T-298 de 2003), condición física o mental (Sentencia T-879 de 2007), religión (Sentencia T-023 de 2010), etnia (Sentencia T-302 de 2017), origen familiar (C-311 de 2004) y origen nacional (Sentencia C-049 de 1997), entre otras.

1. La interseccionalidad consiste en el cruce de dos o más causas o motivos prohibidos que generan una situación particular de discriminación. Sin embargo, eso no supone que deba entenderse como una suma de discriminaciones o el padecimiento de varios tipos de discriminación. Por el contrario, como la confluencia de diferentes factores que generan una discriminación particular o especial. En términos señalados en la Sentencia C-730 de 2017, la interseccionalidad “hace alusión al cruce de factores de discriminación, que hace que dichos factores se potencien o creen impactos específicos y diferenciados que suponen

complejidades y medidas antidiscriminación distintas a las que se podrían pensar para el análisis de un factor específico”.

1. Además, como se indicó en la Sentencia T-408 de 2018, el concepto de interseccionalidad permite, “por un lado, comprender la complejidad de la situación y, por el otro, adoptar medidas, adecuadas y necesarias para lograr el respeto, protección y garantía de sus derechos” pues son expuestas “a sufrir tratos desiguales más nocivos y excluyentes”¹²². Es por ello que la discriminación interseccional es de particular interés al estudiar situaciones relacionadas con casos de trata de personas, con el fin de identificar la existencia de situaciones o motivos que se conectan unos con otros y generan una discriminación particular como consecuencia de la unión de los mismos, de modo que la persona está expuesta a una mayor condición de vulnerabilidad debido a la complejidad del asunto que amerita una serie de medidas particulares que se deben adecuar a su situación para garantizar la protección de sus derechos.

1. Por tanto, para entender el contexto histórico de un particular caso de trata de personas¹²³, se han de tener en cuenta, además de las circunstancias individuales de la víctima, las circunstancias grupales, pues existen supuestos en los que el motivo se encuentra en un aspecto grupal que caracteriza a la persona. En este sentido, lo reconoce el Protocolo de Investigación y Judicialización para el Delito de Trata de Personas en Colombia¹²⁴, cuando exige evaluar la edad, el género, el lugar de origen, el lugar de hallazgo y la falta de documentación. En relación con las mujeres migrantes, por ejemplo, convergen en ellas varios factores que las exponen a padecer discriminación interseccional pues no solamente enfrentan el riesgo de sufrir tratos discriminatorios por situaciones particulares sino también por el país de origen. En consecuencia, se hace indispensable que las medidas de protección y asistencia den cuenta de esos factores, tal como lo advierte el artículo 6 de la Ley 800 de 2003. La interseccionalidad, por tanto, debe servir para reforzar la protección debida, teniendo en cuenta el mayor estado de vulnerabilidad al que se encuentra expuesta la víctima.

1. La labor de las autoridades frente al delito de trata de personas

1. De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades públicas están instituidas, entre otras, para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares. A su turno, el artículo 113 Superior les impone el deber de colaborar armónicamente para lograr sus fines, y el artículo 209 prevé que deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. En el mismo sentido, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece que deben actuar armónicamente en el ejercicio de sus funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

1. De esos mandatos surgen, para dichas autoridades, las obligaciones de respetar y garantizar el goce efectivo de los derechos, de manera que, frente a la comisión del delito de trata de personas se espera una actuación diligente. Las obligaciones de protección y de asistencia se derivan de la Carta Política y de lo dispuesto en el Protocolo de Palermo (art. 2, literal b), de la Ley 985 de 2005 (art. 1 y 2, numerales 1 y 2), del Decreto 1069 de 2014 (art. 1) y del objetivo general del Anexo Técnico 2 del Decreto 1818 de 2020. En ese sentido, las autoridades están en la obligación de direccionar sus esfuerzos a proteger y asistir a las víctimas de trata de personas y no imponer barreras, límites o exigencias que, en lugar de garantizar los objetivos del Estado, generan mayores vulneraciones que impiden a las víctimas su recuperación e inclusión social, revictimizándolas.

1. Como se indicó, otra de las obligaciones de las autoridades en relación con la atención a las víctimas de trata de personas, es la de actuar con debida diligencia. La CADH impone, por un lado, el deber de adelantar la investigación, juzgamiento y sanción de los hechos de trata de personas que generan la vulneración de los derechos humanos en los términos de los artículos 8 y 25 de la CADH. Y, por el otro, el deber de actuar diligentemente en la protección, atención y ayuda a las víctimas de ese delito, obligación conexas al deber de

garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos en los términos del artículo 1.1 de la CADH¹²⁵. Así también lo dispone el numeral primero del artículo 2 de la Ley 985 de 2005, al establecer que “[E]l Estado tiene la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir la trata de personas, investigar y procesar a quienes cometen, y ayudar y proteger a las víctimas de la misma”, y los Decretos 1069 de 2014 y 1818 de 2020. Adicionalmente, como el delito de trata de personas generalmente tiene fines de explotación sexual, se imponen otras obligaciones a las autoridades judiciales dentro del mandato de actuar con debida diligencia indicadas, entre otras, en la Sentencia T-843 de 2011 así:

- “(i) adelantar la investigación de manera oportuna y dentro de un plazo razonable;
- (ii) no tomar decisiones discriminatorias basadas en estereotipos de género;
- (iv) dictar mandatos judiciales de amparo para evitar nuevas agresiones, así como para garantizar la seguridad de la víctima y su familia durante y después del proceso;
- (v) dar aviso a las víctimas de la liberación de los agresores;
- (vi) brindar información a las víctimas sobre sus derechos y la forma cómo puede participar en el proceso, así como orientación psicológica;
- (vii) permitir a las víctimas solicitar el control de legalidad de las decisiones que afectan sus derechos; y
- (viii) guardar la debida reserva de la identidad de la víctima”.

1. Para el cumplimiento de dichas obligaciones, las autoridades deben coordinarse y colaborar entre ellas de manera armónica, y articular su trabajo con otros Estados. Al respecto, puede verse que uno de los fines del Protocolo de Palermo (art. 2, literal c), es promover la cooperación entre Estados parte para lograr los fines de prevención, combate, protección y ayuda a las víctimas de trata. Lo anterior, mediante el intercambio de información entre las autoridades de inmigración (art. 10) y la cooperación entre los

organismos de control fronterizo (art. 11, numeral 6). En el mismo sentido, los artículos 10 y 11 de la Ley 985 de 2005, reconocen la necesidad de fortalecer la investigación, propendiendo por la cooperación internacional en los ámbitos judicial y de policía, y la identificación de países involucrados en actividades relacionadas con la lucha contra la trata de personas para priorizar la cooperación internacional. Como se verá más adelante, la estrategia nacional adoptada mediante el Decreto 1818 de 2020, contiene un eje de cooperación internacional, migración y fronteras, que tiene por objetivo buscar la cooperación bilateral, regional y mundial, clave para combatir la trata de personas.

1. El enfoque de género en la investigación del delito de trata de personas

1. Frente a este tema conviene reiterar las consideraciones de esta Corporación expuestas en la Sentencia T-735 de 2017, pues aun cuando en esa ocasión no se estaba ante un caso de delito de trata de personas, lo cierto es que se identificaron situaciones de violencia de género cuyas conclusiones resultan aplicables al presente caso.

1. Resaltó dicha providencia, que las autoridades públicas, cuando conozcan de casos de violencia contra la mujer, tienen la obligación de cumplir los compromisos internacionales de Colombia¹²⁶, por cuanto estos hacen parte del bloque de constitucionalidad y, según el artículo 4 de la Ley 1257 de 2008, son guía para la interpretación y aplicación de las medidas de sensibilización, prevención y sanción de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres. A partir de lo anterior, subrayó (i) el derecho a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz¹²⁷, y (ii) el deber estatal de actuar con diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres¹²⁸. Frente al primero, indicó que no se suple con la creación de tribunales o de procedimientos judiciales, sino que es necesario que la mujer pueda encontrar en el recurso judicial una vía sencilla y eficaz para que le protejan sus derechos ante la violencia que padece y quienes administran justicia lo hagan de manera imparcial e independiente; frente al segundo, exige adoptar medidas integrales que sean de aplicación efectiva, que protejan de manera reforzada a la mujer y

proporcionen una respuesta eficaz ante la denuncia o, como en este asunto, ante la trata. Concretamente, exige que la investigación no se tome como “una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios”¹²⁹, pues exige:

“(i) Adelantar una investigación seria, oportuna, completa e imparcial, que use todos los medios legales disponibles y esté orientada a la determinación de la verdad¹³⁰;

(ii) Fortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres a través de investigaciones criminales efectivas que tengan un seguimiento judicial consistente;

(iii) Garantizar una capacitación efectiva en materia de derechos de las mujeres, de todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento en estos casos;

(iv) Institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia y discriminación; y

(v) Diseñar protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia física, sexual y psicológica, que incluya una descripción de la complejidad en las pruebas, y el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada, que incluya pruebas científicas, psicológicas, físicas y testimoniales¹³¹”.

1. Además, reconoció que la violencia contra la mujer parte de un contexto histórico y estructural de violencia que ha permeado, entre otros sectores, al judicial, cuando al administrar justicia se mantiene la impunidad. Al respecto, enunció las siguientes condiciones que deben aplicarse para administrar justicia con perspectiva de género:

“(i) desplegar toda actividad investigativa en aras de garantizar los derechos en disputa y la dignidad de las mujeres;

(ii) analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, de manera que en ese ejercicio hermenéutico se reconozca que las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y como tal, se justifica un trato diferencial;

(iii) no tomar decisiones con base en estereotipos de género;

(iv) evitar la revictimización de la mujer a la hora de cumplir con sus funciones; reconocer las diferencias entre hombres y mujeres;

(vi) considerar el rol transformador o perpetuador de las decisiones judiciales;

(vii) efectuar un análisis rígido sobre las actuaciones de quien presuntamente comete la violencia;

(viii) evaluar las posibilidades y recursos reales de acceso a trámites judiciales;

(ix) analizar las relaciones de poder que afectan la dignidad y autonomía de las mujeres”.

1. Los compromisos estatales para prevenir el delito de trata de personas

1. El Estado colombiano adquirió unos compromisos internacionales, principalmente, en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños -Protocolo de Palermo-, aprobado mediante la Ley 800 de 2003.

1. El artículo 6 del Protocolo de Palermo establece las obligaciones del Estado en materia de “asistencia y protección a las víctimas de trata de personas”, dentro de las que se destaca el deber de velar porque en su ordenamiento jurídico o administrativo existan medidas encaminadas a darle a las víctimas: “a) Información sobre procedimientos judiciales y

administrativos pertinentes, y “b) Asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa”. Así mismo, incluyó el deber de considerar la “posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social (...) en particular mediante el suministro de: a) Alojamiento adecuado; b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos (...); c) Asistencia médica, psicológica y material; y d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación”. Al efecto, se deberá tener en la cuenta la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas, en particular, las de los niños, niñas y adolescentes, el alojamiento, la educación y el cuidado adecuados, para lo cual incluyó, entre otras medidas, la de proveer seguridad física mientras permanezcan en el territorio y velar porque en el ordenamiento interno se dicten medidas para indemnizar a la víctima por los daños sufridos y las demás de índole legislativo o de otra característica que consideren necesario adoptar frente al tema.

1. Con el propósito de cumplir esos compromisos el legislador expidió la Ley 985 de 2005 “[P]or 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”, que incluye medidas de prevención, protección y asistencia, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos y el fortalecimiento del Estado para lograrlo. Según el artículo 2, sus disposiciones deberán ser interpretadas y aplicadas de acuerdo con los principios de debida diligencia en la prevención de la trata de personas, en la investigación y juzgamiento de quienes la cometen, y en la ayuda y protección de las víctimas; lo anterior, con el fin de impedir la vulneración de los derechos humanos, por lo que las medidas contra la trata de personas no redundarán en desmedro de los derechos fundamentales ni de la dignidad de las víctimas. Así mismo, habrá de interpretarse de manera coherente con la Ley 800 de 2003¹³² que propende hacia el trabajo conjunto y armónico entre las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

1. Al efecto establece los lineamientos para la adopción de una Estrategia Nacional contra la

trata de personas con los objetivos de: (i) desarrollar marcos de información relativa a las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la trata de personas; (ii) prevenir la trata a través de medidas sociales, económicas, políticas y jurídicas; (iii) fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales, además de la investigación, judicialización y sanción del delito; (iv) proteger y asistir a las víctimas en los aspectos físico, psicológico, social, económico y jurídico; y (v) promover el trabajo interinstitucional y la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas.

1. Cuando a pesar de los programas de prevención adelantados por las entidades estatales la comisión del delito de trata de personas tenga lugar, habrán de adoptarse las medidas de protección y asistencia a víctimas.

1. La Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas fijada en el Decreto 1818 de 2020

1. Mediante el Anexo Técnico 2 del Decreto 1818 de 2020 se adoptó la Estrategia nacional para la lucha contra la trata de personas para los años 2020 a 2024¹³³, que fijó, como objetivo general, garantizar la coordinación y articulación de las acciones interinstitucionales para el abordaje de la lucha contra la trata en materia de prevención, asistencia y protección a la víctima y gestión y generación de conocimiento, cooperación internacional, investigación, judicialización y sanción a nivel nacional, departamental y territorial¹³⁴. Para ello, uno de los ejes previstos en la estrategia es, precisamente, el de coordinación entre las autoridades para (i) la investigación, judicialización y desestructuración de organizaciones criminales, además de la sanción a los victimarios; (ii) la implementación de políticas públicas que orienten la prestación de servicios de protección y asistencia a las víctimas; (iii) la necesidad de articular las entidades nacionales con las territoriales para implementar líneas estratégicas de acción; y (iv) la necesidad de realizar un trabajo armónico entre actores e instituciones. Además, en el enfoque territorial, reconoce la coordinación como un elemento necesario para identificar divergencias entre regiones y robustecer su capacidad

para coordinar y articular con los entes nacionales.

1. Para eso, la estrategia propone 6 ejes y 10 enfoques¹³⁵. Dentro de los enfoques relevantes para el caso concreto, están los de (i) derechos humanos, según el cual, la trata de personas no solamente es un delito sino una grave violación a los derechos humanos, a la autonomía y a la dignidad de todo ser humano; (ii) género, que impone la inclusión de procesos que mitiguen relaciones desiguales por razón del género, impulsen el uso de lenguaje inclusivo, propendan por el respeto de las diferencias en el acceso a servicios y garantía de derechos y en los procesos de investigación y judicialización; (iii) interseccionalidad, por cuanto se hace necesaria la comprensión de que la interrelación de factores que intervienen en el delito es fundamental para prevenir los riesgos de vulnerabilidad asociados a proteger y restablecer los derechos vulnerados y adelantar acciones de prevención; y (iv) fronterizo y migratorio, en tanto resulta de especial atención en todas las fronteras terrestres, fluviales y marítimas, así como en los departamentos de alta movilidad, presencia o asentamiento de personas migrantes, con la intención de articular recursos y esfuerzos para ofrecer soluciones de largo plazo a las problemáticas dadas en las dinámicas migratorias.

1. El programa de protección y asistencia a las víctimas del delito de trata de personas y las medidas de prevención fijadas en nuestro ordenamiento

1. Con la Ley 985 de 2005 se procuró, entre otras, (i) adoptar medidas de prevención y un componente de protección y asistencia a las víctimas y posibles víctimas, de modo que (ii) se les garanticen sus derechos humanos y se (iii) fortalezca la acción del Estado contra ese delito. En relación con el componente de protección y asistencia¹³⁶ debe aclararse que este tiene una consagración en la ley y una reglamentación en el Decreto 1069 de 2014, por tanto, en aras de tener una visión integral de lo relacionado con ese programa, en este aparte se realizará un estudio que integrará el contenido de los dos compendios normativos.

1. Según el artículo 2 del Decreto 1069 de 2014, es víctima directa del delito de trata de personas, aquella que “haya sido captada, trasladada, acogida o recibida en el territorio nacional o en el exterior, con el fin de obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otras personas, con fines de explotación, vulnerando su autonomía personal (...)”, condición que se mantiene según la referida regulación, incluso en aquellos casos en los cuales la persona haya dado su consentimiento. Ahora, frente a la víctima indirecta, la misma disposición señala que es aquella persona que “tenga vínculos en primer grado de consanguinidad o primero civil, o sea cónyuge o compañero(a) permanente de la víctima directa (...)” con la salvedad de que sea el presunto victimario.

1. Según el artículo 7 de la Ley 985 de 2005, a las víctimas -directas e indirectas- del delito de trata se les debe garantizar protección y asistencia, con un enfoque que se encamine a otorgarles medidas que garanticen el aseguramiento de su recuperación (i) física, (ii) psicológica y (iii) social, con fundamento en la protección de sus derechos fundamentales.

1. Para acceder a las medidas de protección y asistencia, el artículo 5 del Decreto 1069 de 2014 prevé la recepción de información del caso, la cual puede provenir de cualquier fuente, siempre y cuando, constituya un “indicio” que permita inferir los fines de explotación. En efecto, el referido artículo establece que:

“[E]ste programa inicia con la recepción de la información del caso, la cual puede provenir de cualquier fuente; información que debe constituir indicio del cual se infiera la existencia de fines de explotación a una persona, y deberá contener los datos necesarios para identificar a la víctima del delito de la trata de personas, para cuyo efecto se diligenciará el formato de reporte de casos que diseñe el Ministerio del Interior.

La autoridad que reciba la información o la víctima diligenciará el formato a que se refiere el

inciso anterior y así mismo, le dará a conocer sus derechos y deberes, sin perjuicio de trasladar la información al Ministerio del Interior y a la autoridad que deba intervenir”.

1. Dicho programa de protección y asistencia contiene medidas inmediatas y mediatas. El primer grupo -inmediatas- procura, como mínimo:

(i) El retorno de las víctimas a su lugar de origen si estas lo solicitan.

(ii) Seguridad: Son las actividades de tipo preventivo y reactivo frente a situaciones que pongan en riesgo la integridad física y psicológica de la víctima, mediante acompañamientos con policía¹³⁸ y la realización de revistas periódicas y verificaciones de las condiciones de seguridad con el propósito de conocer las necesidades de seguridad y las medidas de prevención, las cuales serán realizadas por la policía del sector donde reside la víctima¹³⁹. Este componente sobre seguridad es diferente al programa de protección de la FGN, cuya reglamentación, en relación con el delito de trata se encuentra dispuesto en el artículo 8 de la Ley 985 de 2005 que estipula que “[E]n los casos que lo ameriten, previa evaluación del riesgo por parte del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con sus disposiciones propias, y por intermedio del mismo programa, se brindará protección integral a testigos y víctimas de trata de personas y a sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, durante todo el proceso penal o mientras subsisten los factores de riesgo que lo justifiquen”.

(iii) Alojamiento adecuado: garantiza a las víctimas “un espacio seguro y con instalaciones cómodas para un hospedaje adecuado, el cual contará con recurso humano especializado, cuando se requiera. En ningún caso los alojamientos pueden ser espacios que priven a las víctimas de su libertad. Este alojamiento deberá contar con infraestructura de servicios básicos para una estadía digna”¹⁴⁰.

(iv) Asistencia médica y psicológica: incluye la valoración del estado de salud físico y mental que se le realiza a la víctima encaminada a determinar su situación de manera que permita definir el tipo de atención en salud requerido¹⁴¹.

(v) Asistencia material: comprende beneficios como kit de aseo, lavandería, alimentación, traslado desde y hacia su lugar de origen de conformidad con los tratados, transportes para trámites, trámite de documentos y los objetos tangibles que se le entregan a la víctima de acuerdo con su necesidad primaria¹⁴².

(vi) El suministro de información y asesoría jurídica respecto a los derechos y procedimientos legales a seguir.

1. El segundo grupo -mediatas-, son un conjunto de medidas a cargo de las entidades con competencia en el tema, de acuerdo a las circunstancias del caso, que se encaminan a garantizar el acceso a la oferta institucional para lograr el restablecimiento de los derechos de la víctima¹⁴³. Concretamente a través de:

(i) La capacitación y ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo. En particular mediante procesos de formación para el trabajo y desarrollo humano, como un proceso que busca complementar la educación de la persona o prepararla para determinados trabajos según los requerimientos del mercado local¹⁴⁴.

(ii) El acompañamiento jurídico durante todo el proceso legal, en especial en el ejercicio de las acciones judiciales para exigir la reparación de los daños que han sufrido las víctimas¹⁴⁵.

1. Por otro lado, en relación con las entidades competentes para ejecutar el programa de asistencia y protección a las víctimas, el artículo 4 del Decreto 1069 de 2014 distinguió las siguientes entidades:

i. A nivel nacional: Los ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior, de Salud y Protección Social, de Trabajo y los siguientes: ICBF, Policía Nacional – Interpol, FGN, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Defensoría del Pueblo, Registraduría Nacional del Estado Civil, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) e Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).

i. A nivel territorial: Departamentos, distritos, municipios y sus entidades descentralizadas.

1. Además, a los organismos de control les asignó las siguientes funciones:

(i) A la Defensoría del Pueblo, adelantar “acciones de gestión directa e inmediata con las instituciones para asegurar el respeto por los derechos de las víctimas de la trata de personas, así como su competencia en materia de asistencia jurídica”.

(ii) A la Procuraduría General de la Nación, vigilar “la acción de las instituciones que tienen obligaciones frente a la asistencia de las víctimas de la trata de personas”.

i. A la Contraloría General de la República, ejercer el “control expedito sobre la utilización de los recursos de la cuenta especial destinada a la lucha contra la trata de personas”.

1. En lo que tiene que ver con la función de protección a víctimas y testigos intervinientes en el proceso penal, señaló que la FGN “brindará protección a testigos y víctimas de la trata de personas y a sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil, y al cónyuge, compañero o compañera permanente, durante todo el proceso penal o mientras subsistan los factores de riesgo que lo justifiquen”.

1. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el programa de asistencia y protección a las víctimas no es ajeno a la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas (Decreto 1818 de 2020)¹⁴⁶, pues el objetivo general de dicha estrategia es garantizar la coordinación, articulación y sostenibilidad de las acciones interinstitucionales para el abordaje de la lucha contra la trata, entre otras, en materia de (i) prevención, (ii) asistencia y protección a las víctimas e (iii) investigación, judicialización y sanción a nivel nacional, departamental y territorial¹⁴⁷.

1. Por su parte, el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas es el ente encargado de coordinar las acciones que desarrolle el Estado Colombiano a través de la Estrategia Nacional¹⁴⁸, mediante el seguimiento y la coordinación de las medidas que se desarrollen dentro del programa de protección y asistencia integral a las víctimas de la trata¹⁴⁹. Dicho comité está integrado por: (i) los ministerios del Interior, de Justicia, de Relaciones Exteriores, de Protección Social y de Educación, (ii) los directores generales del Departamento Administrativo de Seguridad y la Policía Nacional, (iii) el Fiscal General, (iv) el Procurador General de la Nación, (v) el Defensor del Pueblo, (vi) el subdirector general de la Oficina de Interpol en Colombia, (vii) los directores del ICBF, de Fondelibertad y de la Unidad Administrativa de Información y Análisis Financiero, y (viii) el Consejero Presidencial para la Equidad de la Mujer¹⁵⁰.

1. Dentro de sus funciones, las más relevantes para el caso concreto, son: (i) elaborar y recomendar al Gobierno Nacional la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, (ii) 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, (iii) ser instancia de coordinación de las entidades del Estado, (iv) 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 mejoramiento¹⁵¹.

1. Además, es responsable de la coordinación y el seguimiento a nivel territorial de las medidas del programa de protección y asistencia a las víctimas a través de los comités departamentales, distritales y municipales¹⁵².

1. Finalmente, el Decreto 1069 de 2014 señala que el Ministerio del Interior, también será una instancia que adelanta la coordinación y el seguimiento del programa de protección y asistencia a las víctimas de trata. Dicha cartera cuenta con el Centro Operativo Anti Trata de Personas (COAT), que es la “[e]strategia de coordinación de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior que articula las entidades que hacen parte del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, en el marco de sus competencias frente a los Programas de Asistencia Inmediata y Mediata para las Presuntas Víctimas del delito de Trata de Personas”¹⁵³.

1. En todo caso, el numeral 4 del artículo 5 del Decreto 1069 de 2014 aclara que las responsabilidades del Comité Interinstitucional, de los comités territoriales y de la mencionada cartera ministerial, como instancias que adelantan la coordinación y el seguimiento del programa de protección y asistencia a las víctimas, son interdependientes y necesarias para la adecuada y efectiva prestación de los servicios que integran dicho programa.

1. Adicionalmente, cuando una autoridad tenga conocimiento de la posible comisión del delito de trata, debe informar al Ministerio del Interior y, a partir de dicha comunicación, surge para la cartera ministerial el deber de coordinar y articular, con el Comité territorial

que corresponda, la activación del programa de protección y asistencia de conformidad con la ruta que haya sido diseñada por el Comité Interinstitucional¹⁵⁴, sin que pueda supeditarse la asistencia a la prestación del requisito previo de denuncia de la víctima¹⁵⁵.

1. En los municipios y distritos en los cuales no se haya creado el comité, asumirá la coordinación el comité departamental y excepcionalmente el Comité Interinstitucional¹⁵⁶. Sin embargo, los comités territoriales deberán obrar de manera coordinada con el Comité Interinstitucional y sus planes de acción serán evaluados por el Ministerio del Interior, cartera que también es la encargada de hacerles seguimiento¹⁵⁷.

1. Ahora, los compromisos de prevención están señalados en la Ley 985 de 2005 y corresponden a la adopción de medidas que deberán fundamentarse en la protección de los Derechos Humanos y considerar los factores que aumentan la vulnerabilidad de la trata, como la desigualdad, la pobreza y la discriminación, y atender a la diversidad cultural y étnica de las posibles víctimas. Está a cargo del Gobierno Nacional, de las instituciones judiciales, de la policía y de las autoridades nacionales y territoriales (art. 5), las cuales deberán (i) establecer programas de prevención para las comunidades vulnerables, coordinados por el Ministerio del Interior y las instituciones que se relacionen con el tema según el Comité Interinstitucional, (ii) diseñar y aplicar programas para que impartan en la educación básica, media y superior, actividades de prevención de trata, (iii) realizar permanentemente actividades de capacitación de servidores públicos de las entidades que el Comité Interinstitucional considere pertinentes, (iv) implementación de programas de sensibilización pública y (v) asesoramiento del Ministerio del Interior a las autoridades territoriales (art. 6).

1. Condiciones para la implementación del programa de asistencia a las víctimas del delito de trata de personas

1. Tanto la asistencia inmediata como la mediata habrán de prestarse sin necesidad de denuncia (art. 6 del Decreto 1069 de 2014), pues basta con la recepción de la información proveniente de cualquier fuente, siempre que constituya un indicio del que se infieran fines de explotación. La primera, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 1069 de 2014, y la segunda, de la jurisprudencia al declarar la inexecutable del párrafo primero del artículo 7 de la Ley 985 de 2005 contenida en la sentencia C- 470 de 2016. En dicha decisión se estableció que las medidas de asistencia -inmediatas y mediatas- para las víctimas del delito de trata de personas en tanto mecanismo de protección integral, deben ser garantizadas sin supeditarlas a la presentación de la denuncia, al éxito de la investigación o al avance del proceso penal. En efecto, el delito de trata de personas es de investigación oficiosa de manera que el Estado no puede trasladarle esa carga a la víctima y, menos aún, impedirle acceder a los programas de protección y asistencia que debe garantizar, pues “constituye una medida desproporcionada, innecesaria y lesiva de los derechos fundamentales”.

1. Adelantar la investigación es una tarea que corresponde realizar al Estado y no a las víctimas. Por tanto, exigirles que asuman la carga probatoria genera espacios de revictimización, pues tal como se indicó en el informe de la Relatora Especial sobre la Trata de Personas, de 31 de marzo de 2015, “la actual estructura de la mayoría de los mecanismos de apoyo y asistencia podría dar lugar a la discriminación contra las víctimas que no desean o no pueden cooperar con las autoridades”.

Por tanto, a dicha labor investigativa y sus resultados, no debe supeditarse la asistencia requerida, la cual se debe suministrar desde el momento en que las autoridades tienen conocimiento -por cualquier medio- de la condición de víctima. En efecto, tienen la obligación de evaluar los hechos puestos en su conocimiento para que, con base en los principios de buena fe, igualdad y no discriminación -que exige un enfoque de género-, identifiquen un “indicio del cual se infiera la existencia de fines de explotación a una persona” en los términos del artículo 5º del Decreto 1069 de 2014. Ello es suficiente para activar la ruta de

atención.

1. La migración venezolana y sus particulares riesgos frente a la trata de personas

1. Teniendo en cuenta los múltiples llamados realizados por los intervinientes solicitando a la Corte desarrollar un análisis del caso que incluya las particulares condiciones de la accionante y que dé cuenta del contexto social y migratorio que afrontan los nacionales venezolanos, esta Corporación tendrá como referencia el estudio realizado por el Ministerio del Interior¹⁶⁰. Dicho documento brinda un panorama preocupante de la situación migratoria venezolana, de la incapacidad institucional y territorial para afrontar la problemática, y de las gravosas consecuencias sobre los derechos humanos de dicha población.

1. Para empezar, reconoce la existencia de una migración desbordada de nacionales venezolanos que buscan trabajo en nuestro país, para suplir sus necesidades básicas y las de sus familias. Advierte que, “la imposibilidad de legalizar su situación migratoria (...) lleva a que en muchos casos se acepte cualquier tipo de oferta laboral, siendo así, propensos a ser víctimas de Trata de Personas”. En efecto, aunque para el año del informe (2018) “los registros con los que cuenta el Ministerio del Interior no evidenciaban el incremento de víctimas de nacionalidad venezolana, medios de comunicación y autoridades del orden local y regional han manifestado su preocupación por la comisión de actos relacionados con el ejercicio de la trata de personas”. Luego de analizar los resultados de una encuesta realizada a 278 migrantes que llegaron a la terminal de transportes de Bogotá y la información recibida por parte de entidades territoriales, concluye que la “situación de los migrantes Venezolanos en Colombia es altamente riesgosa para ser víctimas de delitos como estafa o explotación laboral; sin embargo, no se debe desconocer que las condiciones de vulnerabilidad que tienen las puede llegar a exponer a ser víctimas del delito de trata de personas en un bajo porcentaje (...)” debido a que de 500.000 migrantes solo se registraron 5 víctimas de dicho delito. Al mismo tiempo advirtió sobre las barreras para denunciarlo. En efecto, da cuenta de: (i) la dificultad que tienen las entidades territoriales para la

identificación de las víctimas pues los Comités Departamentales han “manifestado su inquietud con relación a la manera en que se deben abordar estos casos, puesto que no siempre es claro que corresponda al delito de Trata de Personas”, y (ii) la falta de capacidad de respuesta institucional para cumplir con los programas de protección y asistencia a las víctimas¹⁶¹.

1. Respecto a las condiciones particulares que padece la población venezolana migrante, concluye que “la mayoría de los venezolanos tienen como lugar de residencia transitoria el terminal, con un total de 63 registros, seguidos por 55 que duermen en las calles (...) y 39 no respondieron”¹⁶². Además, “[l]a mayoría de los migrantes encuestados (119 personas), antes de llegar a Colombia registraron ingresos inferiores al salario mínimo venezolano, 12 no registraban ingresos, 30 dijeron ganar el mínimo, 32 un poco más del mínimo y 85 no respondieron”, y “[G]ran parte de los encuestados (148 personas) dicen que es mejor quedarse en búsqueda de oportunidades en la ciudad de Bogotá, 30 prefieren irse a la ciudad de Cali, seguido de Medellín (14), Costa Caribe (8), Bucaramanga y Meta (5 cada uno), Cúcuta (2) y Nariño (1)”¹⁶³.

1. Frente al apoyo recibido, los encuestados manifestaron “que no cuentan con apoyo en Colombia (162 personas), mientras que 113 aseguran contar con amigos o familia en el país. En cuanto a los países en donde tienen ayuda, Perú con 48 registros es de donde más reciben apoyo, seguido de Ecuador y Chile”. Además, “73 de los encuestados decidieron migrar a Colombia, debido a que recibieron ofertas laborales, mientras que 203 lo hicieron por la inestabilidad que vive Venezuela”.

1. Por otro lado, CODHES informó que, con fundamento en informes policiales y de la FGN para los años 2018 y 2019, se han incrementado los homicidios de mujeres venezolanas y, según las cifras de medicina legal, más de 1.200 mujeres venezolanas han sido víctimas de delitos sexuales, mientras que entre 2015 y 2019, 700 menores de edad de origen venezolano también han sido víctimas de delitos sexuales.

1. La Fundación Paz y Reconciliación informó¹⁶⁴ que: (i) entre 2012 y 2019, más de 71.000 personas han sido expulsadas forzosamente de Venezuela, (ii) entre 2017 y 2019, cerca de 380 migrantes venezolanos han sido asesinados, y (iii) entre 2016 y 2018, el 75% de las víctimas del delito de trata de personas eran de origen venezolano.

1. Finalmente, según el informe de la Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía de Bogotá¹⁶⁵, el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género expuso, que en 2017: (i) las personas extranjeras que ejercían la prostitución en Bogotá, el 99.8% eran de origen venezolano, y (ii) existe un incremento en la atención a mujeres migrantes venezolanas víctimas de violencia de género al pasar de 71 casos en 2017, a 218 casos en 2018.

1. Con lo anterior se evidencia que la población migrante de Venezuela está expuesta a un riesgo mayor de ser víctima del delito de trata, pues padece unas condiciones de pobreza extrema, abandono estatal y condiciones migratorias irregulares que la expone a padecer situaciones de explotación, lo que no puede determinarse por el índice de casos denunciados debido a las barreras que impiden identificarlo y ponerlo en conocimiento de las autoridades.

1. Las obligaciones de la FGN en la investigación de hechos denunciados, su autonomía e independencia

1. La FGN está instituida, como todas las autoridades de la República, para proteger a las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (art. 2).

1. El artículo 250 Superior radica en ella las funciones de (i) adelantar el ejercicio de la acción penal; (ii) realizar la investigación de los hechos punibles que lleguen a su conocimiento, siempre que medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia de un delito; (iii) solicitar al juez que ejerza las funciones de conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas; (iv) asegurar los elementos materiales probatorios; (v) presentar el escrito de acusación ante el juez de conocimiento con el fin de dar inicio a un juicio público; (vi) solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar; (vii) solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas; (viii) velar por la protección de las víctimas en el proceso penal; (ix) dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional; y (x) cumplir las demás funciones que establezca la ley.

1. Por su parte, el artículo 200 del Código de Procedimiento Penal, regula la obligación de la Fiscalía de realizar la indagación e investigación de los hechos que revistan características de un delito y que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia y, en desarrollo de dicha función, por conducto del fiscal director de la investigación, le corresponde la dirección, coordinación, control jurídico y verificación técnico-científica de las actividades que desarrolle la policía judicial.

1. Las referidas funciones de policía en la indagación e investigación, son señaladas en el artículo 205 del mismo código, y corresponden a una serie de actos urgentes que deben ser presentados en un informe ejecutivo al fiscal competente, dentro de los que se encuentran, entre otros, la inspección en el lugar del hecho, entrevistas e interrogatorios, embalaje técnico de elementos materiales probatorios y evidencia física, además del examen médico legal a la víctima. Remitido dicho informe, se procederá a fijar el programa metodológico señalado en el artículo 207 del Código de Procedimiento Penal, en el cual intervienen el fiscal como coordinador y director de la investigación y el equipo de investigación.

1. Ahora, en la Sentencia C-558 de 1994 la Corte reconoció que a los fiscales delegados les eran aplicables: (i) los principios previstos en el artículo 228 de la Constitución Política, concretamente, los principios de la función jurisdiccional, de autonomía e independencia y (ii) las fuentes de derecho que inspiran a los jueces, señaladas en el artículo 230 de la Constitución¹⁶⁸.

1. Adicionalmente, en la Sentencia C-232 de 2016, se indicó que “[...] los fiscales delegados gozan de autonomía e independencia propia de los jueces la que “(...) hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o (...) a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. (...) En igual sentido, debe decirse que la independencia se predica también, como lo reconoce la disposición que se estudia, respecto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial. La autonomía del juez es, entonces, absoluta”¹⁶⁹.

1. Caso concreto

1. Para la Sala, la situación de la accionante tiene relevancia constitucional. De un lado, se trata de una mujer de origen venezolano que, en denuncia penal, alegó ser víctima de trata de personas y actos sexuales abusivos, vejámenes de los que también fue víctima una de sus hijas menor de edad por parte de un colombiano. De otro lado, se trata de un delito de carácter transnacional no sólo prohibido en el ordenamiento interno sino perseguido a nivel global, lucha a la que se ha sumado Colombia mediante la ratificación de los instrumentos internacionales negociados con ese propósito.

1. En efecto, después de haber sido presuntamente engañada para venir a Colombia, denunció también haber sido víctima de actos sexuales abusivos por parte de su captor. Actualmente se siente perseguida y amenazada por la red que la engañó y no ha podido activar la ruta de atención y protección debido a que la Fiscalía abrió indagación preliminar por el punible de inducción a la prostitución y no por el de trata de personas. Por ello, elevó una solicitud de tutela con el fin de que le sean protegidos sus derechos de acceso a la administración de justicia, a la integridad personal, a la seguridad, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana. Las pretensiones fueron complementadas y ajustadas en los términos fijados en el numeral 1 del aparte III de este fallo¹⁷⁰. El juez de primera instancia en sede de tutela, decidió negar las pretensiones aunque exhortó a la Secretaría de Gobierno del Departamento C para que preste asesoría a la actora en relación con las ayudas que el Gobierno Nacional ha fijado para la población extranjera con el fin de mitigar el escenario de precariedad económica que enfrenta; y a la Fiscalía Seccional CAIVAS, para que, en la medida de lo posible, cumpla con el término otorgado por la ley para adelantar la indagación y adopte las medidas que corresponden a los hechos denunciados por la accionante. El Juez de segunda instancia en sede de tutela, revocó el fallo y, en su lugar, amparó el debido proceso de la actora: (i) ordenó a la Fiscalía **** Seccional CAIVAS de C que, de inmediato suministre de manera transitoria las medidas de protección indicadas en el artículo 8 de la Ley 985 de 2005 a su favor hasta que se adelanten las labores de investigación y se verifique si de los hechos denunciados se extrae algún elemento indicativo de la comisión del delito de trata de personas para que defina el levantamiento o la permanencia de las medidas de asistencia y protección. Añadió que de los actos de verificación debe informar al Comité Departamental; y (ii) exhortó a la demandante para que, luego de que le asignen las medidas de protección requeridas, acuda a la Fiscalía a realizar la ampliación de la denuncia para impartirle celeridad a la investigación.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, las pruebas obrantes en el expediente, la regulación normativa relacionada, las respuestas de las entidades vinculadas al proceso y los fallos de instancia, procede la Sala a analizar el caso concreto.

1. En primer lugar, analizará si el Ministerio del Interior, el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas y el Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas de C vulneraron los derechos fundamentales de la actora y su familia al no otorgarles la protección y asistencia de las que son beneficiarias las víctimas de trata de personas, por razón del calificativo penal que le dio la FGN a los hechos denunciados, o por su situación migratoria pendiente de resolución y, además, si esas entidades, Migración Colombia y la Policía Nacional, incumplieron sus funciones legales para hacerle frente al delito de trata de personas.

1. En segundo lugar, analizará si la FGN vulneró los derechos de acceso a la administración de justicia, e integridad y seguridad personal de la actora y de su familia, al iniciar la investigación penal por el punible de inducción a la prostitución y no por el de trata de personas.

1. El Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas de C vulneró los derechos a la integridad personal, a la seguridad, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana de la actora y de su núcleo familiar. En efecto, el Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas de C supeditó la inclusión de la accionante en el programa de asistencia y protección a víctimas de la trata de personas a la actuación penal y a la supuesta irregularidad de la situación migratoria de las víctimas, olvidando que, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia constitucional, la presentación o no de la denuncia y el plan metodológico que la FGN defina para adelantar la investigación, no pueden servir de fundamento para negar la inclusión en dicho programa, pues por las particularidades del delito de trata de personas se generan múltiples vulneraciones de derechos humanos que, sumadas a su carácter transnacional, complejizan su judicialización. Dicha complejidad, sin embargo, no puede redundar en mayores exigencias a quien resulta víctima en tanto el principio rector de la ruta de atención y protección es la dignidad humana (art. 3, numeral 2 del Decreto 1069 de 2014).

1. Sumado a lo anterior, impuso una exigencia que los artículos 2 y 5 del Decreto 1069 de 2014 no prevén para que una persona sea incluida en el programa de protección y asistencia, pues sometió el reconocimiento a la adecuación típica de la conducta investigada por la Fiscalía. Con ello desconoció que es víctima del delito de trata de personas, quien haya sido -captada, trasladada, acogida o recibida- con fines de explotación, con independencia de que se identifique, procese o condene al autor del delito¹⁷¹, e impidió la activación del programa de protección y asistencia para el cual basta la mera recepción de la información proveniente de cualquier fuente, que constituya indicio de los fines de explotación.

1. Insiste la Sala en que supeditar a la investigación penal el acceso al programa, conlleva a que a la víctima se le exijan unas cargas mayores que las fijadas en la regulación en detrimento de sus derechos fundamentales, pues con ello se desconoce que el Estado está llamado a ayudar y proteger a las víctimas del delito de trata de personas, tarea que no puede omitirse so pretexto de los resultados del proceso penal, pues es el Estado y no la víctima, el que tiene la obligación de investigar y procesar a los que cometieron el delito¹⁷². Tampoco puede restringirse la inclusión en el programa a la normalización de la situación migratoria de la víctima, en tanto es una exigencia que desconoce el deber de actuar con debida diligencia en la protección de los derechos humanos de la víctima e impone sobre ella una carga desproporcionada por las dificultades que enfrentan los migrantes venezolanos para regularizar su situación. En todo caso, vale subrayar que, al momento de solicitar protección y asistencia, la actora tenía vigente el salvoconducto y se encontraba esperando la respuesta a una solicitud de asilo que presentó ante la autoridad competente.

1. Haber supeditado la protección y asistencia al trámite judicial y a la regulación migratoria, desconoce el enfoque de derechos humanos que se impone al momento de enfrentar situaciones que podrían configurar el delito de trata de personas. En consecuencia, la Sala ordenará el amparo de los derechos de la actora y su familia al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana, y dispondrá que el Comité Municipal para la Lucha Contra la Trata de Personas de C (i) los incluya y les suministre la asistencia y protección fijadas en el Decreto

1069 de 2014, teniendo en cuenta que el mismo incluye la adopción de las medidas necesarias para lograr su reinserción social con un enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad. Lo anterior, con independencia del avance de la investigación penal y de su situación migratoria de acuerdo con las consideraciones desarrolladas en esta providencia, y que (ii) en el futuro, se abstenga de realizar exigencias adicionales a las dispuestas en la normativa (supra 51) para calificar a una persona como víctima del delito de trata -directas e indirectas- y que, en su valoración, tenga en cuenta el enfoque de derechos humanos e interseccionalidad, sin dar prevalencia a la investigación penal pues, de lo contrario, estarían desconociendo las obligaciones internacionales que asumió el Estado en lo relacionado con la lucha contra el delito de trata de personas. Se recuerda que la debida identificación es requisito indispensable para activar el programa de protección y asistencia¹⁷³

1. El Ministerio del Interior vulneró los derechos a la integridad personal, a la seguridad, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana de la accionante y su familia. Por su parte, el Ministerio del Interior vulneró los derechos fundamentales de la actora porque una vez recibió el “formato reporte de caso”¹⁷⁴ que le remitió la Cruz Roja, se limitó a remitirlo al Comité Municipal para la Lucha Contra la Trata de Personas de C, desconociendo su obligación de coordinar y articular con el respectivo comité departamental, distrital o municipal para dar inicio al programa de protección y asistencia inmediata, conforme a la ruta diseñada por el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 1069 de 2014, a pesar de los constantes llamados que hizo la Defensoría del Pueblo frente al caso. Dicha coordinación se requería, además, para combatir un delito organizado transnacional y garantizar la protección, asistencia y ayuda de las víctimas. En consecuencia, se ordenará al Ministerio del Interior que se asegure de la activación del programa de protección y asistencia, y le haga el debido seguimiento hasta que se garantice el goce efectivo de los derechos vulnerados a la accionante y su familia.

1. Migración Colombia vulneró los derechos a la integridad personal, a la seguridad, al

mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana de la accionante y su familia. Como se indicó al momento de adelantar el estudio del requisito de subsidiariedad en el capítulo sobre los requisitos de procedibilidad de la solicitud de tutela, lo que pretende la accionante es que se priorice su proceso de regularización y, mientras tanto, se mantenga vigente su salvoconducto. Para la Sala, dicha pretensión resulta plenamente natural que se adelante en sede de tutela, como quiera que, por las condiciones de riesgo a las que está sometida, resulta desproporcionado mantenerla en una situación irregular o exigirle su regularización como requisito para incluirla en el programa de protección y asistencia a las víctimas.

1. Ahora, teniendo en cuenta que no le corresponde al juez de tutela modificar la situación migratoria definida por las autoridades competentes, pero ante la advertencia del Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas de C sobre las barreras que imposibilitan entregarle a la demandante la totalidad de las ayudas inmediatas y mediatas, se hace necesario brindar una solución mientras se resuelve su solicitud de refugio, por lo que se ordenará a Migración Colombia mantener vigentes los salvoconductos de la accionantes y su familia, hasta tanto se resuelva la solicitud de asilo. Y, mientras el Estado implementa una solución a largo plazo como dispone el enfoque fronterizo y migratorio previsto en el Anexo Técnico 2 del Decreto 1818 de 2020, se ordenará al Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas que, con base en lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 15 de la Ley 985 de 2005, proponga, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo, una regulación que permita compatibilizar el deber de las autoridades de brindar protección en un contexto de migración masiva.

1. La Policía Nacional vulneró el derecho a la integridad personal, a la seguridad y a la dignidad humana de la víctima y su familia. Para la Sala, resultan preocupantes las manifestaciones señaladas por la actora en su demanda relacionadas con la falta de interés de los agentes de policía ante quienes expuso la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba. Se subraya que, por el carácter transnacional del delito de trata de personas que involucra estructuras criminales organizadas con gran impacto en la sociedad, las autoridades todas, pero principalmente la Policía Nacional, deberían estar en capacidad de

encausar a las presuntas víctimas en la ruta de atención correspondiente, ofreciendo información oportuna y protección adecuada. La omisión en la que incurrieron los agentes y el desconocimiento sobre el tratamiento que debe darse a asuntos presuntamente relacionados con la comisión del delito de trata de personas, también se evidencia en las respuestas que la Policía Nacional dio al cuestionario que el Ministerio del Interior les pidió resolver y de las que se dio cuenta en el capítulo de pruebas. Por tanto, es evidente la necesidad de que los agentes de la Policía sean capacitados en la normativa que regula el delito de trata de personas, para que responda a los mandatos legales que les imponen funciones de investigación y persecución de los delitos que directa o indirectamente se relacionen con el de trata de personas¹⁷⁵, en aras de evitar un obrar pasivo, omisivo o comprensivo del delito.

1. En relación con la Fiscalía General de la Nación y los reparos frente a la presunta vulneración de los derechos a la integridad personal y al acceso a la administración de justicia de la accionante y su familia al iniciar la investigación penal por el punible de inducción a la prostitución y no por el de trata de personas, encuentra la Sala que, en este asunto, entran en tensión dos aspectos. De un lado, las manifestaciones de la actora encaminadas a demostrar su inconformidad con la calificación que la FGN dio a los hechos denunciados, en tanto que el ente investigador los consideró enmarcados en el delito de inducción a la prostitución y no en el de trata de personas y, por el otro lado, la autonomía e independencia con que cuenta el fiscal a cargo para adecuar los hechos denunciados al tipo penal que considere configurado.

1. En lo que tiene que ver con el relato de los hechos que realizó la demandante, en el formato único de noticia criminal¹⁷⁶, se evidencian manifestaciones tales como: “ME CONVIDO (sic) A VENIRME PARA C A TRABAJAR VENDIENDO TINTOS”, “YO ME ENCONTRABA MAL ECONÓMICAMENTE”, “ELLA ASUMIÓ TODOS LOS GASTOS DE PASAJES”, “LLEGAMOS A LA CASA DE UN AMIGO DE NC”, “AL SEGUNDO DÍA DE ESTAR AHÍ, NC ME DIJO QUE NO VINIMOS A C A TRABAJAR EN LO QUE ELLA LE DIJO, SINO QUE TENÍA QUE ACOSTARME CON

HOMBRES”, “ME DIJO QUE ME TRAJÓ A C PARA QUE ME ACOSTARA CON UNOS CLIENTES QUE ELLA YA ME TENÍA”, “TAMBIÉN CUANDO VENÍAMOS PASANDO, MI ESPOSO ESCUCHÓ DECIR A LOS PARACOS CUANDO LES PREGUNTARON A LOS TROCHEROS, QUE DONDE (sic) ESTÁBAMOS LAS MUJERES, (...) COMO SI YA NOS TUVIERAN LISTAS COMO MERCANCÍA PARA ENTREGARNOS A ALGUIEN”, las cuales permitirían inferir que, además, del delito de inducción a la prostitución, la accionante pudo ser víctima del delito de trata de personas.

1. Así mismo, en el formato único de noticia criminal que reposa en el expediente, hay elementos que exigen debida diligencia por parte de la autoridad investigadora. Sostuvo la accionante que “COMO ME NEGUÉ ME TRATÓ CON GROSERÍAS, ME INSULTÓ FEO, ME DECÍA QUE ERA UNA PUTA, LUEGO SE BAJÓ EL SHORT Y ME AGARRO (sic) Y ME ABRAZO (sic) FUERTE HA (sic) OBLIGARME QUE LE AGARRARA EL PENE (...) COMO PUDE ME LE SOLTÉ Y BAJÉ CORRIENDO CON LAS NIÑAS A LA CALLE (...)”¹⁷⁷.

1. Estas declaraciones, según lo señalado en el Protocolo de Investigación y Juzgamiento para el Delito de Trata de Personas en Colombia, debieron advertir la necesidad de debida diligencia al momento de definir el perfil victimológico en tanto el investigador no se debe apresurar a determinar si se está o no en presencia de una víctima de trata de personas¹⁷⁸; pero ante la duda, las pruebas deben estudiarse (i) desde una perspectiva de derechos humanos e interseccionalidad; (ii) con enfoque de género; y (iii) mediante un programa metodológico que permita identificar las características particulares de ese delito.

1. Si bien la fiscalía goza de autonomía e independencia en la determinación del tipo penal respecto del cual va adelantar el ejercicio de la acción penal, lo cierto es que (i) en la denuncia presentada por la demandante se evidencian unos elementos fácticos que podrían incidir en el ejercicio de la acción penal¹⁷⁹ relacionados con la posible comisión del delito de trata de personas y actos sexuales abusivos, (ii) en las consideraciones señaladas en esta providencia se advierte la necesidad de actuar con debida diligencia teniendo en cuenta los enfoques de derechos humanos, interseccionalidad y género con los que se debe abordar la

investigación de los delitos contra la libertad sexual y trata de personas, y (iii) en el Protocolo de Investigación y Judicialización se hace un llamado para ajustar el plan metodológico cuando existan indicios de que se pueda estar en curso del delito de trata de personas; la Corte ordenará a la FGN, que verifique si en la investigación adelantada por los hechos expuestos en la denuncia por la accionante, debe variar la adecuación típica que hizo.

1. Ahora, la Sala no se pronunciará respecto de la investigación de los hechos padecidos por la hija de la accionante, toda vez que, según las pruebas recaudadas, el ente investigador ya inició investigación por el delito de acto sexual abusivo con menor de 14 años.

1. Con independencia de los esfuerzos institucionales para combatir el delito de trata de personas en el país, se proferirán órdenes para cumplir con las obligaciones de garantizar y respetar los derechos humanos que se vulneran con su comisión. En el caso concreto, la Sala constató: (i) múltiples llamados que sin éxito realizó la Defensoría del Pueblo a diferentes entidades y autoridades encargadas de la prevención, lucha, investigación, judicialización del delito de trata y asistencia y protección a sus víctimas, advirtiendo situaciones que ponían en riesgo a la accionante, (ii) informe del Ministerio del Interior ante esta Corte en el que expone el incremento en la cantidad de víctimas de nacionalidad venezolana del delito de trata de personas, (iii) particulares y complejas situaciones económicas y sociales que padece la población migrante venezolana que la expone a una mayor vulnerabilidad frente al delito de trata de personas, mencionadas brevemente en la parte considerativa de esta sentencia, (iv) alarmantes cifras reportadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá que alertan que más del 98% de las personas extranjeras que están en la prostitución son de nacionalidad venezolana, (v) la falta de respuesta de la Policía al interrogante relacionado con la investigación de ese delito en la ciudad C, (vi) las alertas realizadas por los intervinientes relacionadas con las deficiencias en la identificación de las víctimas del delito de trata constatadas, (vii) la ausencia de una ruta que, de manera expresa, indique el procedimiento a seguir para la identificación de las víctimas de trata de personas, y (viii) la magnitud del daño que dicho delito ocasiona en las víctimas.

1. Por tanto, frente al Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas se le ordenará que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo y (i) en atención a lo dispuesto en los artículos 15 de la Ley 985 de 2005 y 2.2.3.4.4 del Decreto 1818 de 2020, realice un particular seguimiento a la ejecución de la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas (Decreto 1818 de 2020) por parte del Comité Municipal de Lucha de Trata de Personas de C, de modo que identifique las falencias y realice las recomendaciones que correspondan para superarlas y mejorar su implementación, y (ii) diseñe un protocolo para la identificación de las víctimas del delito de trata de personas que deberá socializar con los Comités Municipales, Distritales y Departamentales de Lucha contra la Trata de personas del país y, en el cual, deberá tener en cuenta (a) lo dispuesto en el Decreto 1069 de 2014, (b) los enfoques señalados en el Decreto 1818 de 2020 y (c) lo dicho en la parte considerativa de esta providencia.

En relación con el Ministerio del Interior, se le ordenará que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo, organice y desarrolle, en los términos fijados en el artículo 6º, numeral 3º de la Ley 985 de 2005, capacitaciones dirigidas a los servidores públicos con funciones relacionadas con la lucha contra la trata de personas, dirigidas a actualizarlos en la normativa vigente, la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de personas, la prevención, el combate, la judicialización de la trata de personas, y la protección, identificación con enfoque de derechos humanos, ayuda y asistencia a las víctimas, los compromisos internacionales para la protección de los derechos humanos de las víctimas, las formas en que opera el crimen organizado nacional y transnacional relacionado con la trata de personas y las herramientas existentes para combatirlo.

1. Finalmente, ordenará a la Procuraduría General de la Nación que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 4 numeral 3, literal b) del Decreto 1069 de 2014, haga seguimiento a la acción de los funcionarios que tienen obligaciones de asistencia a las víctimas del delito de trata de personas, y vigile el cumplimiento de este fallo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 277-1 Superior.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de tutela proferida el 25 de octubre de 2019, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de C, en cuanto al suministro de las medidas de protección que le fueron otorgadas a la actora, las cuales deberán mantenerse.

SEGUNDO.- AMPARAR los derechos fundamentales a la integridad personal, a la seguridad, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana de la señora LCVO y de su familia.

TERCERO.- ORDENAR al Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas de C que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión, incluya a la señora LCVO y a su familia en el programa de protección y asistencia fijada en el Decreto 1069 de 2014 e inicie los trámites para suministrarles todas las medidas en el previstas, en los términos señalados en esta providencia (supra 91 y 92 del caso concreto). Y, que, en lo sucesivo, se abstenga de dar prevalencia a la investigación penal sobre el enfoque de derechos humanos de modo que siempre que haya indicios de que la conducta podría ser constitutiva de trata de personas, active el programa de protección y asistencia a las víctimas.

CUARTO.- ORDENAR al Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas que (i) realice un particular seguimiento a la ejecución de la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas (Decreto 1818 de 2020) para C (supra 105 del caso concreto), (ii) dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo, diseñe un protocolo con

la ruta que debe surtir para la identificación de las víctimas del delito de trata de personas, y lo socialice con los Comités Municipales, Distritales y Departamentales de Lucha contra la Trata de Personas del país en los términos indicados en esta providencia (supra 104 del caso concreto). Dicho protocolo deberá incluir propuestas para brindar protección a las víctimas en un contexto de migración masiva.

QUINTO.- ORDENAR al Ministerio del Interior que dentro de las (72) horas siguientes a la notificación de esta providencia (i) realice un seguimiento al Comité Municipal para la Lucha Contra la Trata de Personas de C para que garantice la atención, asistencia y protección de la accionante y su familia; y, (ii) dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo organice y desarrolle, en los términos fijados en el artículo 6º, numeral 3º de la Ley 985 de 2005, capacitaciones dirigidas a los servidores públicos con funciones relacionadas con la lucha contra la trata de personas, dirigidas a actualizarlos en la normativa vigente, la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de personas, la prevención, el combate, la judicialización de la trata de personas, y la protección, identificación con enfoque de derechos humanos, ayuda y asistencia a las víctimas, los compromisos internacionales para la protección de los derechos humanos de las víctimas, las formas en que opera el crimen organizado nacional y transnacional relacionado con la trata de personas y las herramientas existentes para combatirlo.

SEXTO.- ORDENAR a la Fiscalía **** Seccional CAIVAS de C que, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de este fallo, verifique la investigación adelantada por los hechos expuestos en la denuncia de la accionante, a efectos de establecer si, teniendo en cuenta: (i) los elementos fácticos que menciona en la misma, relacionados con la posible comisión también de los delitos trata de personas y actos sexuales abusivos, (ii) lo estudiado y considerado en este fallo frente a los delitos de trata de personas y sexuales contra la mujer y las pruebas aportadas, y (iii) lo dispuesto en el Protocolo de Investigación y Judicialización para el Protocolo del Delito de Trata de Personas en Colombia, debe variar la adecuación típica que le dio al asunto.

SÉPTIMO.- ORDENAR a Migración Colombia, que mantenga vigentes los salvoconductos de la actora y su familia, hasta tanto se resuelva su solicitud de asilo.

OCTAVO.- EXHORTAR al Ministro de Defensa, a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, para que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo, y en uso de sus facultades, diseñen un programa de capacitación sobre la investigación y persecución del delito de trata y los delitos directa o indirectamente relacionados con dicho tipo penal, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia (Supra 96) dirigido a los funcionarios y agentes de la Policía Nacional que prestan sus servicios en el Área Metropolitana de C, sin perjuicio de hacerlo extensivo a las demás entidades con funciones en la atención a las víctimas del delito de trata de personas. En el diseño de dicho programa, y para su acreditación y evaluación periódica, podrán vincular a la Escuela Superior de Administración Pública y las agencias internacionales expertas en el tema.

NOVENO.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 4 numeral 3, literal b) del Decreto 1069 de 2014, haga seguimiento a la actuación de los funcionarios que tienen obligaciones de asistencia a las víctimas del delito de trata de personas, y vigile el cumplimiento de este fallo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 277-1 de la Constitución.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO

Cuadro de trazabilidad del caso allegado por el Ministerio del Interior:

FECHA

ACCIÓN REALIZADA

RESPONSABLE

01/03/2019

La cruz Roja Colombiana, a través de correo electrónico remitió el caso de la víctima al COAT.

COAT

04/02/2019

El COAT, a través de correo electrónico articuló el caso de la víctima con el Comité Municipal de Lucha Contra la Trata de Personas de C y el Comité Departamental de Lucha Contra la Trata de Personas de C para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.2.2.5. del Cap. 2 del Decreto 1066 de 2015 referente a la iniciación programa de protección y asistencia inmediata.

COMITÉ MUNICIPAL DE

LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS DE C

COMITÉ

DEPARTAMENTAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS DE C

COAT

El COAT, a través de correo electrónico articuló el caso de la víctima con la Fiscalía General de la Nación para que actúe según lo establecido el art. 2.2.2.2.4 del Cap. 2 del Decreto 1066 de 2015, mediante el cual se establece “conforme a sus facultades legales, brindará protección a testigos y víctimas de la trata de personas y a sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil, y al cónyuge, compañero o compañera permanente, durante todo el proceso penal o mientras subsistan los factores de riesgo que lo justifiquen”

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

COAT

04/03/2019

La Dra. ****, secretaria de Gobierno de la Gobernación de C, informó al COAT:

Atendiendo el documento adjunto “Formato Reporte de Caso” recibido mediante correo electrónico sobre un posible caso de trata de personas remitido por la Cruz Roja en el departamento de C, me permito manifestarle que, este Despacho en cumplimiento de su rol misional en lo concerniente a garantizar la vida, dignidad e integridad física de los ciudadanos y el goce efectivo de sus Derechos, en coordinación con los miembros que conforman el Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas una vez informado, realizó el acompañamiento institucional correspondiente y requerido, en la asistencia inmediata dada por la Cruz Roja en el marco de la ejecución del proyecto liderado por UNODC, ONU Mujeres y el Consejo Noruego para los Refugiados llamado accesos a mecanismos de protección y salvamentos a mujeres víctimas basadas en: violencia de género, trata de personas y explotación sexual en el marco del flujo migratorio mixto.

No obstante, en la investigación realizada por la Fiscalía General de la Nación Seccional C se logró determinar que, el caso presentado corresponde a una inducción a la prostitución, en este sentido, me permito manifestar que, bajo esta tipificación del delito el Comité Municipal de Lucha Contra la Trata de Personas de C en articulación interinstitucional indicó a la víctima la ruta correspondiente para el restablecimiento de sus derechos.

Anexo foto del formato único de noticia criminal para su conocimiento y fines pertinentes.

COMITÉ

DEPARTAMENTAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS DE C

COAT

5/03/2019

El COAT, a través de correo electrónico informó a la Secretaría de Gobierno de C:

Acusamos recibo de la información y agradecemos su valiosa gestión.

COAT

05/03/2019

El COAT, a través de correo electrónico informó a la Cruz roja colombiana:

Reciban un cordial saludo,

Acusamos recibo de la información suministrada. Ya realizamos articulación con las entidades competentes.

COAT

28/05/2019

Defensoría del Pueblo, a través de correo electrónico informó al COAT:

Desde la regional C nos remiten el caso de la señora LCVO, quien es ciudadana venezolana, y quien es presunta víctima del delito.

Solicitamos amablemente de su colaboración en este caso, teniendo en cuenta que las medidas de asistencia de alojamiento que se le ha brindado esta próxima a vencerse.

Quedamos atentos a la información adicional que se pueda requerir.

COAT

0/05/2019

El COAT; mediante correo electrónico informó a Defensoría del Pueblo:

En atención a su solicitud relacionada con el caso de la ciudadana venezolana y conforme a lo conversado con el funcionario John Asprilla, nos permitimos indicar lo siguiente:

-Se remitió comunicación electrónica al Comité Departamental de lucha contra la Trata de Persona de C, solicitando que si bien, de acuerdo a la noticia criminal de la Fiscalía General

de la Nación el caso fue tipificado como inducción a la prostitución, es importante que desde dicho comité se direccionen a las entidades competentes en atender este delito, con el fin de asistir las particularidades de la situación presentada, teniendo en cuenta la vulneración de derechos a la que está expuesta la ciudadana venezolana.

Finalmente, la noticia criminal emitida por la seccional C fue enviada a la Fiscalía General de la Nación a nivel Nacional para conocimiento y fines pertinentes.

COAT

30/05/2019

El COAT, a través de correo electrónico informó a la Secretaría de Gobierno de C:

En seguimiento al caso de la ciudadana venezolana LCVO, y conforme a la solicitud efectuada por la Defensoría del Pueblo (correo abajo) de manera atenta nos permitimos indicar lo siguiente:

Si bien, de acuerdo con la noticia criminal de la Fiscalía General de la Nación el caso fue tipificado como inducción a la prostitución, solicitamos amablemente al Comité de C direccionar el caso a las entidades competentes en atender este delito, con el fin de asistir las particularidades de la situación presentada, teniendo en cuenta la vulnerabilidad a la que está expuesta la ciudadana venezolana.

COMITÉ

DEPARTAMENTAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS DE C

COAT

0/05/2019

El COAT, a través de correo electrónico remitió a Fiscalía General de la Nación, la siguiente información:

Para su conocimiento y fines pertinentes de manera atenta trasladamos la noticia criminal suscrita por la Seccional C referente al caso de la ciudadana venezolana LCVO; así como las

solicitudes efectuadas por la Defensoría del Pueblo, referente al caso.

COAT

10/06/2019

Defensor del Pueblo, a través de correo electrónico informó al COAT:

Solicitamos de su colaboración en el impulso de este caso ante la Fiscalía General de la Nación, del cual ya se han remitido solicitudes frente al sostenimiento de las medidas de asistencia mediata.

COAT

10/06/2019

El COAT, a través de correo electrónico remitió a Fiscalía General de la Nación, la siguiente información:

De manera atenta y respetuosa reiteramos la solicitud de colaboración con relación al caso de LCVO enviada el 30 de mayo y relacionada a continuación, esto con base en las solicitudes hechas por la Defensoría del Pueblo.

COAT

10/06/2019

El COAT; mediante correo electrónico informó a Defensoría del Pueblo:

Acusamos recibo y de manera respetuosa reiteramos que teniendo en cuenta que este caso ha sido tipificado como inducción a la prostitución, por competencia no podemos prestar dicha asistencia. Sin embargo, relacionamos el correo anterior donde se manifestó las acciones adelantadas con respecto a que se le preste atención a esta presunta víctima desde la entidad que tenga la competencia.

Tan pronto contemos con una respuesta por parte de Fiscalía General de la Nación, se la daremos a conocer con celeridad.

COAT

13/06/2019

Fiscalía General de la Nación, mediante correo electrónico informó al COAT:

De manera atenta, nos permitimos correr traslado del caso en archivo adjunto proveniente del COAT, por medio del cual solicitan seguimiento a la noticia criminal adelantada en la Seccional C, donde figura como víctima la ciudadana venezolana LCVO y su familia.

Es importante señalar, que según información del COAT, este caso se tipifico como inducción a la prostitución.

COAT

30/12/2019

El Dr. **** Secretario de Gobierno Área Dirección de Convivencia Ciudadana de la Gobernación de C, mediante correo electrónico informó al COAT:

Mediante el presente, correo remito documentos que certifican la asistencia y acciones desarrolladas en el caso de LCVO por parte del Comité Municipal de Lucha Contra la Trata de Personas en el Municipio de C, sintiendo la demora en la respuesta, pues estamos en proceso de empalme con el gobierno entrante, espero suplir lo solicitado en su correo.

COAT

27/01/2020

Policía Nacional, mediante correo electrónico informó al COAT:

En atención al requerimiento del asunto, en relación con comunicación radicada en su entidad por parte de la señora Angélica Cocomá Ricaurte, Abogada de la Organización Internacional Women's link worldwide, en donde expone el caso de LCVO, ciudadana venezolana y posible víctima de trata de personas, con toda atención me permito dar respuesta a las preguntas planteadas a esta Dirección:

COAT

1 En el asunto se reserva la identidad de los implicados y de cualquier información que falicite su identificación, con el objeto de proteger sus derechos fundamentales.

2 El presente caso fue escogido por la Sala de Selección Número Doce mediante Auto de 16 de diciembre de 2019 y repartido a la Sala Quinta de Revisión de 2019.

3 Folio 8 del cuaderno 3.

4 Por parte de la señora NC.

5 Folio 2 del cuaderno 3.

6 Con radicación Nro. 191059.

7 Por medio de correo electrónico de 30 de mayo de 2019.

8 Folio 3 del cuaderno 3.

9 Sin embargo, en el relato de sus hechos no menciona diagnóstico alguno.

10 Por cuanto la titular de su homóloga **** estaba en vacaciones.

11 Folio 84 del cuaderno 3.

12 Folio 134 del cuaderno 3.

13 Nro. ****.

14 Previsto en el artículo 250 de la Constitución y en el Decreto Ley 016 de 2014 adicionado por el Decreto Ley 898 de 2017

15 Según el cual, procuró por “adoptar medida de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, (...) y para fortalecer la acción del Estado frente este delito”, con fundamento en la Ley 985 de 2005. Folio 116 del cuaderno 3.

16 Dictado para la toma de decisiones en materia de prevención, protección, defensa y asistencia necesaria para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y potenciales víctimas de la trata de personas.

17 Mediante el Auto del 4 de septiembre de 2019, el Juzgado Primero Penal del Circuito de C dispuso vincular al trámite de tutela al Ministerio del Interior- Centro Operativo Anti Trata de Personas.

18 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 (Protocolo de Palermo). Artículo 10.2, aprobado por medio de la Ley 800 de 2003. Asimismo, la Ley 985 del 2005 establece en cabeza del Gobierno Nacional el deber de fortalecer “las acciones de persecución a organizaciones criminales y, en general, la investigación, judicialización y sanción del delito de trata de personas” (Art. 4°).

19 En torno al tema, trajo una conclusión de un estudio realizado por la Universidad del Rosario y UNODC. Según la cual en Colombia “(...) hay más prioridad por obtener el testimonio de la víctima que por atenderla integralmente en todas sus necesidades (...)”.

Pág. 57 Disponible en:
[http://www.iinodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Investigacion U Rosario.pdf](http://www.iinodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Investigacion%20U%20Rosario.pdf)

20 Radicado Nro. 39257.

21 Mediante Auto de 8 de marzo de 2021, las magistradas Paola Andrea Meneses Mosquera y Gloria Ortiz Delgado no aceptaron el impedimento manifestado por el magistrado sustanciador en Auto de 22 de febrero de 2021.

22 Solicitó que, como medida de protección de sus derechos fundamentales y debido a las amenazas contra su vida y la de su familia, se decrete la reserva sobre cualquier dato que

permita su identificación.

23 Luego de los hechos padecidos, la Cruz Roja los hospedó 15 días en un hotel y les dio alimentación.

24 Posteriormente, a través del Servicio Jesuita para Refugiados, pudieron acceder a un contrato de arrendamiento durante varios meses.

25 Como por ejemplo, que les otorgaría un arriendo por 4 meses, para lo cual debían acercarse a la Secretaría de Género para materializarlo, pero allí les manifestaron no tener conocimiento sobre esa ayuda y que no les corresponde brindarla.

26 Mediante oficio remitido el 9 de marzo de 2020.

27 Para mayor información remitirse al escrito de respuestas a lo formulado por esta H. Corte a la accionada por medio del Auto del 3 de marzo de 2020, radicado por las apoderadas mediante correo electrónico enviado el 24 de marzo de 2020.

29 El artículo 1 de la Resolución 5797 de 2017 no contempla como requisito el no tener en trámite una solicitud de asilo: Artículo 1°. Creación. Créase el Permiso Especial de Permanencia (PEP), el cual se otorgará únicamente a los nacionales venezolanos que cumplan con los siguientes requisitos: 1. Encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la presente resolución. 2. Haber ingresado al territorio nacional por Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte. 3. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional. 4. No tener una medida de expulsión o deportación vigente. Adicionalmente, la Resolución 0240 de 2020 tampoco contempla un requisito de ese tipo.

30 Decreto 1067 de 2015, Artículo 2.2.1.11.4.9. “Al extranjero que deba permanecer en el país, mientras resuelve su situación refugiado o asilado y de su familia, a quienes se les podrá limitar la circulación en el territorio nacional de conformidad con artículo .3.1.4.1 de este Decreto. presente caso, el término duración Salvoconducto será de hasta por noventa (90) días calendario, prorrogable a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, por noventa (90) días calendario más.”.

31 Expediente de acción de tutela ****. Folios 73-74.

32 Expediente de acción de tutela ****. Folios 117-119.

33 Anexo 1.

34 Anexo 1.

35 Expediente de acción de tutela ****. Folios 105-107.

36 Artículo 17 constitucional, artículo 188A del Código Penal, Decreto 1069 de 2014 y Protocolo de Palermo Incorporado en nuestro ordenamiento mediante la Ley 800 de 2003.

37 Asamblea General de las Naciones Unidas. Promoción y protección de todos los derechos humanos, derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: Informe presentado por el Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo, A / HRC / 10/16 (20 de

38 Según la Sentencia T-1078 de 2012 “(...) la categoría de víctima de fenómenos como la trata de personas, no puede supeditarse a la existencia de un proceso penal, y que la perspectiva penal no puede ser la única ni la más importante para abordar el problema, pues más que un asunto de política criminal, la trata de personas es una violación de derechos humanos”. (Subrayas de las interventoras).

39 Asamblea General de las Naciones Unidas, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: informe presentado por el Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo, A/HRC/10/

40 Ley 985 de 2005 y Decretos 4786 de 2008, 1069 de 2014 y 1066 de 2015.

41 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-470 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

42 WOMEN’S LINK WORLDWIDE, Víctimas de trata en América Latina, entre la desprotección y la indiferencia. P. 13. 2017. Disponible en: www.womenslinkworldwide.org/files/4d238ebdc3a934ff85ae8398bb390e3a.pdf

43 Según los Principios y Directrices de Naciones Unidas sobre la Trata de Personas y los

Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Principios y Directrices de Naciones Unidas sobre Trata de personas y Derechos Humanos, Nueva York, 2002. Directriz No. 6.

44 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 4.

45 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 6.

46 Principio N° 42 de los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos. Según el cual: “[t]odas las víctimas de la trata de personas, independientemente de su situación migratoria u origen nacional, deben ser protegidas de la revictimización y provistas de asistencia jurídica, consejería e información, incluso con respecto a sus derechos en un idioma que puedan entender, con sensibilidad de género y asistencia médica, psicosocial y material, así como de la privacidad e identidad de la víctima. También se le deben ofrecer oportunidades educativas o de capacitación”.

47 Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Asamblea General de Naciones Unidas, 1993, artículo 2.b).

48 Para un análisis jurídico de los impactos de género de la trata de personas y de las obligaciones que tienen los Estados de trabajar para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres, incluyendo la trata, ver ‘Human Trafficking as a Gendered Phenomenon: CEDAW in perspective’, en Immigration, Asylum and Nationality Law, Vol 32, No 1, 2018.

49 Grupo de Trabajo Inter agencial contra la Trata de Personas. Dimensiones de género de la trata de personas. Disponible en: <http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/ICAT-IB-04-V.1.pdf>

50 Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Ficha Descriptiva No. 36, Nueva York y Ginebra, 2014. Pág. 39.

51 Migración Colombia. Infografía “venezolanos en Colombia”. Febrero de 2020.

52 Señalada en el artículo 16 de la Convención de Refugiados.

53 Torres-Marengo, Verónica, La migración en el Sistema Interamericano de Derechos

Humanos, 122 Vniversitas, 41-76 (2011).

54 Las violencias de género corresponden a cualquier acción o conducta que se desarrolle a partir de las relaciones de poder asimétricas basadas en el género que sobrevaloran lo relacionado con lo masculino y subvaloran lo relacionado con lo femenino. Marco conceptual Modulo Violencias Basadas en Género-Codhes.

55 “aproximadamente 6 de cada 10 mujeres en movilidad humana sufren algún tipo de violencia sexual a lo largo de los distintos corredores migratorios del mundo” (Herrera, 2013: 9) Citado en Moreno Núñez, Paola. 2018 MUJERES, VIOLENCIAS Y FRONTERA.

56 Destacaron que las cifras de homicidio y feminicidio a mujeres venezolanas reflejan el alto riesgo de vulneración de su derecho a la vida. “Según la Policía Nacional para los años 2018 y 2019 se registraron 68 casos de homicidios de mujeres venezolanas, mientras que la FGN maneja un número de 128 casos” Fuente: SISDHES – CODHES con datos de Policía Nacional, Medicina Legal y Fiscalía. Policía Nacional corte 16 sep. 2019. Medicina legal corte jul. 2019. Fiscalía corte ago. 2019.

57 Según cifras de Medicina Legal, 1.230 personas venezolanas han sido víctimas de delitos sexuales.

58 Fuente: SISDHES – CODHES con datos de Policía Nacional a corte 16 sep. 2019.

59 El ICBF de 2015 a 2019, atendió 735 casos que ingresaron al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos -PARD, y el 85% corresponde a niñas y adolescentes mujeres de nacionalidad venezolana. Fuente: CODHES con cifras del ICBF.

60 El Ministerio del Interior en su informe Migración Venezolana y la Trata de Personas del año 2018 indicó que existen desde el año 2015 a 2017, 10 presuntos casos de Trata de Personas de nacionalidad venezolana, 7 de ellos de sexo femenino. El ICBF ha atendido 9 casos de víctimas de trata de NNA de nacionalidad venezolana, por explotación sexual, 4 en el año 2018 y 5 en el año 2019. Y la Policía Nacional registra 11 casos de trata de población venezolana entre 2018 y 2019. Todos en mujeres.

61 Iniciativa Pro Equidad de Género. Bogotá-Colombia, Julio 27 de 2017. Comunicación a Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. CSW Communications Procedure

Human Rights Section. UN Women.

62 Artículo 7 de la Ley 985 de 2005.

63 Sobre esto puede consultarse el artículo 2.2.2.2.9 del Decreto 1066 de 2015.

64 Migración Colombia. “Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado”. Sin fecha. p. 3 Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/Todo%20sobre%20Venezuela.pdf>

65 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana de Derechos Humanos.

66 Corte IDH. Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 236; Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 174 y Caso Anzualdo Castro vs. Perú, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009 párr. 62.

67 “ONU MUJERES. Mujeres, violencias y fronteras. 2019. Recuperado en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/12/mujeres-violencias-y-fronteras>”

68 “Supuesto Negado. Estereotipo de la mujer venezolana: de miss a prostituta. (2020). Disponible en: <https://supuestonegado.com/estereotipo-mujer-venezolana-miss-prostituta/>

69 CEDEPAZ. Aportes ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial. https://cepaz.org/documentos_informes/aportaciones-escritas-para-la-discusion-sobre-la-elaboracion-de-la-recomendacion-general-sobre-la-trata-de-mujeres-y-ninas-en-el-contexto-de-la-migracion-global/

70 “CIDH. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 2015, párr. 171.”

71 “CEDAW. Recomendación General No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General No. 18, 26 de julio de 2016, párr. 24.”

72 Corte IDH. Caso Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, párr. 323.

73 “PINEDA, E. y A. KEYMER. 2019. “Aproximaciones a la migración colombo-venezolana: desigualdad, prejuicio y vulnerabilidad”. Clivatge, No. 7. Barcelona: Universidad de Barcelona.”.

74 “Artículo 33 de la Convención de Ginebra.”

75 “Entre 2012 y 2019 en los municipios de frontera con Venezuela han sido asesinadas 4.911 personas; 71 niños, niñas y adolescentes han sido vinculados a algún grupo armado ilegal; 71.561 personas han sido expulsadas forzosamente y 203 han sido secuestradas. Igualmente, 378 migrantes venezolanos han sido asesinados entre 2017 y 2019”

76 Migración. Así ha sido la evolución de la crisis migratoria venezolana -corte. 2019.

77 Como advierte “la Directriz No. 2 sobre la identificación de las víctimas de trata de personas y de los tratantes, incluida en los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH, 2002).”

78 Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá de la Secretaría Distrital de la Mujer (2018), titulada “Caracterización de Personas que Realizan Actividades Sexuales Pagadas en Contextos de Prostitución en Bogotá 2017”

79 La actividad: son las primeras acciones para trasladar al territorio nacional o internacional mediante: captación, transporte, acogida o recepción de personas. Por lo que la víctima queda aislada culturalmente. El Medio: Aunque el Código Penal no lo contemple, en el Protocolo de Palermo el medio es necesario. Dividiéndose en tres: (i) coercitivo (por medio de amenazas o uso de la fuerza) (ii) consentido (mediante fraude o engaño la víctima es trasladada, (iii) mixto (se usa una mezcla de amenazas y engaños). Y el Propósito: fines de explotación.

80 De conformidad con la Convención Belén do Para y de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

82 “Villavicencio Juan, 2016. El derecho a ser oído en los casos de violencia sexual. Las Garantías judiciales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. ISBN. 978-607-8211-06-7. Dirección Nacional de los Derechos humanos Ciudad de México. Pág. 23.”

83 “CORTE IDH. Caso Fernández Ortega. Vs. México. EPFRC. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Párr. 19.”.

84 “CORTE IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. EPFRC. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Párr. 178.”-

85 “CORTE IDH. Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. EPFRC. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Párr. 140 “la falta de investigación de hechos graves contra la integridad de la persona como torturas y violencia sexual en conflictos armados y/o dentro de patrones sistemáticos, constituyen un incumplimiento de las obligaciones del Estado””.

86 “Manual para la estimación de las necesidades en materia de respuesta de la justicia penal a la trata de personas de la ONU. 2010”.

87 “CEPAZ, AVESA, Mujeres en Línea y el Centro Hispanoamericano para la Mujer Freya. (2019). Situación de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho y de género. Pág. 9. Disponible en: <https://cepaz.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-DEF-EDI.pdf>”.

88 Ibidem.

89 “Fundación Paz y Reconciliación. 2020. Sin dios ni ley. Un análisis de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana. Pág. 7. Disponible en: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/02/INFORMEDE-SEGURIDAD-EN-LA-FRONTERA-1.pdf>

90 Decreto 1066 de 2015.

91 “Corporación Ser Voz and Espacios de Mujer, “IV Balance de La Implementación de Las Políticas Anti-Trata En Colombia” (Bogotá D.C, 2019), 9. Que señala que “el número de víctimas de trata ha ido en aumento, habiendo 114 víctimas de trata reportadas durante el 2018 por el Ministerio del Interior”.”

92 “Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, and Organización Internacional para las Migraciones – OIM, Guía Para La Identificación y Atención a Víctimas de La Trata de Personas, 2016, 23-25. “la exposición de las víctimas a un evento traumático, el temor que sufren por un peligro constante, su desconfianza frente a las entidades del Estado, el temor a ser criminalizadas o deportadas, las barreras de comunicación, las diferencias culturales, la poca sensibilidad en relación con el delito de la trata y sus particularidades, la falta de capacitación de los funcionarios, y la falta de presupuesto de las entidades involucradas en el proceso””.

93 Que se incorpora como anexo a este fallo.

94 Documento en el que le informaron que le realizaron el acompañamiento institucional en la asistencia dada por la Cruz Roja, ONU Mujeres y el Consejo Noruego para los refugiados. Añadiendo los resultados de la investigación de la FGN.

95 Solicitándole que la Regional de C hiciera claridad de los alcances de la sentencia C- 470 de 2016, pues pareciera una apreciación personal, pues en la sentencia no se lee de esa manera.

96 Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guajira, Guainía, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés, Vichada y Vaupés.

97 En la cual realizaron 7 mesas de expertos y 12 de trabajo con la participación de 15 entidades del Comité Interinstitucional y 3 ajenas al Comité y dos organizaciones internacionales, 6 regiones y 15 organizaciones de la sociedad civil, observatorios y universidades. Siendo un proceso de construcción conjunta con los diferentes actores de la lucha contra la trata.

98 Anexó los formatos de citación a comparecer ante la FGN.

99 Dichas preguntas no corresponden con los pedimentos que la Corte le elevó a la Policía

Nacional y tampoco se indica el contexto en que fueron realizadas por el Ministerio del Interior.

100 Cuando inició operaciones la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

101 En síntesis, expuso: a) Tarjeta de Movilidad Fronteriza -TMF: Creada como una herramienta que facilita el tránsito fronterizo entre Colombia y Venezuela luego de que el gobierno nacional permitiera el paso fronterizo de manera ordenada y segura en agosto de 2016.

La TFM se dirige a los ciudadanos venezolanos que por las condiciones de su país no cuenta con pasaporte o documento válido de viaje, pero que, para atender sus necesidades básicas, requieren ingresar a la zona de frontera. Ese documento no sustituye la visa y otros documentos de viaje. Sin embargo, aunque a partir del 8 de febrero de 2018 se anunció que no se iban a expedir más TMF, eso no supone que no se mantengan vigentes las expedidas hasta su vencimiento.

b) Permiso Especial de Permanencia -PEP: Creado mediante Resolución Nro. 5797 de 2017, y permite a los titulares acceder a la oferta institucional de salud, educación y trabajo. Cuyas fases de entrega se han ampliado, indicando:

Fase 1: Periodo de solicitud: 3 de agosto de 2017 a 31 de octubre del mismo año. Para los migrantes venezolanos que: (i) Se encontraran en el territorio colombiano el 28 de julio de 2017, (ii) que haya ingresado de manera irregular por puesto de control migratorio habilitado, (iii) que no tenga antecedentes judiciales nacionales e internacionales y (iv) que no tenga una medida de expulsión o deportación vigente.

Fase 2: En la Res. Nro. 0740 del 5 de febrero de 2018 se estableció un nuevo término para acceder al PEP, entre el 7 de febrero y el 7 de junio de 2018, para los nacionales de Venezuela que se encontraran en el territorio colombiano al 2 de febrero de 2018.

Fase 3: Decreto 1288 de 25 de julio de 2018 que establece el periodo de solicitud del 2 de agosto al 2 de diciembre de 2018 y se da una extensión hasta el 21 de diciembre de 2018.

Fase 5: Res. Nro. 2540 de 21 de mayo de 2019, establece que el PEP se le puede otorgar a los nacionales de Venezuela miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de ese país que

estaban en territorio colombiano a 13 de mayo de 2019 y realice la solicitud entre el 24 de mayo de 2019 y el 22 de julio del mismo año.

Fase 6: Res. Nro. 0240 de 23 de enero de 2020, fijó que se concede para los ciudadanos venezolanos que estén en el territorio hasta el 29 de noviembre de 2019 y conceden un plazo de 4 meses desde el 24 de enero de 2020.

c) Permiso de Ingreso y Permanencia de Transito Temporal -PIP-TT: Concedido a los extranjeros que pretenden transitar el territorio nacional con el fin de hacer conexiones o escalas para retornar a su país de origen o a un tercer país. Sin el ánimo de domiciliarse en Colombia.

d) Permiso de Ingreso y Permanencia -PIP: Res. Nro. 3167 de 2019, se concede para los extranjeros que no requieren visa y que pretenden ingresar al territorio sin vocación de domicilio ni ánimo de lucro para permanecer en periodos de corta estancia. El extranjero debe sufragar sus gastos.

e) Tránsito con pasaporte venezolano vencido: Res. Nro. 872 de 5 de marzo de 2019, por medio de la cual se autorizó a que ingresen, transiten y salgan del territorio nacional con el pasaporte vencido por la gran población de migrantes que no tienen el vigente.

f) Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización -FEPFF, como mecanismo excepcional y transitorio, dirigido a ciudadanos venezolanos en condición irregular para facilitar el acceso a un empleo formal. Creado mediante Decreto 117 de 28 de enero de 2020. (Requisitos: 1. Ser ciudadano venezolano. 2. Ser mayor de edad conforme al ordenamiento jurídico colombiano. 3. Presentar la cedula de identidad venezolana y/o el pasaporte la República

Bolivariana Venezuela aun cuando se encuentren vencidos, de conformidad con los parámetros de la Resolución 872 de 2019 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores o la norma que la modifique o sustituya. 4. No tener antecedentes judiciales en Colombia o en el exterior. 5. No ser sujeto de una medida administrativa de expulsión o deportación vigente. 6. Ser titular según corresponda en cada caso, de: (i) Una oferta contratación laboral en territorio nacional, por parte de un empleador, o (ii) Una oferta de contratación de prestación de servicios en el territorio nacional, por parte de un contratante).

102 En concreto, le ordenó al Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas que activara la ruta de protección y atención para las víctimas de trata de personas en beneficio de la accionante y su familia en los términos dispuestos en la Ley 985 de 2007 y en el Decreto 1066 de 2015.

103 Decreto 2591 de 1991: “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

104 Al respecto, puede verse lo dispuesto, entre otras, en la Sentencia T-255 de 1993.

105 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948.

106 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Aprobado por el Congreso de la República de Colombia a través de la Ley 74 de 1968.

107 Suscrita luego de Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969. Instrumento que fue aprobado a través de la Ley 16 de 1972.

108 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000. Ratificada en la Ley 800 de 2003.

109 Artículo 3.

110 Radicado Nro. 39257. En esa oportunidad la Sala de Casación Penal indicó textualmente lo siguiente: “la acción prohibida es la de instrumentalizar o cosificar a una persona como si fuera una mercancía. Aún más, el mismo diccionario define la palabra “trata” como “Tráfico que consiste en vender seres humanos”. Y continuó diciendo que: “captar implica atraer a alguien, ganar su voluntad; trasladar es llevar a una persona de un lugar a otro; acoger equivale a suministrarle refugio, albergue, o techo; y recibir es tomar o hacerse cargo de alguien que es entregado por un tercero. Y tales acciones pueden ejecutarse, como lo prevé la norma internacional, mediante amenazas, a través del uso de la fuerza u otras formas de coacción, como el rapto, el fraude, el engaño, o abusando del poder o confianza que se detenta sobre la persona o aprovechando de la situación de vulnerabilidad en que se halla, medios que no son exigibles cuando la víctima es un niño”.

111 Como también concluyó esta Corporación en la Sentencia C-470 de 2016.

112 Ver la página 24 del Informe. Visible en:
https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/marzo/PROTOCOLO_DE_INVESTIGACION_Y_JUDICIALIZACION_Sede.pdf

113 Ibidem. Pág. 28.

114 Informe del Ministerio del Interior “Migración Venezolana y Trata de Personas” 2018. P. 8. Disponible en:
https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/migracion_venezolana_y_la_trata_de_personas.pdf

115 Ibidem. Págs. 7 y 8.

116 Ibidem. Página 7.

117 Ibidem.

118 Tomado del anexo técnico 2 del Decreto 1818 de 2020.

119 Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-1078 de 2012.

120 Al respecto, ver la Sentencia C-470 de 2016.

121 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-470 de 2016.

122 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-376 de 2019.

123 En relación al tema puede consultarse el caso de VRP vs Nicaragua y otros.

124 De la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito Colombia en convenio con el Ministerio del Interior y otros. Visible en:
https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/marzo/PROTOCOLO_DE_INVESTIGACION_Y_JUDICIALIZACION_Sede.pdf

125 Frente a estas obligaciones, puede verse lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-579 de 2013.

126 De los que se destacan: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos para determinar el alcance de las obligaciones estatales en cuanto a la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra la mujer.

127 Como se infiere de los arts. XVIII de la Declaración Americana y 8 y 25 de la Convención Americana.

128 Derivado del art. 7 de la Convención Belem do Pará.

129 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez c. Honduras y Caso Fernández Ortega y otros c. México.

130 Ibidem.

131 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”, 20 enero 2007, citado en las sentencias T-012 y T-265 de 2016, y T-027 de 2017.

132 Por medio de la cual se ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo.

133 Aunque según el párrafo 2 del artículo 2.2.3.4.1 del Decreto 1818 de 2020 se mantendrá vigente hasta que el Gobierno nacional adopte una nueva Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas.

134 Artículo 2 del anexo técnico 2 del Decreto 1818 de 2020.

135 Los ejes son (i) Coordinación y Sostenibilidad, (ii) Protección y Asistencia, (iii) Investigación y Judicialización, (iv) Generación y Gestión del Conocimiento, (v) Prevención y (vi) Cooperación Internacional, Migración y Fronteras. Y los enfoques son (i) Enfoque de derechos humanos, (ii) Enfoque de género, (iii) Enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas, (iv) Enfoque de curso de vida, (v) Enfoque diferencial, (vi) Enfoque étnico, (vii) Enfoque de Interseccionalidad, (viii) Enfoque territorial, (ix) Enfoque

fronterizo y migratorio, y (x) Enfoque criminológico.

136 Resulta importante tener en cuenta que el programa de protección y asistencia no se encuentra regulado en el Decreto 1818 de 2020. Sin embargo, eso no supone que los enfoques previstos en ese decreto no deban tenerse en cuenta en el desarrollo del mencionado programa, pues la Ruta Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas no le es ajena como quiera que esta se encamina a “[...] desarrollar la política de Estado que contrarreste este flagelo [...], tornándose apenas natural que sus contenidos deban irradiar todos los programas direccionados a atacar ese delito.

137 En efecto, según el numeral 5 del artículo 2 del Decreto 1069 de 2014 se indica que los programas de asistencia y protección a las víctimas de trata se encaminan a garantizar tanto las medidas de protección y asistencia para la víctima de trata, como de sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero civil y al cónyuge o compañero permanente.

138 Hasta el arribo de la víctima a su lugar de origen y domicilio.

139 Numeral 14 del artículo 2 del Decreto 1069 de 2014, el cual señala: “Seguridad. Consiste en actividades de tipo preventivo y reactivo frente a situaciones que pongan en riesgo la integridad física y psicológica de las víctimas de la trata de personas, para lo cual se realizan acompañamientos con policía hasta el arribo de la víctima a su lugar de origen y domicilio. Así mismo la policía del sector donde reside la víctima efectúa revistas periódicas y verificaciones de condiciones de seguridad con el propósito de conocer las necesidades de seguridad y actuar en prevención.”.

140 Artículo 12 del Decreto 1069 de 2014.

141 Numeral 11 del artículo 2 del Decreto 1069 de 2014.

142 Ibid., numeral 10

143 Ibid., numeral 9.

145 Artículo 7 de la Ley 985 de 2005.

146 Estrategia que se analizará más adelante.

147 Según el objetivo general del anexo que fue adoptado en el artículo 2.2.3.4.5 del Decreto 1818 de 2020.

148 Artículo 13 de la Ley 985 de 2005: “El Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas será el organismo consultivo del Gobierno Nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas.”.

149 Parágrafo del numeral 5 del artículo 4 del Decreto 1069 de 2014.

150 Ibid., artículo 14.

151 Ibid., artículo 15.

152 Parágrafo del numeral 5, del artículo 4 del Decreto 1069 de 2014.

153 Como se indicó en el Instructivo versión 01, con código SC-I-01 del Ministerio del Interior. Vigente desde el 06 de noviembre de 2018.

154 Artículo 7 del Decreto 1069 de 2014.

155 Ibid., artículo 6. Al respecto, además puede consultarse la Sentencia C-470 de 2016 de la Corte Constitucional.

156 Ibid., artículo 6.

157 Ibid., artículo 34.

158 Como por ejemplo, la información recibida, los allanamientos realizados, las investigaciones adelantadas, los indicios o cualquier otro medio.

159 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-470 de 2016.

160 Visible en:
https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/migracion_venezolana_y_la_trata_de_personas.pdf

161 Al respecto, el informe indicó que “preocupa el alto volumen de migrantes venezolanos

lo cual no solo para los programas de protección y asistencia de víctimas de Trata de Personas, sino en general, desbordan la capacidad de respuesta institucional.”.

162 Informe. Ibidem. Pág. 36.

163 Informe. Ibidem. Pág. 38.

164 Visible en:
<https://pares.com.co/2020/02/10/sin-dios-ni-ley-un-informe-de-la-violencia-en-la-frontera/>

165 Puede consultarse en:
<http://omeg.sdmujer.gov.co/phocadownload/2019/analisis/Libro%20caracterizacion%20ASP.pdf>

166 Dicho informe es un aporte realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, en apoyo con el Ministerio del Interior, la Unión Europea y la Organización Mundial para las Migraciones. Visible en:
https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/marzo/PROTOCOLO_DE_INVESTIGACION_Y_JUDICIALIZACION_Sede.pdf

167 Página 59 del Protocolo de Investigación y Judicialización.

168 Artículo 230 de la Constitución: “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”.

169 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 96.

170 (i) Se decrete la reserva de identidad y se utilice un seudónimo; (ii) a la Alcaldía de C que disponga de recursos para el correcto funcionamiento del Comité de Lucha contra la Trata de Personas, (iii) a Migración actuar a favor de la actora y su familia para priorizar su proceso de regularización migratoria y, mientras se cumple con eso, mantenga vigente sus salvoconductos, (iv) al Ministerio del Interior que: a) cree un protocolo con perspectiva de género para la identificación de víctimas de trata de personas que: 1) involucre distintas autoridades, 2) tenga un carácter interdisciplinario, 3) no dependa de las autoridades de policía, vigilancia fronteriza o encargadas de investigación penal, y 4) que

cumpla con los requisitos establecidos por organizaciones internacionales, y b) disponga mecanismos y recursos para la coordinación entre el nivel central y el nivel territorial de la política pública en materia de trata de personas mediante una actualización de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas, (v) al Ministerio del Interior y entidades competentes que dispongan de estrategias de capacitación y formación continua a funcionarios públicos involucrados en las rutas de prevención, atención, protección a víctimas de trata de personas con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, (vi) a la FGN, que otorgue las medidas de protección para la actora y su familia y revisar el juicio de adecuación típica adelantado por la Fiscalía Tercera Seccional CAIVAS.

171 En efecto, el artículo 2 del Decreto 1069 de 2014 señala que “[...] [l]a condición de víctima se adquiere independientemente de que se identifique, aprehenda, procese o condene al autor o perpetrador del delito de la trata de personas y dicha conducta se ejecute individual o colectivamente.”.

172 Dentro de los principios de la Ley 985 de 2005 fijados en el artículo 2, en el numeral 1 se destaca que “El Estado tiene la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir la trata de personas, investigar y procesar a quienes la cometen, y ayudar y proteger a las víctimas de la misma.”.

173 Prevista en la Ley 895 de 2005, y en el Decretos 1069 de 2014.

174 Folio 18 del cuaderno 3 del expediente de tutela.

175 Artículo 10 de la Ley 985 de 2005.

176 Folio 88 del cuaderno 3.

177 Formato único de noticia criminal de la FGN, folio 89 del cuaderno 3.

178 Página 59.

179 Incluso, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de C, en el estudio de la tutela que presentó la actora consideró que se evidencian serios indicios de la configuración de los verbos rectores del delito de trata.