



ANALES DEL CONCEJO

DE BOGOTÁ, D.C.

PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO I N°. 2750 DIRECTOR: LUIS ALBERTO DONOSO RINCÓN. ABRIL 04 DEL AÑO 2018

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

PROYECTO DE ACUERDO N° 174 DE 2018 PRIMER DEBATE "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL SISTEMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD –PPL- EN CONDICIÓN DE DETENCIÓN PREVENTIVA EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL-ERON- EN EL DISTRITO CAPITAL”.....	2869
PROYECTO DE ACUERDO N° 175 DE 2018 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE BOGOTÁ D.C. PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS, SE INSTITUCIONALIZA EL COMITÉ DISTRITAL PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	2901

PROYECTO DE ACUERDO N° 174 DE 2018

PRIMER DEBATE

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL SISTEMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD –PPL- EN CONDICIÓN DE DETENCIÓN PREVENTIVA EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL-ERON- EN EL DISTRITO CAPITAL”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Quien ve restringida su libertad sin que pese sobre él una condena y por tanto se le presuma inocente, debe estar en condiciones que no resulten mayormente aflictivas para sus derechos fundamentales, y no constituyan tratos o medidas que le generen sufrimiento, y por el menor tiempo posible; ello por cuanto en este caso la medida se adopta como precaución y no como sanción.

Tomado de: Sentencia T-151 de 2016(H.C. Constitucional de Colombia)

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de acuerdo, tiene por objeto generar lineamientos para dar cumplimiento a las responsabilidades del Distrito Capital en el sostenimiento y atención integral a las personas reclusas en condición de detención preventiva¹ en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional -

¹ En Colombia, la figura de detención preventiva procede ante tres casos: cuando el imputado suponga un peligro para la sociedad o la víctima; cuando este constituya un riesgo para la integridad del proceso o cuando se prevea que evadirá la acción de la justicia. Mientras la persona se encuentra sindicada y en espera del juicio, podrá ser detenida preventivamente en establecimiento carcelario. La

ERON- ubicados en Bogotá, de conformidad con lo establecido en la ley 65 de 1993 y la ley 1709 del 2014.

Si bien el presente proyecto no podrá incluir todos los elementos necesarios para que el Distrito Capital asuma la totalidad de sus obligaciones, tendrá la finalidad de dejar sentado el precedente para que se destinen las partidas necesarias para garantizar la dignidad de las personas reclusas a su cargo, así como de la guardia, que sufre las graves consecuencias derivadas del hacinamiento carcelario en la ciudad.

El Sistema de Atención Integral, pretende que todos los sectores de la administración distrital, incluyan en sus programas a la población detenida preventivamente en los ERON de Bogotá. Deberá entenderse que estas personas se encuentran en extrema condición de vulnerabilidad, en una relación de especial sujeción con el Estado² y que se encuentran detenidos como medida preventiva, guardando la presunción de inocencia, por lo que sus derechos de ninguna manera pueden estar limitados.

Este proyecto de acuerdo, pretende beneficiar a una población históricamente olvidada y aislada, pero que mantiene la calidad de ciudadana. En este sentido, los diversos sectores del distrito deben incluir en sus grupos de atención a las PPL que se encuentran en las cárceles. Es de anotar, que ésta no es responsabilidad exclusiva del sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, ni mucho menos de Seguridad, convivencia y justicia; los sectores Educación, mujer, desarrollo económico, integración social, cultura, recreación y deportes, ambiente, hábitat y especialmente salud, deben generar esquemas de atención en el marco de los programas dirigidos a la población vulnerable, para que de la misma manera que sucede en la cárcel Distrital, las personas detenidas preventivamente en los ERON, puedan gozar de sus derechos con plenas garantías.

Aunado a lo anterior, debe ser prioridad del Distrito Capital dar cumplimiento a las órdenes emitidas por las sentencias T-762-2015, T-151-2016 de la H.C. Constitucional y radicado 2017-00492 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, así como de lo contenido en la ley 65 de 1993 y 1709 de 2014, sobre las responsabilidades de las entidades territoriales en la atención de las PPL en condición de sindicados reclusos en los Establecimientos Carcelarios Nacionales Ubicadas en Bogotá.

II. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN

La Ley 65 de 1993, por medio de la cual se expide el código Penitenciario y Carcelario, establece en su artículo 17, que es competencia de los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, velar por el sostenimiento, la vigilancia y administración de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que implique la privación de la libertad. Además, dicho artículo establece que los gobernadores y alcaldes, deberán aprobar dentro de los presupuestos departamentales y municipales una partida para financiar los gastos de sus cárceles como: pago de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y demás servicios.

responsabilidad de su sostenimiento y financiación se encuentra en cabeza del ente territorial, de conformidad con la ley 65 de 1993.

² Relación de Especial Sujeción es un término empleado por las altas cortes en la jurisprudencia, refiriéndose a la especial situación de indefensión o de debilidad manifiesta de la persona detenida en relación con el Estado.

En este sentido, será necesario aclarar que el artículo 21 de la misma ley define las cárceles como: establecimientos de detención preventiva, previstos exclusivamente para retención y vigilancia de sindicados, es decir, de las personas que mantienen la presunción de inocencia y que se encuentran en espera de que se adelante un juicio en su contra. De tal manera, el artículo 22 de la citada ley 65, diferencia las cárceles de las penitenciarías, definiendo éstas últimas de la siguiente manera: son establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión mediante un sistema gradual y progresivo para el tratamiento de los internos.

De lo anterior, los Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional-ERON-, son creados, fusionados, suprimidos, dirigidos, administrados y ubicados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, teniendo en cuenta que los centros para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen la privación de la libertad, por medio de una orden de la policía, son dirigidos, organizados y administrados por los Departamentos, Municipios, Áreas metropolitanas y el Distrito Capital de Bogotá, bajo la vigilancia y el control del INPEC.

De lo expuesto, es necesario señalar que en Bogotá funcionan tres ERON a saber: 1) Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Bogotá- COMEB La Picota, 2) El Establecimiento Carcelario Bogotá- La Modelo, y 3) La Reclusión de Mujeres Bogotá El Buen Pastor. Esta situación, implica que todos estos establecimientos, más la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, creada de conformidad con el artículo 17 de la ley 65 de 1993, reciben diariamente personas con medida de aseguramiento consistente en detención preventiva de carácter intramural, por lo que día a día aumenta el porcentaje de hacinamiento, limitando el ejercicio de los derechos de las personas que conviven en estos lugares.

Según cifras de la regional Central del INPEC, los tres ERON de Bogotá albergan 5.379 personas sindicadas y presentan problemas de hacinamiento iguales o superiores al 40% cada uno. En total, en los tres ERON, cohabitan 15.382 hombres y mujeres entre sindicados y condenados, cuando su capacidad real corresponde a 10.166 personas.

ESTABLECIMIENTO	%HACINAMIENTO	CAPACIDAD	TOTAL 17/02/2017	SINDICADOS	CONDENADOS
COMEB	49	5810	8668	1812	6855
EC BOGOTÁ	61	3081	4952	2938	2014
RM BOGOTÁ	38	1275	1762	629	1133
TOTAL	PROMEDIO49	10166	15382	5379	1002

Fuente: INPEC, respuesta 100-DIRCEN-JUASP- 17-02-2017.

Lo anterior, implica que la población sindicada constituye el total de hacinamiento que presentan los tres ERON de Bogotá, por lo que ciertamente resulta preocupante que el Distrito no haya asumido su responsabilidad a la fecha.

Reiteradamente, la jurisprudencia ha tutelado los derechos tanto de los reclusos como de los guardias que han tenido que vivir la crisis carcelaria. De ello, la Corte Constitucional ha definido esta crisis como un Estado de Cosas Inconstitucional, siendo ésta una situación de permanente violación de derechos humanos, en contravía de la Constitución Política Nacional.

Según cifras de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres tiene una población total de 792 internos, de los cuales, 787 están sindicados. Bajo estas circunstancias, Bogotá tiene una población total de 6.159 sindicados bajo su responsabilidad, de los cuales, a la fecha atiende únicamente el 12.72% que se encuentran

recluidos en la cárcel Distrital, que no presenta hacinamiento, ya que su capacidad total es de 1.028 personas.

Con lo expuesto, es necesario señalar que si bien, el Distrito Capital cumple con la responsabilidad de ley contenida en el artículo 17 de la ley 65 de 1993, teniendo en perfecto funcionamiento la Cárcel Distrital, que en la actualidad es un ejemplo frente a otras cárceles municipales y claramente incomparable con los ERON, también es cierto que la misma ley trata de la integración territorial, y de la responsabilidad en el recibo de presos departamentales o municipales.

De éste último tema, el artículo 19 de la citada ley 65, trata de las condiciones que se deben pactar entre los municipios y el INPEC para el recibo de los presos municipales en los ERON. Para nadie es oculto, que Bogotá es una de las ciudades que más presos le aporta al sistema penitenciario, por lo que aun cuando cuente con la Cárcel Distrital, deberá asumir las responsabilidades que la ley le asigna con los reclusos sindicados en los establecimientos Nacionales, toda vez que actualmente, el INPEC viene asumiendo la carga completa de una población que legalmente está destinada por competencia al ente territorial.

En respuesta emitida por el INPEC a la proposición 172 de 2017 del concejo de Bogotá, la dirección Región Central afirma que en reiteradas ocasiones se ha solicitado apoyo a la Alcaldía Mayor de Bogotá sobre las necesidades de atención de las PPL sindicadas en la ciudad, sin tener respuesta a la fecha³. De la misma manera, la dirección regional afirma que el 65% de la población sindicada es oriunda de Bogotá, lo cual le asigna al Distrito responsabilidad sobre la misma.

A fecha de hoy, el Distrito se ve en la tarea de responder coyunturalmente a las decisiones judiciales que le ordenan amparar los derechos de los y las sindicadas. De esta manera, la Administración distrital ha venido incurriendo en una serie de gastos imprevistos dentro del presupuesto distrital, pero que finalmente corresponden a una obligación de ley.

En el año 2014, se expide la ley 1709 que modifica parcialmente la ley 65 de 1993, la ley 599 de 2000 y la ley 55 de 1985, incluyendo varios elementos trascendentales para la atención de la población reclusa. Entre éstos, se encuentra el hecho de que las medidas penitenciarias deberán contar con un enfoque diferencial, situación que hace parte de las líneas generales del Plan Distrital de Desarrollo-Bogotá, mejor para todos. Otro elemento fundamental, y que debe llamar la atención del Concejo de Bogotá, es que el artículo 4° de ésta ley, que modifica el artículo 5° de la ley 65 de 1993, señala que **la carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad** (Subrayado y negrilla fuera del texto).

De los ERON ubicados en Bogotá, dos de ellos se encuentran en el rango de los que presentan mayor hacinamiento, como lo muestra la siguiente tabla:

No	Establecimiento		Capacidad	Población	Sobre población	Índice de hacinamiento
	Denominación	Nombre				
1	COMPLEJO METROPOLITANO	COMEB BOGOTA	5.810	8.787	2.977	51,2%
2	EPMSC - ERE	CALI	1.826	6.668	4.842	265,2%
3	COMPLEJO	COIBA PICALÉÑA	4.600	5.135	535	11,6%
4	EC - PSM	BOGOTA	3.081	4.916	1.835	59,6%
5	COMPLEJO	COJAM JAMUNDÍ	4.309	4.081	-228	-5,3%

Fuente: Informe estadístico INPEC febrero de 2017.

³ Oficio INPEC 2017EE0003088 del 30 de marzo de 2017.

Sobre esta base, es fundamental que se definan líneas de acción para atender ésta responsabilidad, más cuando convivimos en una sociedad de “populismo punitivo”, por así llamarlo, donde la excepción de la detención preventiva se ha convertido en la regla general, tal como lo reconoce el ministerio de Justicia que ha iniciado una campaña de racionalización de la detención preventiva como se muestra a continuación:



RACIONALIZACIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA

1

La regla general que se deriva de la presunción de inocencia es que para que alguien pueda ser privado de la libertad se requiere una sentencia condenatoria proferida en su contra.



2

La detención preventiva es una medida excepcional que se está aplicando como regla general. Es necesaria una regulación que conduzca a que se aplique a los casos que sí la requieren.

3

En nuestro sistema, la figura de detención preventiva procede ante tres casos:
 cuando el imputado suponga un peligro para la sociedad o la víctima;
 cuando este constituya un riesgo para la integridad del proceso
 o cuando se prevea que evadirá la acción de la justicia.

4

Contrario a la condena, la detención preventiva no es una sanción.
 Por esta razón, los límites son:

 <p>1 AÑO Tiempo límite para el cese de la detención preventiva*</p>	<p>120 días entre la presentación del escrito de acusación y el inicio de la audiencia de juicio oral</p>	<p>150 días entre el inicio de la audiencia de juicio oral y la lectura del fallo</p>
 <p>2 AÑOS Tiempo límite para los siguientes casos excepcionales**</p>	<p>1. Cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada (Ver ejemplos siguiente página). 2. Cuando sean tres o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva. 3. Cuando se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011.</p>	

www.minjusticia.gov.co

Fuente: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/4detencionpreventiva.pdf>. Consultada el 17 de abril de 2017.

Para los delitos por competencia de la justicia penal especializada los términos se duplicarán. Algunos ejemplos:



***240 días**
entre la presentación del escrito de acusación y el inicio de la audiencia de juicio oral

1. Hurto.
2. Estafa.
3. Inasistencia alimentaria.
4. Violencia intrafamiliar.
5. Falsedad en documento privado.

****300 días**
entre el inicio de la audiencia de juicio oral y la lectura del fallo

1. Homicidio agravado.
2. Lesiones personales agravadas.
3. Delitos contra personas y bienes protegidos por el DIH.
4. Secuestro extorsivo o agravado.
5. Desaparición forzada.

5

Nuestro actual Código de Procedimiento Penal prevé once (11) medidas de aseguramiento. La vulneración más intensa del derecho a la libertad que supone la detención preventiva solo es legítima cuando las demás medidas resultan insuficientes para alcanzar los fines pretendidos.

Medidas NO privativas de la libertad



Sometimiento a un mecanismo de vigilancia electrónica



Sometimiento a la vigilancia de una institución o de una persona



Presentación periódica ante el juez o ante la autoridad designada



Observación de buena conducta individual, familiar o social



Prohibición de salir del país, del lugar de residencia o de un ámbito territorial



Prohibición de comunicarse con determinadas personas o con la víctima



Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares



Prestación de una caución real y adecuada



Prohibición de salir del lugar de habitación entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m.

Medidas privativas de la libertad



Detención preventiva en establecimiento de reclusión.

Detención preventiva en la residencia del imputado.



www.minjusticia.gov.co

Fuente: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/4detencionpreventiva.pdf>. Consultada el 17 de abril de 2017.

La sociedad Colombiana, busca atender los problemas de criminalidad con penas de cárcel siempre, por lo que Bogotá al tener una mayor población, incrementa de manera sustancial la población reclusa que día a día ingresa a los establecimientos carcelarios.

Dentro de éste mismo marco social y legal, será también necesario reconocer que las personas detenidas preventivamente están allí como consecuencia de una medida cautelar, y que por consiguiente siguen siendo ciudadanos con el ejercicio pleno de sus derechos a pesar de estar privados de la libertad de circulación. Éstas personas, que no han sido declaradas culpables de ninguna conducta punible, y que están allí mientras la justicia decide su futuro, hoy sufren las inclemencias de una sociedad que habla de justicia restaurativa, pero que en la actualidad no hace nada por mejorar esta situación en la que cada persona se somete a la guerra por la dormida y la comida diariamente en los centros de reclusión.

Los reclusos en general, están completamente a cargo del Estado y por supuesto de todos sus órganos descentralizados; sin embargo, los sindicatos se encuentran a cargo de las entidades



territoriales. De esta manera, es necesario comprender que cada uno de los internos e internas de los establecimientos carcelarios están sujetos a lo que las entidades estatales les ofrezcan para garantizar las condiciones de vida y de goce de derechos. En relación con ello, las altas cortes han definido que existe una “relación de especial sujeción” entre el Estado Colombiano y las personas privadas de la libertad-PPL. Esta expresión ha sido usada en diferentes momentos por la jurisprudencia, apareciendo por primera vez en la Sentencia T-596 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón), y reiterada por importantes fallos en esta misma materia, como la sentencia T-153 de 1998 que es la primera en declarar un Estado de cosas Inconstitucional en materia carcelaria en Colombia.

Al respecto de la “relación de especial sujeción”, el H. Consejo de Estado, en sentencia del 27 de mayo de 2015⁴ señala que es *un deber positivo en cabeza del Estado, asegurar todas las condiciones necesarias que permitan a su vez condiciones adecuadas de efectiva resocialización de los reclusos*. En este sentido, es necesario precisar que la reinserción social o la resocialización dependen en gran medida de que cada persona privada de la libertad pueda contar con las condiciones sociales, culturales, ambientales, sanitarias, psicológicas, productivas y alternativas que le permitan el pleno goce de sus derechos en relación con la vida civil. En la medida en que una persona a la que le fue impuesta una medida cautelar de detención preventiva sea sometida a la desidia del Estado, ésta contribuirá a aumentar los índices de criminalidad, pues en las reclusiones se ven expuestos a condiciones infrahumanas que de ninguna manera salvaguardan los intereses de seguridad del estado, sino que por el contrario aumenta los resentimientos y rencores sociales que finalmente se reflejan en comportamientos delictivos mayores.

La Secretaría de Seguridad, convivencia y Justicia, en diferentes momentos se ha pronunciado respecto de la importancia de tener como bandera la justicia restaurativa, por lo que deberá considerar que la resolución de conflictos requiere de unos mínimos que garanticen que el individuo pueda vivir de manera digna mientras se le adelanta el juicio correspondiente.

La Justicia restaurativa, como lo ha señalado la doctrina es fundamentalmente una teoría social que involucra a todos los miembros de la sociedad como actores fundamentales en el apoyo y respaldo a los individuos que se encuentran enfrentados a la eventual comisión de un delito. De tal forma, deberá ser el Estado (que para el caso de Bogotá está representado en todos los sectores de la administración), quien asuma la responsabilidad de garantizar que los ciudadanos privados preventivamente de la libertad, cuenten con todos los servicios que están a disposición de los ciudadanos que circulan libremente.

Así las cosas, es necesario comprender que *los centros penitenciarios y carcelarios son instituciones fundadas en la justicia y el derecho, y que en ellos deben gobernar los principios y valores del orden constitucional vigente, en tanto que en un Estado Social y democrático de derecho, un centro de reclusión que no se enmarque en los principios constitucionales pierde su condición de tal*⁵. También en esta lógica, es necesario comprender que el distrito tiene una responsabilidad que no puede seguir evadiendo, y que lógicamente no puede seguir atendiendo de manera coyuntural, una situación perfectamente previsible que está definida legalmente y ampliamente respaldada por la jurisprudencia.

Resulta curioso, que al indagar a cada uno de los sectores del distrito sobre las acciones adelantadas en relación con la atención de los reclusos y reclusas sindicadas, la mayoría de secretarías responde que el Distrito, y especialmente su sector no tienen responsabilidades en ello,

⁴ Radicado 23-31-000-2015-00329-01

⁵ Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá- Sala Penal. Radicado N. 1100012204000-2017-00492 del 13 de marzo de 2017. Magistrado Sustanciador Dagoberto Hernández Peña.

pese a la amplia fundamentación legal y jurisprudencial que aquí se presenta. No obstante, la secretaría de ambiente y la de la Mujer responden haber realizado acciones pedagógicas en la Reclusión de Mujeres el Buen Pastor.

La situación que resulta preocupante, es que dichas acciones se adelantan en el marco del cumplimiento de órdenes judiciales, sin que hayan sido integradas de manera sistemática dentro de los planes de atención de cada sector. Así las cosas, las sentencias T-762 de 2015 y T-151 de 2016, así como el fallo proferido por el Tribunal superior de Bogotá el 13 de marzo de 2017 ordenan al distrito capital adelantar todas las acciones tendientes a garantizar el sostenimiento de la población sindicada, de conformidad con los principios legales expuestos antes en este proyecto de acuerdo.

No obstante lo expuesto, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y justicia, en respuesta emitida el 27 de marzo de 2017, señala que su única responsabilidad corresponde a la Cárcel Distrital, omitiendo completamente la responsabilidad de Bogotá como ente territorial en relación con los ERON. A continuación, apartes de la respuesta del sector:

Es importante señalar que de los centros penitenciarios y carcelarios ubicados en la ciudad de Bogotá D.C., la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia es responsable de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, mientras que el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC) es responsable del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB La Picota), del Establecimiento Carcelario de Bogotá (EC La Modeio) y del establecimiento de Reclusión de Mujeres de Bogotá (RM). Por lo anterior, nos permitimos dar respuesta a sus preguntas en lo que respecta a la Cárcel Distrital y Anexo de Mujeres y remitimos el cuestionario al INPEC para que este pueda orientar sobre la información que refiere a los centros penitenciarios a su cargo. De igual forma, las solicitudes que refieren al accionar del Ministerio Público se remiten a la Defensoría del Pueblo, a la Personería de Bogotá y a la Procuraduría General de la Nación. Las preguntas contenidas en su petición se trasladan a las entidades competentes, solicitando dar respuesta directamente a su despacho de la siguiente manera:

- Preguntas 1, 2, 3, 4 y 8: Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC).
- Pregunta 6, 11 y 12: Defensoría del Pueblo, Personería de Bogotá y Procuraduría General de la Nación.

Resulta desesperanzadora la respuesta del sector, toda vez que tanto los presupuestos legales como la amplia línea jurisprudencial han definido las responsabilidades del Distrito Capital. Así mismo, la respuesta dada al concejo de Bogotá parece contradictoria con la respuesta que la misma Secretaría de Seguridad le da Tribunal superior de Bogotá, en medio del litigio entre el INPEC y la nación, mismo que ha resultado en el fallo del cual se transcribe parcialmente su respuesta a continuación:

2.4. La Directora Jurídica y Contractual de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, refirió que con el fin de dar estricto cumplimiento a la integración territorial se encuentra adelantando acciones tendientes a acatar las sentencias T-762 de 2015 y T-151 de 2016, para lo cual el pasado 3 de marzo de 2017 ofició al Director Regional Central del INPEC con el objeto de que manifieste las necesidades concretas de dotación de elementos y recursos necesarios para los internos a su cargo, mantenimiento de infraestructura y demás que considere puede apoyar el Distrito Capital respecto de la población sindicada en Bogotá.

Aunado a lo manifestado anteriormente, es deber de este concejo en el marco de sus funciones, llamar la atención sobre los compromisos inconclusos que se han generado entre el Distrito Capital y la Regional Central del INPEC. En medio de la elaboración de este proyecto, se tuvo conocimiento de varias comunicaciones y reuniones que relacionan las solicitudes del INPEC a la Alcaldía Mayor de Bogotá para la atención de las PPL sindicadas en los tres (3) ERON en Bogotá.

En reunión del día 21 de noviembre de 2016, se encontraron el Secretario de Seguridad, el Director Regional del INPEC, el Director Nacional de INPEC y el Gr. Hoover Penilla, entre otros, con el ánimo de identificar las necesidades de los reclusos y reclusas de los tres ERON. En dicha reunión, es claro que el Distrito conoce y entiende su responsabilidad, por lo cual generó compromisos que aún no se han cumplido.

El día 12 de diciembre de 2016, la Regional Central de INPEC, mediante oficio 2016EE0009522 remite modelo de convenio para ser firmado en Bogotá, teniendo como ejemplo el convenio de recepción de reclusos vigente entre el INPEC y el municipio de Medellín.

Más adelante, el 30 de enero de 2017, la misma regional central del INPEC, mediante oficio 2017EE0000677 dirigido al Secretario Distrital de Gobierno, hace una solicitud de apoyo al INPEC para la atención de los sindicatos en los ERON, en donde hace una relación histórica de las solicitudes no atendidas. Así mismo, en oficio 2017EE0002135 del 08 de marzo de 2017, la regional de INPEC reitera la solicitud, esta vez dirigida al Subsecretario de Acceso a la Justicia, indicando que los servicios que presta el INPEC se están viendo afectados por la escasez de recursos destinados a la atención de la PPL reclusa en los tres (3) ERON de Bogotá. Esta vez, el INPEC hace una solicitud amparada en necesidades específicas y avaluadas en veintiún mil millones de pesos (\$21.000.000.000) que a la fecha no han sido traídos para ser analizados al concejo de Bogotá.

Es el momento oportuno para que la administración distrital comience a generar escenarios de fortalecimiento a la política de atención a población vulnerable, considerando que las PPL (sindicados, responsabilidad de Bogotá) son probablemente uno de los grupos poblacionales en mayor situación de vulnerabilidad e indefensión.

El Distrito Capital tiene que revisar los alcances de la jurisprudencia y tomar cartas en el asunto. Para ello, será importante revisar la historia de los diferentes fallos que han ordenado a los entes territoriales asumir la responsabilidad que la ley les asigna en materia de reclusos sindicados.

Desde 1992, la Corte Constitucional de Colombia ha abordado esta problemática, señalando que la prisión no puede exceder el ejercicio del Estado; no puede transgredir los derechos de los internos y por el contrario debe velar por su protección y garantía. La sentencia T-596 de 1992, presenta dos definiciones con respecto de las responsabilidades en cabeza del Estado y de la necesidad de protección de los presos:

DERECHOS DEL INTERNO-Responsabilidad del Estado

Si bien es cierto que la condición de prisionero determina una drástica limitación de los derechos fundamentales, dicha limitación debe ser la mínima necesaria para lograr el fin propuesto. Toda limitación adicional debe ser entendida como un exceso y, por lo tanto, como una violación de tales derechos. La órbita de los derechos del preso cuya limitación resulta innecesaria, es tan digna de respeto y su protección constitucional es tan fuerte y efectiva como la de cualquier persona no sometida a las condiciones carcelarias. Los derechos no limitados del sindicado o del condenado, son derechos en el sentido pleno del término, esto es, son derechos dotados de poder para demandar del Estado su protección. Del derecho pleno del interno a la vida, la integridad física y a la salud se derivan importantes consecuencias jurídicas para la administración penitenciaria que pueden ser descritas como deberes. Entre ellos se encuentra el deber de trato humano y digno, el deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, vestuario, utensilios de higiene y lugar de habitación en condiciones de higiene y salud adecuadas, el deber de asistencia médica y el derecho al descanso nocturno, entre otros.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Alcance

Los derechos fundamentales no incluyen sólo derechos subjetivos y garantías constitucionales a través de los cuales el individuo se defiende frente a las actuaciones de las autoridades públicas, también incluye deberes positivos que vinculan a todas las ramas del poder público. No sólo existe la obligación negativa por parte del Estado de no lesionar la esfera individual, también existe la obligación positiva de contribuir a la realización efectiva de tales derechos. La razón jurídica que explica este compromiso positivo del Estado se encuentra en el mandato constitucional según el cual, el Estado colombiano se funda en el valor de la dignidad humana, lo cual determina, no sólo un deber negativo de no intromisión sino también un deber positivo de protección y mantenimiento de condiciones de vida digna

En 1995, la Sentencia C-471 definió que *"Dentro del criterio de descentralización de que se habla, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, no encuentra esta Corporación incompatibilidad alguna entre la Carta Política y el artículo 17 demandado, ya que la creación, fusión, supresión en materia carcelaria, de competencia de los departamentos y municipios, no quebranta el concepto del Estado unitario en cuanto la ley conserva en cabeza del Gobierno Nacional, por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC", la ejecución de las sentencias penales y la detención precautelativa, la evaluación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, dejando solamente a los departamentos y municipios, así como a las áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, la creación, fusión o supresión de cárceles para aquellas personas detenidas precautelativamente y condenadas por contravenciones "por orden de autoridad policiva", y es bien sabido que tanto para el régimen departamental como en el municipal, estos entes pueden prestar aquellos servicios públicos "que determinen la Constitución y las leyes"*

Ahora bien el artículo 17 de la ley 65 de 1993 establece que en los presupuestos municipales y departamentales *"se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios."*, en razón de ellos tanto la Ley 65 de 1993 como la Carta Política, establecen las condiciones, desde el punto de vista fiscal, para que tales entidades territoriales asuman las competencias que se les transfieren respecto de las cárceles, su creación, fusión o supresión, organización, etc.

En 1998, la misma Corte Constitucional, incursiona el término de Estado de Cosas Inconstitucional, señalando la importancia de ordenar acciones efectivas de parte de las entidades del Estado, para suplir las necesidades que llevan a la permanente violación de derechos fundamentales. La sentencia T-153 de 1998, describe la situación de la siguiente manera:

Esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional.

En adelante, son varias las sentencias que han recalcado la importancia de que los entes territoriales en el sostenimiento de la población sindicada, buscando mejorar las condiciones de hacinamiento de los establecimientos de reclusión.

Adicionalmente, la Ley 715 de 2001, que crea el Sistema General de Participaciones, establece en su artículo 3° que una porción de la participación será de propósito general, y dentro de éste, el artículo 76.6, define que en materia de centros de reclusión los municipios, en coordinación con el INPEC deberán garantizar el sostenimiento de las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

La Defensoría del Pueblo, desde su misionalidad ha identificado que en el Sistema carcelario se presentan cuatro problemáticas sobresalientes que requieren atención inmediata, esto es: i) hacinamiento desbordado; ii) infraestructura inadecuada y obsoleta; iii) deficiente atención en salud tanto a nivel básico como especializado y iv) ausencia de programas de socialización o reinserción social positiva. Por ello resulta prioritario que el Distrito enfoque sus esfuerzos en mejorar esta condición, de la mano que contribuiría a la disminución de los índices de criminalidad de la ciudad.

Con todo, éste proyecto de acuerdo deberá ser la base para la implementación de una política pública de atención integral que cuente con presupuesto y sea ejecutable dentro de los objetivos del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá, mejor para todos” El sistema de atención integral que aquí se crea, permitirá que ninguna acción normativa termine con efectos nugatorios, pues de nada sirve que el Concejo de Bogotá apruebe acuerdos que no cuenten con el respaldo suficiente de las acciones que los hagan reales, efectivos y ejecutables.

ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA QUE PUEDEN ASUMIR LOS DIFERENTES SECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL SISTEMA DE ATENCIÓN INTEGRAL:

Es indispensable, para el análisis de las competencias de cada sector que pueda hacer parte del sistema, identificar la misionalidad y los programas del Plan de Desarrollo “Bogotá, Mejor Para Todos” que corresponden a cada uno, partiendo del hecho que las personas detenidas preventivamente corresponden a un grupo vulnerable de ciudadanos que no han perdido derechos de ningún tipo, pese a mantenerse preventivamente en un establecimiento carcelario. Por lo tanto, es menester de esta corporación, comprender que los planes y programas que deben llegar a estos reclusos sindicados, son esencialmente los mismos que llegan a cualquier ciudadano bogotano sin distingo de ningún tipo, en aras de la responsabilidad que sobre ellos tiene el Distrito Capital.

A continuación se presentará el análisis de cada uno de los sectores que deberán componer el sistema, partiendo de la primicia de que es el Distrito Capital como representante del Estado, quien debe responder de manera directa garantizar el pleno goce de los derechos de todas las personas sin ningún tipo de diferenciación, tal como lo señala la ley y lo ha reconocido la jurisprudencia:

- 1. Secretaría distrital de gobierno:** Esta secretaría tiene en su misión, liderar la articulación eficiente y efectiva de las autoridades distritales para mejorar la calidad de vida de todos los bogotanos. Así mismo, garantizar la convivencia pacífica y el cumplimiento de la ley en el Distrito Capital, protegiendo los derechos y promoviendo los deberes de los ciudadanos, en aras de promover una ciudadanía activa y responsable. De ello, en el Plan de Desarrollo Distrital, se encuentra el programa “Bogotá vive los derechos humanos con las siguientes metas asociadas al sentido de éste proyecto de acuerdo:

Meta Resultado	Indicador Resultado
Implementar un Sistema Distrital de Derechos Humanos	Sistema Distrital de Derechos Humanos
Implementar Política Integral de Derechos Humanos del Distrito	Política Integral de Derechos Humanos del Distrito
30,000 personas certificadas, promocionadas y sensibilizadas en derechos humanos para la paz y la reconciliación	Ciudadanía promocionada, sensibilizada y certificada por el programa de educación en derechos humanos para la paz y la reconciliación a través de medios presenciales o virtuales
Crear, implementar y difundir la política pública de libertad religiosa, de culto y conciencia.	Política pública de libertad religiosa, de culto y conciencia.
implementación de 3 Planes de Acciones afirmativas de grupos étnicos	Planes de Acciones afirmativas de grupos étnicos

Lo anterior, sumado a que ésta Secretaría, cuenta en su estructura con una Subsecretaría para la gobernabilidad y la garantía de derechos, que podrá incluir en la población a beneficiar a los reclusos sindicados, en consideración a su condición de ciudadanos inocentes, según la presunción constitucional contenida en el artículo 29CP.

Lo anterior, conduce necesariamente a concluir, que todos los programas adelantados en el marco de la garantía de los derechos de los ciudadanos, deberán incluir a la población interna sindicada.

2. Secretaría Distrital de Educación:

Esta secretaría, cuenta dentro de sus programas con un sistema de educación para adultos, que pretende contribuir de manera efectiva a disminuir los índices de analfabetismo y a la formación de ciudadanos integrales en todos los ciclos de educación formal. De esta manera, el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá, Mejor para Todos”, le asigna al sector la siguiente meta:

Meta Resultado	Indicador Resultado	Meta Producto	Indicador Pro Indicador Producto ducto
Disminuir la tasa de analfabetismo al 1,6%	Tasa de analfabetismo	13.000 nuevos adultos atendidos a través de estrategias de alfabetización	N° de nuevos adultos atendidos a través de estrategias de alfabetización

De esta meta, se puede deducir que estos programas deben hacerse extensivos a la población privada de la libertad, toda vez que está demostrado que en muchas ocasiones los índices de criminalidad han estado asociados a la falta de educación y especialmente a la falta de oportunidades. De todo ello, éste programa también podrá ser desarrollado con la población reclusa.

3. Secretaría del Hábitat:

Dentro de las funciones asignadas a este sector, el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá y el Decreto Distrital 121 de 2008, establecen que: La secretaría del Hábitat de deberá formular las políticas y planes de promoción y gestión de proyectos de renovación urbana, el mejoramiento integral de asentamientos, los reasentamientos humanos en condiciones dignas, el mejoramiento de

vivienda, la producción de vivienda de interés social y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social, según el concepto de la secretaría General 079 de 2008⁶.

De ello, es preciso señalar que cada sector es representante del ente territorial, y que en tal sentido, será deber de las entidades funcionar de manera sistemática para que el Distrito pueda cumplir a cabalidad con las funciones asignadas por ley y preste los servicios, garantizando el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos. De esta manera, la ley asigna competencias para el ente territorial que no podrán ser recargadas a un solo sector como garante del derecho, en este caso, de los reclusos en condición de sindicados.

La secretaría del hábitat, en relación con su misionalidad y con las funciones asignadas, deberá necesariamente constituirse en apoyo para el desarrollo de las actividades relacionadas en el artículo 19 de la ley 65 de 1993, que hacen referencia al mantenimiento de la infraestructura. De esta manera, se deberá involucrar como entidad de apoyo y garantía para que los reclusos a cargo del Distrito puedan habitar lugares dignos y enmarcados en las condiciones de menor riesgo en infraestructura.

4. Secretaría de Cultura, recreación y deporte:

En la actualidad, este es el único sector que desarrolla de manera permanente planes y programas dirigidos a la población reclusa, incluyendo atención en los ERON. De acuerdo a la respuesta emitida en el momento de consolidación del presente proyecto, la secretaría de cultura ha desarrollado diferentes nodos del programa BiblioRed que evidentemente apoya las actividades de formación y ocupación del tiempo libre de los y las reclusas en todos los establecimientos carcelarios ubicados en Bogotá, sin distinción. Esta labor, es de resaltar y además contribuye significativamente al desarrollo del derecho a la dignidad, donde cada una de las personas que se encuentra en las cárceles debe tener acceso a la cultura y el Estado debe ser garante de ello.

De la misma manera, el Instituto Distrital de las Artes-IDARTES – ha suscrito un convenio interadministrativo con el INPEC para el desarrollo de actividades relacionadas con el arte y el lenguaje como forma de contribuir a los procesos de resocialización y reintegración en el marco de la política penitenciaria y carcelaria de Colombia.

Con lo anterior, la cinemateca distrital, en asocio con la Secretaría de la Mujer y el INPEC, han venido desarrollando programas en formación audiovisual, haciendo llegar una copia al concejo de Bogotá, del producto obtenido.

Así mismo, y en asocio también con la Secretaría de la mujer, el IDRDR ha venido adelantando programas para el ejercicio de los derechos culturales y recreo deportivos para las mujeres privadas de la libertad.

De lo expuesto, es preciso reconocer la gran labor de este sector, en el sentido en que ha comprendido que todos los planes, programas y proyectos se pueden dirigir de manera general a toda la población, indistintamente del lugar de ubicación de las personas.

La situación refleja que así como este sector puede vincular a los reclusos entre su población beneficiaria, todos los sectores pueden seguir el ejemplo.

⁶ Respuesta con radi9cado 2-2017-24657 de la Secretaría del Hábitat a Concejo de Bogotá.

5. Secretaría de la mujer:

Este es otro sector que ha vinculado a la población reclusa en el ejercicio de sus actividades. Esto demuestra que la tarea de integrar las entidades y las acciones puede generar resultados significativos. De la respuesta obtenida en el marco de la construcción del presente proyecto, la Secretaría de la mujer indicó que de su misionalidad y del cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan distrital de Desarrollo, se han adelantado programas, planes y proyectos tendientes a la vinculación de las reclusas del Buen Pastor y el Pabellón esperanza de la Cárcel Distrital.

De manera articulada con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y el INPEC se han desarrollado actividades tendientes a mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y mujeres en las cárceles, en el marco de la defensa de sus derechos sexuales y reproductivos, orientación jurídica, educación para adultas, formación para la vinculación laboral y el emprendimiento, sensibilización frente a la guardia, y acciones de formación política para las mujeres.

Es necesario señalar que acciones como el acompañamiento a la USPEC en las acciones de transversalización de la igualdad de género, se ha desarrollado tras un fallo judicial que obligó a dicha acción.

No obstante lo anterior, las acciones desarrolladas de manera conjunta entre la Secretaría de la mujer, la secretaría de Cultura (y sus entidades e institutos), la secretaría de ambiente, la secretaría de integración social y la secretaría de salud, demuestran que si hay un propósito común, se pueden generar líneas transversales de atención, que garanticen los derechos de las reclusas.

6. Secretaría Distrital de Integración Social:

Este sector, en respuesta a la información solicitada para la construcción de esta propuesta, aclara que el artículo 1 del Decreto 607 de 2007, señala el objeto de esta secretaría en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Objeto. La secretaría distrital de integración social, tiene por objeto orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Así como, prestar servicios sociales básicos de atención a aquellos grupos poblacionales que además de sus condiciones de pobreza se encuentran en riesgo social, vulneración manifiesta o en situación de exclusión social”

Artículo 2° Funciones...

- a) Formular, orientar y desarrollar políticas sociales, en coordinación con otros sectores, organismos o entidades, para los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, en especial de aquellos en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad y promover estrategias que permitan el desarrollo de sus capacidades.*
- b) Dirigir la ejecución de planes, programas y proyectos de restablecimiento, prevención, protección y promoción de derechos de las personas, familias y comunidades, en especial aquellas de mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.*
- c) Establecer objetivos y estrategias de corto, mediano y largo plazo, para asegurar la prestación de servicios básicos de bienestar social y familiar a la población objeto.*
- d) Desarrollar políticas y programas para la rehabilitación de las poblaciones vulnerables en especial habitantes de la calle y su inclusión a la vida productiva de la ciudad”*

De acuerdo con ello, será necesario retomar la idea desarrollada con anterioridad, donde los reclusos han sido reconocidos jurisprudencialmente como personas absolutamente vulnerables en estado de indefensión total, en la relación de especial sujeción que mantienen con el Estado colombiano. De esta manera, será necesario comprender que las iniciativas misionales y las definidas en el Plan Distrital de Desarrollo, deberán contener como parte de la población a atender, a los reclusos que viven en Bogotá.

Pese a que el sector en su respuesta SAL-24503, señala que el tratamiento de reclusos no es de su competencia, por lo que se da traslado a la secretaría de Seguridad, convivencia y Justicia, en respuesta anteriormente mencionada, de la Secretaría de la Mujer, se informa que el sector Integración Social participó de las acciones desarrolladas en el marco del convenio de voluntades suscrito entre el INPEC y la SDMujer.

Dentro del Plan distrital de Desarrollo “Bogotá, mejor para todos” se pueden encontrar diferentes programas que corresponden al sector y que pueden incluir dentro de sus grupos focales a la población reclusa. Estos son:

Meta Resultado	Indicador Resultado	LB/fuente/año Resultado	Meta Producto
Incrementar en 2 años la mediana de la edad de las mujeres al nacimiento de su primer hijo.	Mediana de la edad en las mujeres al nacimiento de su primer hijo	La mediana de la edad de las mujeres al nacimiento de su primer hijo es de 22 años. DANE - Sistema de Estadísticas Vitales SDS - 2013	Diseñar e implementar una (1) estrategia distrital de prevención y atención integral de la maternidad y paternidad temprana
Disminuir en 18 puntos porcentuales la percepción de discriminación, violencias y exclusión social de las personas de los sectores LGBTI, que les impide el ejercicio pleno de sus derechos. * *La SDIS aportará el 4,9% para el cumplimiento de esta meta.	Porcentaje de personas de sectores LGBTI que expresan que han sido discriminadas.	El 69,4% de las personas de sectores LGBT encuestadas expresó que ha sido discriminado o que sus derechos han sido vulnerados por cualquier razón (Medición de la línea base de la política pública LGBT 2014 -SDP)	Atender 13.000 personas de los sectores LGBTI.

Disminuir en 2 puntos porcentuales las personas que percibe discriminación por su origen étnico	Percepción de las personas que perciben discriminación por su origen étnico	9,6% de las personas pertenecientes a grupos étnicos en Bogotá perciben discriminación por origen étnico	
Se incrementará el 30% de jóvenes que finalizarán proceso de formación en habilidades, capacidades, y competencias en cultura ciudadana o laborales.	Número de jóvenes vulnerables vinculados a procesos de formación por la SDIS e IDIPRON para desarrollar y fortalecer habilidades, capacidades o competencias en cultura ciudadana o laborales	Entre octubre de 2014 (creación del programa) y diciembre de 2015, 837 jóvenes culminaron su formación académica o técnica laboral (SDIS - IDIPRON)	Formular e implementar la Política Pública de Juventud 2017 - 2027

Las mencionadas, son solo algunas de las metas definidas por el PDD “Bogotá, mejor para todos”. Sin embargo, deberán existir en el marco de la misionalidad, diferentes programas de manera directa puedan llegar a favorecer a los y las sindicadas de Bogotá.

En aras del fortalecimiento de la familia, ésta secretaría, al tener en su accionar la atención a la primera infancia, deberá considerar que hay niños que viven en las cárceles y que están completamente desatendidos, viviendo las mismas condiciones inhumanas derivadas del hacinamiento de sus madres.

7. Secretaría de Ambiente:

Este es otro sector, que sin tener incluido en su accionar un programa dirigido específicamente para la población reclusa, ha adelantado algunas acciones especialmente en el Reclusorio de Mujeres “El Buen Pastor”. De esta manera, se llevaron a cabo acciones pedagógicas sobre comparendo ambiental, acciones sobre consumo responsable, reciclaje y separación en la fuente, acciones para el manejo integral de residuos, acciones sobre medidas alternativas al uso del Laurel de Cera en Mayo, celebración del día de la tierra, Foro “Mujer, ambiente y territorio”.

Sin embargo, éstas han sido acciones aisladas, presuntamente desarrolladas a partir de la necesidad de cumplir órdenes judiciales, pero que de manera lenta van incluyendo a la población carcelaria en las acciones generales de la entidad. Ello, es muestra de que en la medida en que se generen acciones específicas, ninguna de las entidades del sistema tendrá que modificarse presupuestalmente, sino que podrán tener como un grupo focal más, a la población que se encuentra al interior de las cárceles.

8. Secretaría Distrital de Seguridad, convivencia y justicia:

Este sector, parece ser quien carga con la responsabilidad general del sostenimiento de la población sindicada. No obstante, a pesar de ser quien tenga que responder de manera directa, y como ya se mencionó anteriormente, está adelantando las labores con la USPEC y el INPEC para atender las

necesidades de los sindicatos reclusos en Cárceles Nacionales, el deber de la secretaría de seguridad, será coordinar las acciones de las demás entidades, en función de garantizar los derechos y la condiciones de cuidado e Iso y las reclusas.

Este sector, deberá incluir en sus programas, las acciones definidas como responsabilidades del Ente territorial mediante la ley 65 de 1993. De la misma manera, tendrá la labor de presentar ante el concejo de Bogotá, un plan de atención que disminuya la generación de acciones judiciales en la misma materia, evitando las actuaciones no planificadas.

De la misma manera, la Secretaría de Seguridad, deberá fijar los criterios en sus programas y proyectos, para acoger todas las órdenes judiciales que obligan a Bogotá a determinadas inversiones.

De la misma manera, este sector, de la mano con las entidades que harán parte del sistema de atención integral aquí propuesto, deberá construir una propuesta que permita incluir en el mediano plazo las responsabilidades contenidas en el artículo 19 de ña ley 65 de 1993.

9. Secretaría distrital de Salud:

La salud es una de las preocupaciones más grandes al interior de las cárceles. Si bien es cierto que en materia de afiliaciones al sistema de Seguridad Social ya existen unas directrices del Ministerio de Salud, también es cierto que la misma Secretaría, en respuesta a las inquietudes que soportan la presente iniciativa sostiene que se han desarrollado acciones basadas en la gestión de la salud pública, enmarcadas en el fomento de la promoción de la salud, la identificación oportuna de riesgos asociados a eventos de alto impacto en los centros carcelarios como la Tuberculosis, el VIH/SIDA, salud mental, nutrición y vigilancia de condiciones de saneamiento ambiental y sanitario.

De lo expuesto, es necesario precisar que adicionalmente a las acciones esporádicas que se puedan desarrollar en este sentido, es menester del sector, incluir en todas sus acciones a la población carcelaria, toda vez que se enfrentan a un inmenso riesgo de alteraciones a la salud y los elementos esenciales del saneamiento básico.

De esta manera, deberán existir planes de atención permanente en el marco de la P&P, asegurando que en se dé garantía plena al derecho fundamental a la salud, que por demás, permitan reducir el riesgo de contingencias jurídicas asociadas a la salud y el saneamiento básico.

Unos de los indicadores que resultan relevantes para el sector, en el marco de las metas del PDD, son los siguientes,

Meta Producto	Indicador Producto
<p>1. Contar con el diseño, la operación completa y consolidada, el monitoreo y evaluación del nuevo modelo de atención en salud para Bogotá D.C.</p> <p>6. Garantizar la atención al 100% de la población pobre no asegurada (vinculados) que demande los servicios de salud y la prestación de los servicios de salud No POS-S.</p> <p>7. Lograr y mantener coberturas de vacunación iguales o mayores al 95% en todos los biológicos del PAI.</p> <p>9. Aumentar al 30% la cobertura en detección temprana de alteraciones relacionadas con condiciones crónicas, (Cardiovascular, Diabetes, EPOC, Cáncer).</p>	<p>7. Coberturas de vacunación en todos los biológicos del PAI logradas y mantenidas en un 95%</p> <p>9. Cobertura en detección temprana de alteraciones relacionadas con condiciones crónicas incrementadas al 30% .</p> <p>10. Porcentaje de personas que incrementan sus prácticas adecuadas de cuidado y autocuidado en Salud Oral en un15%</p>

10. Aumentar en un 15% las personas que tienen prácticas adecuadas de cuidado y autocuidado en Salud Oral	
Incrementar en un 15% la tasa de donación de órganos actual	Tasa de donación de órganos
Realizar acciones encaminadas a disminuir el porcentaje de abortos ilegales	Número de acciones encaminadas a disminuir el porcentaje de abortos ilegales
Diseño e implementación de un programa de detección temprana de la enfermedad de alzhéimer en Adultos Mayores	Un (1) programa diseñado e implementado de detección temprana de la enfermedad de Alzhéimer en adultos

De lo anterior, este sector juega un papel fundamental en la atención de la población, especialmente porque uno de los derechos más limitados en la detención intramuros, es el acceso a la salud. Así las cosas, el sector salud, deberá tener como grupo focal en promoción y prevención, así como en salud pública, a los reclusos y reclusas de todas las cárceles, por lo que todas las subredes deberán tener la focalización de la población que deberán atender.

III. ANTECEDENTES

Este proyecto de acuerdo se presenta por primera vez al Concejo de Bogotá. No obstante, en el año 2007 se presentó un proyecto de acuerdo que pretendió alcanzar fines similares a los aquí expuesto; éste fue:

N. PROYECTO	OBJETO	AUTOR	APROBADO	
			SI	NO
510 de 2007	"Por medio del cual se otorga el pago de una bonificación al Personal administrativo y del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC que presta sus servicios en las cárceles de Bogotá"	Wilson Duarte		x

IV. MARCO JURÍDICO

A. DE ORDEN INTERNACIONAL

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

ARTÍCULO 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

ARTÍCULO 10

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

2.

a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;

b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

B. DE ORDEN CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 298- Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

ARTÍCULO 311- Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

ARTICULO 322. Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000. Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

C. DE ORDEN LEGAL

LEY 65 DE 1993 “POR EL CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO PENITENCIARIO Y CARCELARIO”

ARTÍCULO 17-. “CARCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, y organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos.

Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario.”

ARTÍCULO 19-. “**RECIBOS DE PRESOS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES.** Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios y remuneraciones:

- a) Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión;
- b) Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales.
- c) Provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos.
- d) Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios.

PARAGRAFO. Las cárceles municipales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales.”

LEY 1751 DE 2015 POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

Artículo 6°. Elementos y principios del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

(...)

Parágrafo. Los principios enunciados en este artículo se deberán interpretar de manera armónica sin privilegiar alguno de ellos sobre los demás. Lo anterior no obsta para que sean adoptadas acciones afirmativas en beneficio de sujetos de especial protección constitucional como la promoción del interés superior de las niñas, niños y mujeres en estado de embarazo y personas de escasos recursos, grupos vulnerables y sujetos de especial protección.

LEY 1709 DE 2014, “POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMAN ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA LEY 65 DE 1993, DE LA LEY 599 DE 2000, DE LA LEY 55 DE 1985 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

ARTÍCULO 10, por el cual se adiciona al artículo 19 de la ley 65 de 1993 “Financiación de obligaciones-. El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento COMPES para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993 y que están a cargo de las entidades territoriales.

Los recursos para el financiamiento de que habla el presente artículo provendrán del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde los entes territoriales atienden o atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

Parágrafo 2°. Para los efectos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 se entenderá que las cárceles departamentales y municipales serán destinadas a las personas detenidas preventivamente.”

LEY 715 DE 2001 POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS ORGÁNICAS EN MATERIA DE RECURSOS Y COMPETENCIAS DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 151, 288, 356 Y 357 (ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA ORGANIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD, ENTRE OTROS.

ARTÍCULO 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.6. En materia de centros de reclusión:

Los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, podrán apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

DECRETO 2090 DE 2003 “POR EL CUAL SE DEFINEN LAS ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD DEL TRABAJADOR Y SE MODIFICAN Y SEÑALAN LAS CONDICIONES, REQUISITOS Y BENEFICIOS DEL RÉGIMEN DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES QUE LABORAN EN DICHAS ACTIVIDADES”

Artículo 2 (Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes)- numeral 7: En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.

DECRETOS 2245 DEL 24 DE NOVIEMBRE DE 2015 Y 2519 DEL 28 DE DICIEMBRE DE 2015, a través de los cuales se fijan las reglas para implementar de manera gradual el esquema de atención en salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, y mantuvo vigente el esquema de afiliación al sistema de seguridad social en salud definido en el Decreto 2496 de 2012 para efectos del aseguramiento en salud de la población reclusa a cargo de las entidades territoriales, en los establecimientos de reclusión de los órdenes departamental, distrital o municipal así como para quienes estén reclusos en guarnición militar o de policía, hasta tanto se expida nueva reglamentación.

D. DE ORDEN NORMATIVO

CONPES 3828 POLÍTICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA

4.3.1. Responsabilidades de los entes territoriales

La Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, modificada por la Ley 1709 de 2014, en sus artículos 16, 17, 19, 21 y 22, estableció la siguiente diferenciación entre las penitenciarías y las cárceles.

Penitenciarías: establecimientos de reclusión del orden nacional, exclusivos para condenados. Responsabilidad del INPEC.

Cárceles de detención preventiva: establecimientos de reclusión exclusivos para sindicados. Responsabilidad de los departamentos, los municipios, las áreas metropolitanas y el distrito capital de Bogotá.

Del seguimiento al sistema penitenciario y carcelario, se puede observar que la mayoría de los entes territoriales no se encuentran cumpliendo lo establecido en la Ley y, por ende, no gestionan ni destinan presupuesto para administrar, crear y organizar las cárceles para las personas detenidas preventivamente.

La finalidad de la norma es clara, en la medida en que le asigna a los entes territoriales la competencia de crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles destinadas a las personas detenidas preventivamente.

El incumplimiento de la referida disposición incide en la sobrepoblación de los establecimientos del orden nacional, como quiera que de las 118.066 personas privadas de la libertad en los centros de reclusión a cargo del INPEC en el 2015, el 36% corresponde a detenidos preventivamente (CEDIP, 2015). Lo anterior, muestra que el hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario es causado por las personas que se encuentran en calidad de sindicados.

Al comparar el número de personas sindicadas y condenadas en valores absolutos, se evidencia que la sobrepoblación existente en los establecimientos penitenciarios y carcelarios es equivalente al número de personas detenidas preventivamente. Lo anterior, permite inferir que si las entidades territoriales dieran cumplimiento a los mandatos legales que les imponen la obligación de atender a la población sindicada privada de la libertad, se tendría un impacto positivo en los índices de sobrepoblación penitenciaria.

Ahora bien, la Corte Constitucional manifestó que el manejo del sistema penitenciario debe contar con la participación de todas las entidades descentralizadas, dado que su efectiva recuperación es un propósito nacional (Sentencia C-471-95). Es así que las entidades territoriales cumplen un papel fundamental en el cumplimiento de la ley, y por consiguiente, en el buen manejo del sistema. Adicionalmente, el Alto Tribunal señaló que es preciso distinguir entre las personas a las que se le ha impuesto una medida preventiva respecto de aquellas que han sido condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad. En ese orden de ideas, y atendiendo el espíritu del Código Penitenciario, tiene sentido que haya una distribución de responsabilidades entre la nación y las entidades territoriales, en la medida en que resulta inconveniente que se le dé el mismo tratamiento a las personas condenadas, frente a aquellas sindicadas o sentenciadas por meras contravenciones policivas.

Por lo expuesto, puede indicarse que el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, ilustra de una manera adecuada lo concerniente a la figura de la descentralización propuesta por la Constitución Política y a la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad que regulan la concepción del sistema carcelario y penitenciario en todo el territorio, en donde los entes territoriales deben colaborar de manera armónica con la nación.

Los entes territoriales pueden cumplir la obligación establecida en el artículo 17 con recursos propios, en la medida en que ellos son los sujetos pasivos del vínculo jurídico. Para esto cuentan con dos posibilidades: por un lado, la creación de estampillas. Por el otro, los fondos de seguridad.

Para tener una aproximación a la ejecución presupuestal de las entidades territoriales según la información encontrada en el Formulario Único Territorial (FUT), se encuentra la existencia de un componente denominado "Centros de Reclusión" que incorpora nueve subcomponentes frente a los que las entidades comprometen sus recursos: (i) pre-inversión en infraestructura; (ii) construcción de infraestructura carcelaria; (iii) mejoramiento y mantenimiento de infraestructura carcelaria; (iv) dotación de centros carcelarios; (v) alimentación para las personas detenidas; (vi) transporte de reclusos; (vii) educación para la rehabilitación social; (viii) pago del personal de la guardia penitenciaria; y (ix) pago de déficit de inversión en centros de reclusión.

Al evaluar los casos particulares de los años 2012 y 2013, se encuentra que para el primero sólo un total de nueve departamentos (28%) reportaron haber comprometido sus recursos para dirigirlos a este tema, de los cuales La Guajira es aquel que muestra una mayor ejecución con un total de 20.000 millones de pesos para el subcomponente de pre inversión en infraestructura. Del análisis de este año en particular, se puede evidenciar la falta de compromiso por parte de la mayoría de entes departamentales para destinar recursos al tema carcelario y garantizar el cumplimiento de los compromisos a los cuales están sujetos en el marco normativo de la Ley 65 de 1993.

Por otro lado, para el año 2013, la ejecución presupuestal de las entidades territoriales departamentales muestra que sólo siete destinaron recursos dirigidos al tema carcelario (22%), de las cuales Antioquia se destaca con un presupuesto de 447 millones de pesos en el subcomponente de educación para la rehabilitación social.

En términos generales, existe una disminución del 6% entre el 2012 y el 2013 en la ejecución presupuestal de los departamentos, lo que lleva a reflexionar sobre su compromiso con el manejo del sistema carcelario para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población reclusa.

Otra de las posibles fuentes de financiación para construcción de establecimientos de reclusión, se encuentra en el Sistema General de Participaciones. El artículo 76 de la Ley 715 de 2001 establece que, de la mano con entidades del orden nacional, podrán participar en la construcción de creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

De esta manera se configura el abanico de posibilidades e instrumentos legales que las entidades territoriales tienen a la mano para atender el cumplimiento de las obligaciones a su cargo en relación con la población sindicada. Lo que se ha evidenciado en la práctica es la falta de articulación entre la nación y las entidades territoriales, así como entre estas mismas, para generar convenios de integración territorial que permitan el mejoramiento de las condiciones carcelarias. De este modo, la principal debilidad consiste en la falta de una ruta de orientación a las entidades territoriales, así como la necesidad de generar un canal de comunicación periódico y estable que garantice un acompañamiento técnico tanto en la fase exploratoria de alternativas viables, como en la implementación de las mismas en procura de generar sinergias y aunar esfuerzos para la resolución de los problemas carcelarios y el goce efectivo de los derechos de la población reclusa.

E. DE ORDEN JURISPRUDENCIAL

Sentencia C-471 de 1995

“Dentro del criterio de descentralización de que se habla, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, no encuentra esta Corporación incompatibilidad alguna entre la Carta Política y el artículo 17 demandado, ya que la creación, fusión, supresión en materia carcelaria, de competencia de los departamentos y municipios, no quebranta el concepto del Estado unitario en cuanto la ley conserva en cabeza del Gobierno Nacional, por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC", la ejecución de las sentencias penales y la detención precautelativa, la evaluación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, dejando solamente a los departamentos y municipios, así como a las áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, la creación, fusión o supresión de cárceles para aquellas personas detenidas precautelativamente y condenadas por contravenciones "por orden de autoridad policiva", y es bien sabido que tanto para el régimen departamental como en el municipal, estos entes pueden prestar aquellos servicios públicos "que determinen la Constitución y las leyes"

Sentencia T-153 de 1998

Tutela mediante la cual se resuelve las situaciones de reclusión de los internos de las cárceles de la Modelo (Bogotá) y Bellavista (Medellín), constatando la sobrepoblación en todo el sistema penitenciario del país, buscando visibilizar las causas de la misma. Entre los motivos del hacinamiento la Sala de Revisión encontró factores como la criminalización de conductas que en su momento eran contravencionales, así como el aumento generalizado de las penas, o el abandono y falta de inversión pública en la infraestructura carcelaria.

Se declara el estado de cosas inconstitucional al interior de los centros carcelarios del país, se precisó que la crisis no es un asunto que compete exclusivamente a la Nación sino que involucra a las entidades territoriales, por ello, ordenó “a los gobernadores y alcaldes, y a los presidentes de las

Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales que tomen las medidas necesarias para cumplir con su obligación de crear y mantener centros de reclusión propios”. No obstante, las entidades territoriales se hacen las de “la vista gorda” frente a dicha obligación.

Sentencia C-185 de 2011

Pone de presente que la imposibilidad de pagar las multas genera hacinamiento en las cárceles, y que en casos como el de la libertad condicional, se ha venido utilizando la figura del amparo de pobreza, para que los reclusos puedan acceder a ello, pese a su precaria situación económica.

Sentencia T- 388 de 2013

En la Sentencia T-388 de 2013, la Sala de revisión evidenció la relación que existe entre la condición diferenciada de recluso del sistema penitenciario y la recurrente vulneración a derechos fundamentales como la vida y la salud, esto de la mano de (i) un contexto de violencia agudizado por condiciones de hacinamiento; y (ii) por escenarios poco salubres, y donde las prácticas de higiene se ven alteradas por múltiples factores. Señaló la Sala de revisión:

“El estado de salud personal, que de por sí se ve amenazado por la reclusión, está expuesto a graves riesgos cuando, además, existen condiciones insalubres, sin higiene y con la posibilidad de sufrir agresiones a la integridad física y mental.”

En la mencionada sentencia la Corte indicó que el sistema penitenciario y carcelario del país tiene un funcionamiento errático y desestructurado en la medida en que priva a personas de la libertad, pero, en ocasiones, lo hace con infraestructura inadecuada e insuficiente, dado que se encuentra sobrepoblado, ofrece deficiente alimentación, no ocupa a las personas ni les brinda la posibilidad de realizar ejercicios, ni garantiza el acceso a los servicios de salud e higiene. “Es tanto como encerrar bajo llave a personas que se sabe se van a enfermar gravemente, y abandonarlas a su propia suerte. En otras palabras, se trata de una doble violación. Por una parte, el Sistema penitenciario y carcelario desprotege el derecho a la salud, al dejar de tomar acciones y medidas orientadas a superar las afecciones a la salud de las personas privadas de la libertad; pero a la vez lo irrespeta, por cuanto emprende acciones (recluir a una persona en condiciones extremas, insalubres y no higiénicas) que privan del grado de salud que tenían.”

Así la solución al hacinamiento no está únicamente en la construcción de nuevos establecimientos carcelarios y en la refacción de los existentes; es necesario además atender los otros factores causantes de este flagelo: la criminalización o creación de nuevas conductas punibles, el abuso de la privación de la libertad como medida de aseguramiento, la deficiente aplicación de las normas vigentes encaminadas a la reinserción social del condenado y a evitar la reincidencia, una política criminal y penitenciaria represiva antes que preventiva etc. En este punto es necesario resaltar que los recursos de inversión no se pueden destinar a satisfacer solamente el déficit de cupos, porque podría verse afectada la atención de los demás elementos que integran el sistema penitenciario y carcelario, como por ejemplo el tratamiento progresivo para la reinserción, la salud, la contratación de profesionales para conformar los grupos interdisciplinarios y la ampliación de la planta de personal administrativo y de custodia y vigilancia. Por eso, es necesario crear alternativas idóneas y eficaces a la pena privativa de la libertad. El problema carcelario requiere desde hace mucho tiempo, más asignación de partidas del presupuesto nacional para construcciones y refacciones, y con igual urgencia requiere una atención integral, para lo cual es necesario establecer una mayor coordinación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial con el fin de adoptar las políticas que permitan enfrentar y solucionar la crisis carcelaria a corto y mediano plazo

Sentencia T-195 de 2015

La tutela pone de presente, “La escasez en la dotación de elementos y la falta de re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias.” Escasez que se veía materializada bajo elementos como vehículos, armamento, chalecos, escáner, detectores de metales, gases y equipos antimotines, entre otros, además de “la falta de capacitación y re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias, necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos misionales de custodia y vigilancia por parte de los funcionarios, y proteger la vida y la integridad personal del personal privado de la libertad, el personal del INPEC y los visitantes en el EPC La Paz.

La Sala observa que “el INPEC y la USPEC han realizado esfuerzos para la adquisición de bienes tales como circuito cerrado de televisión (CCTV), equipos de detección de elementos prohibidos, tecnología para audiencias virtuales, bloqueadores, chalecos antibala, aspersores pimienta, municiones y cartuchos. Y en este sentido, obra respuesta de la USPEC. Lo que no logra determinarse con la información disponible es, de ese universo de bienes que el INPEC incluyó dentro del plan de necesidades para la vigencia 2014 y la USPEC adquirió atendiendo al presupuesto asignado, qué bienes le fueron suministrados al EPC La Paz y si se han realizado nuevos requerimientos, adquisiciones y provisiones para la dotación de los elementos faltantes en dicho centro de reclusión. Con respecto a la falta de capacitación y re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias, nada indican las respuestas de las instituciones accionadas, por lo tanto la Sala cuenta con las afirmaciones realizadas en la demanda que no fueron controvertidas.”

Se ordena, elaborar un plan de refracción, mantenimiento y adecuación que establezca una gradación que priorice el cubrimiento de las necesidades más urgentes, y gestionen recursos presupuestales requeridos.

La sala considerara una serie de medidas a adoptar como “i) superar la escasez de funcionarios, tanto del personal de custodia y vigilancia como del personal administrativo, en relación con las actuales condiciones de hacinamiento del EPC La Paz; (ii) garantizar el cumplimiento de la jornada máxima laboral del Cuerpo de Custodia y Vigilancia; (iii) mejorar las condiciones de seguridad del penal y de mantenimiento de sus instalaciones; (iv) dotar el centro de reclusión con los bienes y elementos de intendencia necesarios para garantizar la seguridad de los internos, los funcionarios y los visitantes, y brindar capacitación y re-entrenamiento al personal de custodia y vigilancia y (v) mejorar la atención de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A. en lo que tiene que ver con el incremento de las actividades de promoción de salud ocupacional y prevención de riesgos laborales.”

Sentencia T-762 de 2015

Acumulación de acciones de tutelas, a la vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Desarticulación de la política criminal. Situación de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Reiteración del estado de cosas inconstitucional.

Presenta la problemática de reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas, como la falta de articulación de entidades territoriales y el Ministerio de Justicia y del Derecho. A pesar de las órdenes emitidas desde 1998, dirigidas a diferentes entidades estatales para lograr separar los condenados de los sindicados, éste sigue siendo un problema grave que influye en la crisis del sistema penitenciario y carcelario del país. Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, “a nivel nacional, de las 119.378 personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios a

cargo del INPEC, el 38% de la población, es decir 44.322 internos, son detenidos preventivamente (sindicados).”

Frente a este punto de vista del problema, se revisaron los avances y medidas a adoptar en el acápite sobre política criminal inconstitucional. Estas medidas están entonces encaminadas a buscar que las personas sindicadas sean menos, y que si cumplen con determinados requisitos, se respete como regla general su libertad personal o, en todo caso, su derecho a ser diferenciado de aquellos a quienes, el Estado y la sociedad condena al haber probado su culpabilidad en la comisión de un delito; a los sindicados, por el contrario, aún los asiste la presunción de inocencia.

Ahora desde el punto de vista de la ejecución de la política penitenciaria, es importante mencionar las dificultades del sistema para otorgar un tratamiento diferenciado a las personas condenadas y sindicadas. El INPEC ha de solventar económicamente las medidas que operan frente a las personas condenadas, mientras las personas sindicadas están a cargo de las entidades territoriales.

Sobre el tema de la proporción entre el número de guardias y el número de reclusos existente en el interior de las cárceles del país, no existe un referente técnico que permita establecer con un amplio grado de certeza los parámetros de adecuación de este aspecto de la vida carcelaria. La preocupación por este aspecto resulta vital en la medida en que permite o restringe la posibilidad de salvaguardar la integridad física de los internos, e incluso su vida. Además la disciplina que es inherente a la dinámica de la vida carcelaria sólo puede establecerse en la medida en que los guardias no aparezcan simbólicamente ni realmente disminuidos, en número y capacidad de respuesta, frente a los prisioneros.

En Colombia se distinguen los centros carcelarios por las medidas de seguridad a las que se encuentran sometidas las personas privadas de la libertad en su interior. Teniendo en cuenta la gravedad de la conducta criminal cometida por el recluso y el daño social ocasionado por la misma, se clasifican en establecimientos de mínima, mediana y máxima seguridad, generando necesidades distintas de seguridad en su interior; así mismo las personas detenidas en condición de sindicados deben estar recluidas en particulares condiciones de seguridad, conforme su situación jurídica.

La Sala considera oportuno llamar al Estado a que consolide parámetros técnicos y concretos al respecto. Para tal efecto, una vez más deberá llamarse a la consolidación de un Comité Técnico para la Estructuración de las Normas Técnicas Mínimas de Privación de la Libertad, conformado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC, el Ministerio de Salud y la Protección Social y organizaciones de defensa de los derechos de los presos, llamando como mínimo al Comité Internacional de la Cruz Roja al debate sobre el particular. Tal Comité deberá estructurar normas técnicas sobre la seguridad en los establecimientos penitenciarios del país, conforme los requerimientos particulares inherentes a su clasificación como cárceles de mínima, mediana y máxima seguridad, y en ellas, distinguirán las áreas destinadas para la reclusión de los internos sindicados.

Sentencia T-075 de 2016

La Corte Constitucional declaró un Estado de Cosas Inconstitucional, como consecuencia de la generalizada violación de derechos fundamentales, donde la salud, la higiene y las condiciones mínimas de dignidad, fueron elementos esenciales para describir el escenario físico donde cientos de miles de personas deben pasar día tras día.

En relación con el derecho a la salud y la higiene personal de quienes están privados de la libertad, en la sentencia referenciada se reiteró que corresponde a las autoridades penitenciarias y carcelarias

suministrar los elementos de aseo, independientemente de que se trate de una persona recluida en condición de condenada o de sindicada. Se puso de relieve que los problemas de aseo e higiene.

Es por eso que en la providencia que se comenta, la Corte declaró nuevamente un Estado de Cosas Inconstitucional por la situación carcelaria del país. Esta vez no por las condiciones de hacinamiento, falta de infraestructura y establecimientos – como fue el caso de la T-153 de 1998-, sino por las condiciones indignas de poblaciones diferenciadas (indígenas, mujeres, extranjeros etc.), en especial en lo que tiene que ver con (i) violencia al interior de los establecimientos penitenciarios; (ii) falta de condiciones adecuadas para la resocialización, trabajo y educación; y (iii) vulneración a los derechos a la salud, intimidad, vida en condiciones de dignidad, por la falta de condiciones de higiene.

Como efecto de esta nueva declaración de un Estado de cosas Inconstitucional, se dieron órdenes concretas encaminadas a aumentar tanto la cobertura como la calidad de los servicios que se prestan a los reclusos del sistema carcelario. En relación con los indicadores destinados a la satisfacción plena de derechos sociales, la Corte consideró que “ las facetas prestacionales de un derecho fundamental son, excepcionalmente, de aplicación inmediata y, usualmente, de realización progresiva, en cuyo caso, las personas tienen, por lo menos, el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas, que, en efecto, se esté implementando. La violación o la amenaza de las facetas prestacionales de realización progresiva suelen demandar del juez de tutela que se impartan órdenes complejas, que busquen la efectividad de los derechos, respetuosas de las competencias democráticas y administrativas constitucionalmente establecidas, que sean prudente y abiertas al diálogo institucional.” Por ello, y con el fin de garantizar mayor calidad y periodicidad, se ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC que convocará al Consejo Superior de Política Criminal para que continuará tomando las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario, teniendo en cuenta, de forma preponderante, los parámetros establecidos en la providencia.

Sentencia T-151 de 2016

Frente al establecimiento carcelario de Bogotá se planteó la problemática de que los internos que tienen la condición de sindicados “no pertenecen por ley al INPEC, ni a la Cárcel Modelo de Bogotá”, por cuanto a tales instituciones solo les corresponde vigilar, custodiar y resocializar a las personas que han sido condenadas, mientras que los procesados afectados con medida de aseguramiento son responsabilidad de los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y el distrito capital, conforme al artículo 17 de la Ley 1709 de 2014; y durante muchos años la Cárcel Modelo ha recibido a estas personas sin recibir una contraprestación de parte del Distrito, como lo establece el artículo 19 de la Ley 65 de 1993. Considera, con base en las normas citadas, que el Distrito Capital a través de la Cárcel Distrital debe encargarse de recibir a los internos de las URI y no el INPEC o la Cárcel Modelo la cual, por la negativa de la cárcel Distrital a recibir más internos, sufre condiciones de hacinamiento, cuando la responsabilidad por los detenidos es del Distrito.

USPEC- Se refiere a que la responsabilidad respecto de los sindicados corresponde a las entidades territoriales, de conformidad con los artículos 17, 19 y 21 del Código Penitenciario y Carcelario y así lo corrobora la Procuraduría General de la Nación, mediante Directiva 003 del 2 de septiembre de 2014.

Sostiene que la USPEC, creada mediante Decreto 4150 de 2011 está encargada de gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de servicios, la infraestructura y brindar el apoyo

logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios a cargo del INPEC, por manera que dentro de ese marco funcional, la USPEC no tiene competencia para prestar, vigilar o hacer seguimiento a los servicios de salud POS que presta CAPRECOM a la población privada de la libertad a cargo del INPEC.

En relación con la infraestructura sostiene que la USPEC no cuenta con recursos para generar cupos adicionales a los que ya se encuentra implementando en asocio con el INPEC, por lo que para la ampliación de cupos se requiere que Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda asignen los recursos suficientes a esa entidad para la creación, organización y mantenimiento de los establecimientos de reclusión, conforme al artículo 16 de la Ley 1709 de 2014. Añade que la entidad no puede realizar obras que no estén en el presupuesto por lo que para ordenar obras de infraestructura a través de acciones constitucionales, debe vincularse al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación con el fin de que suministren los recursos necesarios.

INPEC- En respuesta a la solicitud de tutela este instituto indica que no ha vulnerado los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en Unidades de Reacción Inmediata – URI y en Estaciones de Policía; y que la situación de hacinamiento debe resolverse en concurso con los demás entes que hacen parte del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.

Añade que las entidades territoriales deben atender a los detenidos preventivamente y por ello solicita su vinculación a efecto de que se hagan cargo de estas personas para evitar que las URI y las estaciones de Policía colapsen.

V. COMPETENCIA DEL CONCEJO

El Decreto Ley 1421 expresa en el artículo 12, numeral 1, lo siguiente:

“Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.
(...)

VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo anterior y en cumplimiento del Artículo 7° de la Ley 819 de 2003, aclaramos que la presente iniciativa no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto del Distrito, ni ocasionará la creación de una nueva fuente de financiación, en la medida en que el presupuesto fue proyectado dentro del marco del Plan de desarrollo Distrital 2016- 2020 Bogotá Mejor para Todos, en el cual hay programas dentro de los cuales se encuentran disponibles los recursos para esta iniciativa, referenciados a lo largo del presente proyecto de acuerdo.

Cordialmente,

GERMÁN AUGUTO GARCÍA MAYA
Autor Concejal de Bogotá

JORGE DURÁN SILVA
Autor Concejal de Bogotá

ALVARO ACEVEDO LEGUIZAMÓN

Autor Concejal de Bogotá

MARÍA VICTORIA VARGAS SILVA

Autora Concejal de Bogotá

ARMANDO GUTIÉRREZ GONZÁLEZ

Autor Concejal de Bogotá

LUZ MARINA GORDILLO SALINAS

Autora Concejal de Bogotá



PROYECTO DE ACUERDO N° 174 DE 2018

PRIMER DEBATE

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL SISTEMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD –PPL- EN CONDICIÓN DE DETENCIÓN PREVENTIVA EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL-ERON- EN EL DISTRITO CAPITAL”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 12 numeral 1.

ACUERDA

ARTÍCULO 1°. Créase el Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de la Libertad –PPL– en condición de detención preventiva en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional-ERON- en el Distrito Capital, entendido como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas, instituciones y procesos sociales que permiten garantizar los derechos de las personas detenidas preventivamente en establecimiento carcelario del orden nacional en la Ciudad de Bogotá.

El Sistema actúa como el mecanismo de coordinación, asesoría y articulación de los diferentes actores sociales e instituciones que intervienen en la atención de las personas detenidas preventivamente en Establecimiento carcelario del Orden Nacional cargo del Distrito Capital, a través de la planificación, ejecución, seguimiento y control social de los planes, programas y proyectos que garanticen el pleno goce de sus derechos pese a la situación de detención intramural.

El sistema parte del principio fundamental a la dignidad humana y de la necesidad Estatal de proteger a los seres humanos privados de la libertad, basándose en la relación de especial sujeción que existe entre los reclusos y el Estado, donde es claro que las personas detenidas en establecimiento carcelario, se encuentran en extremo estado de vulnerabilidad y absoluta indefensión.

ARTÍCULO 2°. Para el funcionamiento del sistema es necesario que cada uno de los sectores que componen la administración Distrital incluyan dentro de sus programas institucionales, proyectos de inversión que atiendan a las personas detenidas preventivamente, como un grupo focal más.

PARÁGRAFO: Cada entidad tendrá que incluir en sus proyectos la atención a las PPL a más tardar en la vigencia fiscal siguiente al momento de aprobación del presente acuerdo.

ARTÍCULO 3°. La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia liderará Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de la Libertad –PPL– en condición de detención preventiva en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional-ERON- en el Distrito Capital, en coordinación con las demás entidades Distritales de acuerdo con sus competencias.

ARTÍCULO 4°. Los objetivos del Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de la Libertad –PPL– en condición de detención preventiva en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional –ERON– en el Distrito Capital son:

1. Establecer los criterios de continuidad y permanencia de los programas de atención de cada uno de los sectores del Distrito en todos los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional- ERON- en Bogotá
2. Implementar las estrategias derivadas de las contingencias judiciales que surjan en torno a la responsabilidad del Distrito Capital en el sostenimiento de las personas detenidas preventivamente.
3. Coordinar las acciones necesarias para que todos los establecimientos carcelarios sean atendidos en igualdad de condiciones, garantizando el pleno goce de los derechos de las personas detenidas preventivamente a cargo del distrito Capital.
4. Propender porque todas las personas en detención preventiva gocen del respeto a los derechos humanos sin ningún tipo de discriminación.
5. Integrar de manera progresiva dentro de los planes y programas de las entidades distritales las acciones necesarias para superar el Estado de cosas Inconstitucional

ARTÍCULO 5°. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CUMPLASE



PROYECTO DE ACUERDO N° 175 DE 2018

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE BOGOTÁ D.C. PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS, SE INSTITUCIONALIZA EL COMITÉ DISTRITAL PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

I. OBJETO DEL PROYECTO

Esta iniciativa tiene como objetivo la creación de los lineamientos de política pública para la lucha contra la trata de personas, la creación de un protocolo de atención a las víctimas de trata de personas. El propósito principal es generar estrategias de información y sensibilización para prevenir este flagelo, en concordancia con el artículo 103 del Acuerdo 645 de 2016 “Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016-2020 Bogotá mejor para todos”.

Estos lineamientos buscan que se establezcan estrategias que permitan la identificación, atención, denuncia y protección a las personas objeto de posible trata o víctimas de este delito, además de la articulación entre las diferentes entidades que hagan parte de esta estrategia de sensibilización y atención; así como brindar un marco de trabajo e institucionalizar el Comité Distrital de Lucha contra la Trata de Personas, establecido en el año 2015 mediante el Decreto Distrital 583, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 985 de 2005.

Es fundamental precisar que el articulado presentado a consideración de la Corporación, es producto del análisis juicioso que se hiciera, en conjunto con la administración distrital y diferentes organizaciones, en diferentes mesas de trabajo que adelantamos durante el primer semestre de 2017, además se tuvieron en cuenta, además, los aspectos contenidos en los Proyectos de Acuerdo 401, 451 y 466 de 2017, de autoría de la Bancada del Partido Centro Democrático, el Partido Conservador, el Concejal Antonio Sanguino y la Bancada del Partido Cambio Radical, respectivamente.

• OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Combatir la trata de personas en el Distrito Capital como lugar de origen, tránsito y destino de las víctimas.
- Impedir la vulneración de los derechos humanos y derechos fundamentales a causa de la trata de personas.
- Ofrecer a las víctimas de trata una atención integral en salud, protección, acompañamiento psicosocial y jurídico.

- Recomendar adelantar campañas de prevención en instituciones educativas y en la comunidad en general, que concienticen sobre los riesgos de los eventos que pueden llevar a las personas a ser víctimas del delito de trata de personas.
- Promover la participación y cooperación interinstitucional para combatir la trata de personas.
- Recomendar difundir en los medios de comunicación campañas pedagógicas que generen sensibilizaciones sobre la existencia de este delito.
- Generar espacios de capacitación a los que puedan tener acceso las víctimas de trata de personas, para poder reintegrarse a una vida laboral.
- Adecuar espacios de acogida transitorios a posibles víctimas de trata de personas, con intervención y apoyo interinstitucional para la atención, protección y restablecimiento de los derechos de las mismas.
- Conformar un grupo de profesionales base competentes para el tema, pertenecientes a las entidades del Distrito, especializado en temas de atención integral a posibles víctimas de trata de personas para realizar formación y capacitación de personal.
- Institucionalizar el Comité Distrital de Lucha contra la Trata de Personas, establecido en el año 2015 mediante el Decreto Distrital 583, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 985 de 2005.

II. ANTECEDENTES

- El 24 de junio de 2016 se expidió el Decreto 1036, "Por el cual se adiciona un capítulo al Libro 2, Parte 2, Título 3 del Decreto No. 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2016-2018", en el que se establece su objeto, las metas e indicadores, el ámbito de aplicación y el seguimiento que debe realizar el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

La versión final de esta Estrategia, contempla siete (7) ejes de acción que representan los principales nodos de gestión:

1. Coordinación y sostenibilidad
2. Prevención
3. Protección y Asistencia a víctimas
4. Investigación y Judicialización
5. Cooperación Internacional
6. Generación y gestión del conocimiento
7. Seguimiento y Evaluación

- Proyecto de Acuerdo 124 de 2013 *"Por el cual se crea la Red Distrital para la Lucha contra la Trata de Personas en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones"*.

- Decreto 484 de 2015 de la Alcaldía Mayor *“Por medio del cual se crea el Comité Distrital para la Lucha contra la Trata de Personas de Bogotá D.C. y otras disposiciones”*
- Decreto 583 de 2015, *“Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 484 de 2015”*

En las sesiones ordinarias del mes de mayo del año inmediatamente anterior del Concejo de Bogotá, se adelantó el trámite del proyecto de acuerdo por el cual se aprobó el *“Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016-2020”* Bogotá mejor para todos”, en el que la bancada conservadora solicitó a la administración distrital y a los miembros de la comisión del plan, mediante proposición, la inclusión de un artículo en los siguientes términos, acorde con las directrices fijadas por la Vicepresidencia del Partido Conservador Colombiano, así:

“Promover la inclusión efectiva en los Planes de Desarrollo Territorial de la vigencia 2016-2020, la Lucha Contra la Trata de Personas, en donde se garantice que todo proyecto o programa encaminado a este fin disponga de legitimidad, sostenibilidad presupuestal y la debida articulación interinstitucional dentro del principal instrumento de gestión y planificación pública con que cuenta el territorio”.

III. MARCO JURÍDICO

NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Compromisos internacionales ratificados por Colombia:

- Convención Internacional relativa a la represión de la trata de mujeres mayores de edad - Ley 12 de 1933.
- Convenio No. 29 de la OIT relativa al trabajo forzoso u obligatorio (1930) - Ley 23 de 1967.
- Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada en Colombia mediante la Ley 51 de 1981.
- Convención Interamericana de 1994 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer *“Convención de Belem Do Para”*, adoptada en Colombia mediante la ley 248 de 1995.
- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991.
- Convención Interamericana de 1994 sobre tráfico internacional de menores, adoptada en Colombia mediante la Ley 470 de 1998.
- Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado en Colombia mediante la Ley 704 de 2001.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en Pornografía, adoptado en Colombia mediante la Ley 765 de 2002.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en mujeres y niños, ratificada mediante la Ley 800 de 2003.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL

ARTÍCULO 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

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

ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

ARTÍCULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

NORMAS NACIONALES

- **Ley 1719 de 2014.** “Por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1542 de 2012.** “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal y de Procedimiento Penal”.
- **Ley 1359 de 2009.** “Por medio del cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes”

Artículo 3°. Adiciónese al Capítulo Cuarto del Título IV del libro segundo de la Ley 599 de 2000 el siguiente artículo:

Artículo 217A. Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad. El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este sólo hecho, en pena de prisión de catorce (14) a veinticinco (25) años.

Parágrafo: El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.(...)

- **Ley 1257 de 2008.** “Por la Cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”.

ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

(...)

- **Ley 1146 de 2007** “Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.”
- **Ley 1098 de 2006.** “Código de Infancia y Adolescencia”. Modificada por el art. 36, Decreto Nacional 126 de 2010, en lo relativo a las multas, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 860 de 2010.

- **Ley 985 de 2005.** “Por la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma”.

ARTÍCULO 3o. TRATA DE PERSONAS. El artículo 188A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 747 de 2002 y modificado por la Ley 890 de 2004, quedará así:

"Artículo 188A. 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".

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

ARTÍCULO 4o. DE LA ESTRATEGIA NACIONAL. El Gobierno Nacional adoptará mediante decreto la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas que será el eje de la política estatal en este campo. En la formulación de dicha estrategia intervendrá el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas al que se refiere el Capítulo VI en esta ley. Las acciones de la estrategia que competan a autoridades de otras ramas del poder público u órganos autónomos, y que por su naturaleza no puedan ser dictadas por decreto, serán adoptadas por la dirección de la respectiva entidad por medio del acto administrativo correspondiente. (...)

- **Sentencia C470/16**

Al analizar la demanda formulada en contra del párrafo 1º del artículo 7º de la Ley 985 de 2005, acusado por contener una medida desproporcionada y lesiva de los derechos fundamentales de las personas sometidas a la trata de personas y de los que les corresponden en su condición de víctimas merecedoras de protección, la Corte ha estimado que le asiste razón a la actora en su planteamiento, ya que al exigirle a los afectados por la comisión del delito que deben denunciarlo como condición para acceder a la asistencia mediata, se sacrifica un conjunto amplio de derechos en aras de favorecer la investigación penal que así se hace prevalecer sobre importantes prerrogativas reconocidas a las víctimas en la Constitución y en las leyes que ordenan su protección por el Estado. (...) (subrayado fuera de texto

(...) La Corte consideró que, con miras al fin buscado, la denuncia es medio adecuado, pero al analizar el requisito de necesidad encontró que la disposición censurada no lo satisface. En efecto, desde el punto de vista de la víctima no puede tener el carácter de indispensable una medida dotada de obligatoriedad que somete a la víctima de la trata de personas a riesgos constatables que, como la re-victimización, derivan de la denuncia que en muchas ocasiones se omite por razones fundadas en un temor explicable a las retaliaciones provenientes de las organizaciones criminales o para librarse de estigmatizaciones sociales, sin descontar que en ciertas oportunidades, aunque la víctima quisiera denunciar no tiene las condiciones para que pueda hacerlo.

Además, la medida tampoco es necesaria, pues la denuncia puede ser presentada por persona diferente a la víctima y fuera de la denuncia hay otros medios para llevar al conocimiento de las autoridades penales la eventual comisión del delito de trata de personas que, no siendo querellable, es de investigación oficiosa y compromete la actuación del Estado que no puede ser trasladada a la víctima y, menos aún, en detrimento de sus derechos

fundamentales y de los que le atañen en cuanto víctima.

Señaló la Corte que la medida censurada favorece una un enfoque de la trata de personas en que la perspectiva penal se torna determinante y subordina una perspectiva de derechos fundamentales que es la que debe tenerse por prevaleciente, habida cuenta de que involucra como una de sus partes al aspecto penal de la cuestión, permitiendo, a la vez, una atención integral que tenga en cuenta todos los derechos de las víctimas y también los momentos anteriores y posteriores a la comisión del ilícito, con propósitos de prevención, de reparación y de reinserción social. Con base en estos argumentos la Corporación concluyó que el parágrafo 1º del artículo 7º de la Ley 985 de 2005 es inconstitucional y, por ello, se declarará su inexecutable en la parte resolutive de esta sentencia.

- **Decreto 1066 de 2015.** Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

LIBRO 1

ESTRUCTURA DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DEL INTERIOR

PARTE 1

SECTOR CENTRAL

TÍTULO 2

Fondos Especiales

Artículo 1.1.2.3 Fondo Nacional de Lucha contra la Trata de Personas

- **Decreto 1069 de 2014.** “Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 985 de 2005. “por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma”.

ARTÍCULO 1o.Objeto. El presente decreto tiene por objeto reglamentar las competencias, beneficios, procedimientos y trámites que deben adelantar las entidades responsables en la adopción de las medidas de protección y asistencia a las personas víctimas del delito de la trata de personas.

ARTÍCULO 2o.Definiciones. Para los efectos del presente decreto se entenderá que:

1. Víctima. Es víctima directa del delito de trata contemplado en el artículo 3 de la Ley 985 de 2005 aquella persona 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, conservando dicha calidad aun cuando ésta haya dado su consentimiento.

Se considera víctima indirecta quien tenga vínculos en primer grado de

consanguinidad o primero civil, o sea cónyuge o compañero(a) permanente de la víctima directa de la trata de personas, o de acuerdo con la relación de dependencia expresada por la víctima, salvo cuando sea el presunto victimario.

La 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.

Parágrafo. Cuando la víctima de la trata de personas pertenezca a algún grupo étnico se deberá consultar previamente con las respectivas autoridades del grupo al que pertenezca la víctima, con el objetivo de que en el proceso de asistencia y protección al que hace referencia el presente decreto se respete su autonomía y demás derechos establecidos en la Constitución Política y los Tratados Internacionales, en virtud del Convenio N° 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991 y demás normas que lo modifiquen, deroguen o sustituyan.

2. Trata externa: Se refiere a la trata de personas que involucra el desplazamiento de la víctima con fines de explotación fuera del territorio nacional.

3. Trata interna: Se refiere a la trata de personas que involucra el desplazamiento de la víctima con fines de explotación dentro del territorio nacional.

4. Repatriación. Es el proceso mediante el cual se realizan las gestiones tendientes a lograr el retorno de la víctima al país de origen en condiciones de seguridad y con el consentimiento de ésta.

5. Programas de asistencia y protección a víctimas de la trata .de personas: Corresponde al conjunto de medidas, mecanismos y proyectos a cargo de las entidades con competencia en el tema, que están encaminados a garantizar la prestación de servicios de protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas, así como a sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero civil y al cónyuge o compañero (a) permanente. (...)

(...)ARTÍCULO 6o. Alcances del programa de protección y asistencia inmediata. Este programa debe garantizar la prestación como mínimo de los siguientes servicios: retorno de las víctimas a su lugar de origen si éstas lo solicitan, seguridad, alojamiento digno, asistencia médica, psicológica, y material e información y asesoría jurídica respecto de los derechos y procedimientos legales a seguir en los términos del artículo 7 de la Ley 985 de 2005.

- **Decreto 4798 de 2011.** “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

- **Decreto 4796 de 2011.** “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 8, 9, 13 Y 19 de la Ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO 1o. Objeto. El presente decreto tiene por objeto definir las acciones necesarias para detectar, prevenir y atender integralmente a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las mujeres víctimas de violencia e implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud.

ARTÍCULO 2o. Ámbito de aplicación. Las disposiciones del presente decreto se aplican a las instituciones que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las autoridades judiciales en el marco de las competencias que le fueron asignadas mediante la Ley 1257 de 2008, así como a las entidades territoriales responsables del aseguramiento.

- **Decreto 4786 de 2008.** “Por el cual se adopta la estrategia nacional integral contra la trata de personas”.

ARTÍCULO 1o. Adoptar la Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas elaborada por el Comité Interinstitucional de que trata el artículo 12 de la Ley 985 de 2005, con el objetivo de desarrollar la política de Estado para enfrentar este flagelo que se presenta tanto a nivel interno como externo, con el fin de reducir el fenómeno desde los enfoques de derecho, género y protección integral:

Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012 (...)

- **Decreto 1456 de 1997.** “Por el cual se modifica el Decreto 1974 de 1996”.

ARTÍCULO 1o. Modifícase el artículo 6o del Decreto 1974 del 31 de octubre de 1996, el cual quedará así:

"Artículo 6o. El Comité Interinstitucional para la Lucha Contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños se reunirá en forma ordinaria por lo menos una vez cada cuatro meses por convocatoria de la Secretaría Técnica. También se podrá reunir extraordinariamente cuando el Presidente del Comité lo considere pertinente".

- **Decreto 1974 de 1996.** “Por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la lucha contra el tráfico de mujeres, niñas y niños.”

ARTÍCULO 1o. Créase con carácter permanente y adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, el "Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños", como organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano para combatir el tráfico, la explotación y abuso sexual de las mujeres, niñas y niños.

(...)

- **CONPES 3603 DE 2008** “Mencionado dentro de la migración irregular (trata de personas externa)”
- **CONPES SOCIAL 161 “Equidad de Género para las Mujeres” del 12 de marzo de 2013⁷.**

Sobre la violencia sexual, en el país entre 2007 y 2011 se reportaron 82.894 dictámenes sexológicos en mujeres, correspondientes al 84,1% de los casos; mientras que la cifra en hombres es de 15.706 (15.9%).

Durante el 2011, se realizaron 22.597 exámenes sexológicos, 11% más que en el 2010, la relación hombre a mujer fue de 1 a 5. Es decir, las víctimas mujeres fueron 18.982 que representan el 81,4%. Los grupos más prevalentes en hombres fueron los niños en un 94%, y en el sexo femenino las niñas y adolescentes tempranas en un 85%

- **TERCER INFORME DE SEGUIMIENTO, CONPES SOCIAL 161 “Equidad de Género para las Mujeres”, Eje 6: Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias⁸**

El objetivo central de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, presentada en el CONPES Social 161, es contribuir a garantizar el pleno goce de los derechos de las mujeres colombianas aplicando los principios de igualdad y no discriminación; para lograrlo propone acciones en seis ejes: Transformación Cultural y Construcción de Paz, Autonomía Económica, Participación en los Escenarios de Poder y Toma de Decisiones, Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, Enfoque de Género en la Educación y Garantías para una Vida Libre de Violencias

NORMAS DISTRITALES

- **Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”
Acuerdo No. 645 de 2016**

“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, D.C., 2016 – 2020 “Bogotá Mejor para Todos”, tiene

⁷ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>

⁸ <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/3-Informe-Seguimiento-Conpes-161-DNP.pdf>

por objetivo propiciar el desarrollo pleno del potencial de los habitantes de la ciudad, para alcanzar la felicidad de todos en su condición de individuos, miembros de familia y de la sociedad.

La estrategia del Plan se estructura en tres (3) Pilares y cuatro (4) Ejes Transversales, consistentes con el Programa de Gobierno, y que a su vez contienen las políticas generales y sectoriales.

En ese orden de ideas, el artículo 103 del Acuerdo 645 de 2016 consagra la Política Pública para la Lucha Contra la Trata de Personas

La Administración Distrital bajo la coordinación de la Secretaría de Gobierno diseñará e implementará la política pública para la lucha contra la trata de personas, en donde se garantice que todo proyecto y programa encaminado a este fin, disponga de legitimidad, sostenibilidad financiera y la debida articulación interinstitucional (sic) del Distrito Capital.

- **Acuerdo 421 de 2009.** "Por medio del cual se reglamenta el Sistema Integral de Protección a las Mujeres Víctimas de Violencia en espacio público y privado

ARTÍCULO 1o.- Créese el Sistema. La Administración Distrital, a través de la Secretaría Distrital de Planeación y de su Subsecretaría de mujer, géneros y diversidad sexual, en coordinación con las Secretarías Distritales de Integración Social, Salud, Desarrollo Económico, Educación, Gobierno y demás sectores del Gobierno, creará y pondrá en marcha el Sistema Distrital de Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia, como escenario de articulación interinstitucional para la protección integral a las mujeres víctimas de violencia en el espacio público y privado.

ARTÍCULO 2o.- Objeto del Sistema. Este sistema tendrá por objeto;

- 1. Generar una estrategia Interinstitucional que permita atender de manera prioritaria y con enfoque de género a las mujeres víctimas de violencias de género en Bogotá, incluyendo la garantía de la atención médica y psicológica, el acompañamiento institucional y la asesoría jurídica en todas y cada una de las localidades de Bogotá.*
- 2. Propender por la restitución prioritaria de los derechos vulnerados a las mujeres y la garantía del ejercicio pleno de su ciudadanía.*
- 3. Diseñar y desarrollar una estrategia de prevención de las violencias contra las mujeres, en las escuelas o instituciones educativas distritales y los medios de comunicación distrital y local.*

- **Acuerdo 152 de 2005.** "por el cual se modifica el Acuerdo 12 de 1998 y se adoptan medidas para la atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia y explotación sexual"

ARTÍCULO 1o. *Créase el Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, como cuerpo consultor y asesor encargado de formular políticas que articulen los programas de las entidades responsables en Bogotá D.C. (...)*

(...) PARAGRAFO SEGUNDO: Para el mismo efecto se considera víctima de violencia sexual la persona obligada a tener contacto físico de tipo sexual, o a participar en otras interacciones sexuales, mediante la fuerza, la amenaza, el chantaje, el soborno, la intimidación o cualquier otro medio que anule o limite su voluntad. También lo es la persona sometida y que no tiene forma de defenderse por ser menor de edad, joven, adulto mayor, y/o con limitaciones físicas, mentales, sensoriales y múltiples.

- **Acuerdo 125 de 2004.** “por medio del cual se implementa la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación”.

ARTICULO 3o.- Artículo Nuevo. **CONTENIDO DE LA CATEDRA DE DERECHOS HUMANOS, DEBERES Y GARANTÍAS Y PEDAGOGÍA DE LA RECONCILIACIÓN.**

(...)La cátedra deberá educar en la autonomía, la libertad personal, la responsabilidad individual y colectiva, el respeto a la dignidad humana, el pluralismo cultural, ideológico, político y religioso, la tolerancia, la solidaridad y las prácticas democráticas de la participación. De su diseño curricular formará parte el marco normativo nacional e internacional sobre los Derechos Humanos, destacando los siguientes referentes: (...)

(...)13. La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Ley 51 de 1981).

- **Decreto Distrital 583 DE 2015.** “Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 484 de 2015”

ARTÍCULO 1o. Modificar el artículo 3° del Decreto Distrital 484 de 2015 “*Artículo 3°. El Comité Distrital para la Lucha contra la Trata de Personas en Bogotá D.C.*”

- **Decreto Distrital 484 de 2015.** “Por medio del cual se crea el Comité Distrital para la Lucha contra la Trata de Personas de Bogotá D.C. y otras disposiciones”

ARTÍCULO 1°. Créase el Comité Distrital para la Lucha contra la Trata de Personas de Bogotá Distrito Capital, como un organismo articulador y coordinador de las acciones que desarrolle el Distrito para la atención, prevención, protección, denuncia y judicialización del delito, en el marco de la

Política Pública de lucha contra la trata de personas.

ARTÍCULO 2°. El Comité Distrital para la Lucha contra la Trata de Personas será el organismo consultivo del Gobierno Distrital de Bogotá D.C. y se encargará además de coordinar las acciones de política pública que emanen en favor de la lucha contra el delito de trata de personas en la Capital.

- **Decreto Distrital 166 de 2010.** “Política Pública de Mujeres y Equidad de Género”.

ARTÍCULO 1o. Adopción. Adoptar la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital, en el marco del reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres de la zona rural y urbana de la ciudad.

ARTÍCULO 2o. Concepto. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital es el marco de acción social, político e institucional que, desde el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres que habitan el territorio, contribuye a modificar las condiciones evitables de desigualdad, discriminación y subordinación que, en razón al género, persisten aún en los ámbitos social, económico, cultural y político de la sociedad.

ARTÍCULO 3o. Ámbito de aplicación. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital se aplica en el territorio urbano y rural de Bogotá, Distrito Capital y de su implementación son responsables las entidades de los Sectores Central, Descentralizado, y de las Localidades, que conforman la Administración Distrital.

- **Decreto Distrital 024 de 2005.** “Por medio del cual se reglamenta el acuerdo 125 de julio 09 de 2004” “por el cual se modifica y adhesión el acuerdo numero21 del 9 de diciembre de 1998, se implementa la catedra de derechos humanos, deberes y garantías y pedagogía de la reconciliación y se dictan otras disposiciones”

IV. MARCO TEÓRICO

- **DEFINICIÓN**

Según varios autores, entre ellos Hussein (2014), la trata de personas se ha visto de diferentes maneras a lo largo de la historia, desde la esclavitud hasta la explotación ilegal. En el fenómeno de trata “el ser pasa a una condición de mercancía y tiene un desarraigo de su entorno y de sí misma/o. Así, en la trata de personas hay una violación a la dignidad, integridad, autonomía, libre desarrollo de la personalidad, vida digna, salud, igualdad, seguridad, entre otras, es decir es una violación a los

*derechos humanos*⁹. Un tema a tener en cuenta en el delito de trata de personas, es que los derechos fundamentales de la mayoría de víctimas están siendo vulnerados antes de la captación y, lo que es peor, esta situación se vuelve a presentar en los casos en que logran retornar, *“dado que en muchos casos es la vulneración de sus derechos básicos lo que impulsa a las víctimas a aceptar las propuestas de trabajo, becas o una vida mejor en general trasladándose de su vivienda”*¹⁰.

La Organización de las Naciones Unidas, en la reunión de la Asamblea General del año 2010, reconociendo la necesidad de tener un término en común que guíe y limite las acciones en el delito de trata de personas, determinó que este delito consiste en:

*“La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño o el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación, lo que incluye, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos, según se establece en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”*¹¹.

En esta definición, las Naciones Unidas brindan información sobre el proceso de este delito: captación, traslado y/o acogida. Luego de esto añaden las modalidades que usan las redes de tratantes para obtener víctimas como: el rapto, el fraude, engaño, sobre todo con ofertas de estudio o trabajos en el exterior, etc. Finalmente, explican las diferentes maneras en las cuales las víctimas pueden ser explotadas.

En Colombia, la Ley 985 de 2005 define el delito de trata como: “El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, [...] 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.

⁹ Derechos humanos y calidad de vida, Emilio García García Disponible en: http://eprints.ucm.es/8606/1/DERECHOS_HUMANOS_Y_CALIDAD_DE_VIDA.pdf

¹⁰ Observatorio trata de personas, Informe Del Índice De Riesgo De Trata De Personas De Antioquia. Disponible en: http://www.observatoriotratadepersonas.org/site/Publicaciones_observatorio/Indice%20de%20Oriesgo%20de%20trata%20de%20personas%20de%20Antioquia.pdf

¹¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Asamblea, 2010 https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Firearms/modellaw/Model_law_Spanish.pdf

*El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal*¹²

Si se hace una comparación de estas definiciones, podemos ver que si bien las dos hacen referencia a un delito, en la definición de las Naciones Unidas no se hace referencia a los traslados, ya sean internos o externos, como si en la ley 985 de 2005 donde se hace referencia a los mismos y también a las modalidades de explotación a las que las víctimas pueden ser sometidas y en la que se ven vulnerados sus derechos.

Teniendo una definición completa que pueda limitar la ejecución de las diferentes instituciones que trabaja en la lucha contra la trata de personas, es necesario, empezar a identificar las diferentes modalidades de este delito.

Modalidades de la Trata de personas

En la trata de personas hay diferentes maneras de explotar a la víctima, por lo tanto, se debe tener en cuenta que no solo existe la explotación sexual sino que hay diferentes modalidades, las cuales se expondrán a continuación:

- **Explotación laboral:**

*“Se refiere al ejercicio, voluntario u obligado, de cualquier labor por parte de cualquier persona (hombre, mujer, niño, niña o adolescente) que está en condiciones de vulnerabilidad frente a otra persona ya sea por la situación económica o por estar en una situación de subordinación en la relación de poder. Lo anterior, se aprovecha para someter a la víctima a tratos inhumanos en su trabajo como: encierro, amenazas, maltrato, jornadas laborales excesivas sin día de descanso, etc., todo lo anterior por poca o ninguna retribución económica y tampoco se les brinda los requerimientos legales como: afiliación a seguridad social, seguro de riesgos laborales, etc. Así, los lugares donde más comúnmente se presenta esta modalidad de explotación son: ladrilleras, minas, fincas pecuarias o agrícolas y barcos pesqueros”*¹³.

En esta modalidad también se incluye el servicio doméstico, el cual se refiere al trabajo que una persona realiza por otras. Entre los lugares donde se realiza este trabajo están: casa, oficina, finca, bares, restaurantes etc. Donde tienen que: barrer, trapear, limpiar, lavar, cocinar; *“este trabajo en particular dificulta su detección ya que la persona no se siente víctima debido a la costumbre, al contexto cultural, o porque el temor no le permite hacer nada frente a su situación”*¹⁴.

- **Servidumbre:**

Esta modalidad es similar a la explotación laboral, ya que en la mayoría de los casos también se presenta en los mismos contextos y con las mismas actividades, la diferencia es que aquí la

¹² Artículo 3 de la Ley 985 de 2005, que establece como queda el artículo 188A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 747 de 2002 y modificado por la Ley 890 de 2004.

¹³ Organización internacional para las migraciones. Conceptos generales, disponible en: <http://www.oim.org.co/conceptos-trata.html>

¹⁴ Ibíd.

persona, por deuda o costumbre, “es obligada a trabajar en cualquiera de estas labores y en las mismas condiciones ya mencionadas en explotación laboral (incluido el traslado), sin remuneración económica ni libertad para cambiar su condición” (OIM, 2010).

Esta modalidad, a diferencia también de la laboral, incluye la mendicidad forzada. Según la OIM: “en Colombia, aunque la Constitución reconoce que se debe proteger de manera especial a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (como los habitantes de la calle), la mendicidad sigue creciendo y diversificándose”¹⁵.

- **Matrimonio servil:**

En esta modalidad, hay una persona (hombre, mujer, niño, niña o adolescente) en calidad de esposo, esposa, o persona considerada como acompañante permanente. Habitualmente lo que ocurre es que, luego de viajar a otro lugar o país para vivir con su pareja usualmente con engaños, las víctimas son obligadas a trabajar servilmente o a tener relaciones sexuales con ésta. “En esta modalidad es común encontrar en dicha situación a mujeres, jóvenes o niñas que, por cuestiones culturales o de deudas, son entregadas por su familia o tutores, a cambio de compensaciones económicas o cualquier otro beneficio”¹⁶.

- **Explotación sexual:**

En esta modalidad se usa a las mujeres, hombres, niñas, niños y adolescentes para la prostitución, la pornografía, o el cautiverio para el servicio sexual a grupos armados al margen de la ley. También, con frecuencia, incluye el abuso de los delincuentes, la tortura y contagio de enfermedades de transmisión sexual, así como un escaso pago o ninguno en dinero sino en especie a las víctimas o a una tercera persona o grupo. “Aunque la trata de personas bajo esta modalidad se parece a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), se diferencia en que se requiere el traslado inicial de la víctima y en que también se presenta en adultos”¹⁷.

Según la OIM, que es la entidad de la Organización de las Naciones Unidas encargada de estudiar y enfrentar este fenómeno alrededor del mundo, la explotación sexual es una de las modalidades que más se reproducen debido al lucro que genera a nivel mundial para los tratantes.

- **Mendicidad Ajena:**

La víctima es obligada a pedir limosna para beneficio de su tratante y las personas que las alquilan en cualquier punto de la ciudad.

- **Explotación Sexual y comercial en entorno del Turismo:**

En esta modalidad, la víctima es obligada a viajar con turistas, por lo general extranjeros, y a tener sexo con ellos.

¹⁵ Organización internacional para las migraciones. Conceptos generales, disponible en: <http://www.oim.org.co/conceptos-trata.html>

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

- **Reclutamiento forzado:**

“Es el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en los grupos armados ilegales, para que combatan o presten cualquier tipo de servicio en condiciones precarias y violentas. También pueden ser víctimas hombres, mujeres y adultos mayores” (OIM, 2010).

- **Explotación Reproductiva y Extractiva:**

“Se refiere al uso de los cuerpos de seres humanos para la generación de embarazos forzados, el alquiler obligado de los vientres, o la extracción y tráfico de órganos” (OIM, 2010).

De otra parte, por la naturaleza del delito de trata de personas, para las instituciones internacionales y nacionales ha sido difícil poder determinar cifras y modus operandi de las redes de tratantes, sin embargo se han podido identificar algunas modalidades para captar personas. *“La modalidad más común por la cual las redes captan a las víctimas es por medio de propuestas laborales atractivas, estas generalmente son en un lugar lejos de su casa, ya sea en el territorio nacional o en el exterior, esto con el fin de aislar a la víctima y tener mayor control sobre ésta”¹⁸.*

Características de vulnerabilidad.

Los factores de riesgo son aquellas características individuales y/o contextuales que hacen a una persona más vulnerable a una situación, es por esto que es necesario hacer un análisis de estos factores. Entre los factores de riesgo individuales están: *“el sexo (mujer), experiencias de maltrato y abuso sexual infantil, consumo de sustancias psicoactivas a temprana edad, bajo nivel educativo, dificultades para definir y desarrollar un proyecto de vida sano y coherente, y depende del caso las relaciones con los pares. Dentro de estos factores, se menciona el sexo porque en su gran mayoría las mujeres son las primeras víctimas del delito de trata de personas”¹⁹.*

En cuanto a los factores de riesgo familiares se mencionan: *“violencia doméstica, relaciones conflictivas con figuras parentales, relaciones conflictivas de pareja de las figuras parentales, estructura familiar incompleta, consumo de sustancias psicoactivas por parte de los padres, cuidadores o parientes. Por otro lado, las autoras indican que entre los factores contextuales encontrados están: la pobreza, exclusión social, violencia social y política, como la existencia de grupos armados ilegales, narcotráfico, desplazamiento, desempleo, hacinamiento y la falta de acceso a servicios básicos”²⁰.*

¹⁸ Conceptos Generales de la Asamblea del año 2012 de la Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: <http://www.oim.org.co/conceptos-trata.html>

¹⁹ Trujillo, Flórez & Mendoza Simonds: Informe del Índice de Riesgo de Trata en Antioquia. Observatorio Trata de Personas, 2011. Disponible en:

http://www.observatoriotratadepersonas.org/site/Publicaciones_observatorio/Indice%20de%20Oriesgo%20de%20trata%20de%20personas%20de%20Antioquia.pdf

²⁰ *Ibíd.*

“De igual manera, los Estados deben reconocer que la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades socioeconómicas, la violencia basada en el género, la discriminación y la marginación son algunos de los factores que contribuyen a hacer a las personas vulnerables a la trata”²¹.

V. ENFOQUES.

Es importante resaltar que, con frecuencia, *“las víctimas de la trata son objeto de múltiples formas de discriminación y violencia, por motivos como el género, la edad, la discapacidad, el origen étnico y la religión, así como por su procedencia nacional y social, esas formas de discriminación pueden por sí mismas fomentar la trata de personas, y que las mujeres y los niños son especialmente vulnerables a la trata de personas”²²*. Es por esto que es necesario realizar una intervención teniendo en cuenta los enfoques y perspectivas que permitan al servidor público prestar una atención integral y con enfoques adecuados a las necesidades de cada víctima, tal y como lo estipula la “Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas”, que establece como principios orientadores y rectores los siguientes:

“- Enfoque de derechos: Se enmarca dentro de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de Derechos

Humanos, la ratificación de Convenios Internacionales, y los compromisos y obligaciones subyacentes de estos instrumentos jurídicos, así como la normativa nacional en la materia, obligando al Estado a actuar para la prevención y lucha contra el delito de la Trata de Personas, y la protección y asistencia a las víctimas de la misma(...)

- Enfoque de género: Hace referencia a una construcción social que asigna los diferenciados a hombres y mujeres dadas sus diferencias biológicas (el sexo), pero también en función de características de tipo social, cultural, económico y psicológico. El enfoque de género reconoce las jerarquías construidas socialmente y sus consecuencias, poniéndolas en tela de juicio(...)

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

- Enfoque diferencial: El enfoque diferencial reconoce las inequidades y desigualdades de

²¹ Organización internacional para las migraciones. Asamblea 2010. Conceptos generales, disponible en: <http://www.oim.org.co/conceptos-trata.html>

²² Ley Modelo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones disponible en: https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Firearms/modellaw/Model_law_Spanish.pdf

diferentes grupos poblacionales, en razón de la confluencia de diferentes características, situaciones o condiciones (...)

- Enfoque territorial: Los contextos y dinámicas territoriales, presentes en las diferentes ciudades y regiones del país, impactan las características y modalidades de la Trata de Personas tanto interna como externa. (...)

*- Enfoque lucha contra el delito: Se enmarca dentro de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano como parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y su Protocolo complementario para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y que obligan al Estado a hacerle frente de forma efectiva a esta amenaza criminal (...)*²³.

VI. CONSIDERACIONES

Para el caso de Bogotá D.C., el Ministerio del Interior realizó un estudio en el que se determina que

“Por ser Bogotá la principal ciudad en recibir personas de otras regiones que buscan radicarse aquí, se presentan también todas las dinámicas culturales de Colombia. Pero son tal vez dos los factores territoriales que más inciden en el fenómeno de la trata de personas en Bogotá: la pobreza y el desplazamiento forzado [...]

En Bogotá se dan casi todas las modalidades de trata y hay el mayor número de denuncias, pues es la capital y la ciudad más poblada, pero también la presencia institucional es más fuerte. Por lo general a Bogotá llegan las personas que logran denunciar el delito de trata en otros países y que son repatriadas por los países de destino [...]

*[Además, en Bogotá] es muy difícil contar a las víctimas, pero que involucrarse en la dinámica es necesario para visibilizar la problemática. Por ejemplo RENACER atiende casi 600 niños-as en el 2007 y que en Bogotá, se dan casi todas las modalidades de trata, en especial, prostitución ajena, mendicidad, explotación sexual y turismo sexual.*²⁴

La trata de personas es una forma grave de explotación del ser humano que tiene una amplia conexión con las condiciones de vulnerabilidad que las rodea tales como:

1. Pobreza, pobreza extrema, inequidades y exclusión social
2. Feminización de la pobreza.
3. Violencias basadas en género
4. Prácticas culturales arraigadas

²³ Decreto 4786 de 2008

²⁴ ²⁴ Estudio Nacional Exploratorio Descriptivo sobre el Fenómeno de Trata de Personas en Colombia. Tomado de: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/estudio_nacional_exploratorio_descriptivo_sobre_el_fenomeno_de_trata_de_personas_en_colombia.pdf

Para la Agencia de la ONU para los Refugiados ACNUR, la lucha contra la trata de personas es un asunto de seguridad humana y protección de derechos humanos.

Indica este organismo internacional que “consiste en utilizar, en provecho propio y de un modo abusivo, las cualidades de una persona”.

Igualmente, expresa, que para lograr que se haga efectiva, los tratantes deben recurrir a la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas.

Manifiesta que los medios para llevar a cabo estas acciones son la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad”.²⁵

Se considera como trata de personas, la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

La explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos.²⁶

Por otro lado, la Organización Internacional para las Migraciones OIM indica que, desde el 2001, “la OIM en Colombia implementa el Programa Integral de Lucha contra la Trata de Personas con el objetivo de luchar contra este delito, a través de la implementación de estrategias de prevención, asistencia a las víctimas, el fortalecimiento institucional y la descentralización de las políticas públicas contra la trata de personas que lidera el Gobierno Nacional en coordinación con los gobiernos departamentales.

Desde su creación, el Programa ha contado con el apoyo financiero del Ministerio del Interior, la Unión Europea, la Embajada de Bélgica, la Embajada de Holanda, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Fondo Global de Asistencia a las Víctimas de la Trata de Personas de la OIM (GAF por sus siglas en inglés), el Programa integral contra las violencias basadas en género del fondo para el logro de los objetivos del milenio (MDGF) del cual hace parte ONUMUJER, UNFPA y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer”.

27

El periódico El Colombiano indicó: que “Colombia se convirtió en país de origen, tránsito y destino de trata de personas, una actividad delictiva que mueve 32.000 millones de dólares al año en el mundo”.

Según este medio, las cifras las ha entregado la investigación adelantada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), entidad que le recomendó al Gobierno vigilar las zonas vulnerables del país, donde la trata ha venido en aumento.²⁸

²⁵ <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/trata-y-traffic-de-personas/>

²⁶ <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/trata-y-traffic-de-personas/>

²⁷ <http://www.oim.org.co/trata-de-personas/iombogota@iom.int>

²⁸ <http://www.elcolombiano.com/colombia/trata-de-personas-sin-doliente-en-colombia-AN5843604>

Así mismo, se referencia que “de acuerdo con las últimas cifras entregadas por la Policía Nacional, durante 2015 fueron sancionadas 73 personas por incurrir en el delito de trata de personas. Esta cifra es muy baja si se tiene en cuenta que, según los cálculos de Women’s Link Worldwide, 70.000 personas son víctimas de la trata de personas cada año en Colombia.”²⁹

En julio del 2016, la Cancillería Colombiana reportó que “cada año se registran aproximadamente 17.500 víctimas de trata de personas en el mundo. Entre 2012 y 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los Consulados de Colombia, ha asistido a 199 connacionales víctimas de trata de personas.

En 2015, el 79% de las víctimas de nuestro país fueron explotadas sexualmente. China, Corea del Sur, Indonesia, Argentina, Bahamas, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago son los países en donde más se presentaron casos de colombianos víctimas de este delito.”³⁰

En América Latina tenemos cifras alarmantes del siguiente orden:

Para octubre del 2016, “El 60% de las víctimas de trata de personas en el Perú son menores de edad, niños y adolescentes en riesgo. Explotación sexual y laboral son las principales amenazas. Entre el 2014 y 2015 fueron rescatados 900 menores, pero la cifra exacta de víctimas es incalculable. La mayoría son mujeres captadas en el interior del país”.³¹

A su vez en México “según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cada año son explotados sexualmente entre 16 y 20 niños y niñas en México. De manera adicional 85 son usados en actos de pornografía, mientras en 21 de las 32 entidades del país existe turismo sexual.

En México, sólo en 2004, trece mil niñas mexicanas fueron explotadas sexualmente por connacionales. Entre 2000 y 2008 se incrementó en un 300 por ciento la apertura de casas de masaje asiático legales en México, un negocio que prácticamente inexistente.

A partir del año 2002 la trata de personas empezó a ser un tema de atención en México. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito (ONUDD), México es un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas en cuestiones de explotación sexual y trabajo forzado.”³²

Se destaca que en el 2015, “la CEAV gastó 47 millones de pesos (casi US \$2,7 millones) en asistencia a las víctimas de delitos, incluso de la trata de personas.”³³

En Argentina se identifica para el 2014, que “La Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, que monitorea las causas de trata tramitadas en los tribunales del país, abrió investigaciones en 226 casos de trata con fines de explotación sexual y en 132 casos de trata con fines de explotación

²⁹ <http://www.elcolombiano.com/colombia/trata-de-personas-sin-doliente-en-colombia-AN5843604>

³⁰ <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/ojoalatrata-delito-trata-personas-cifras>

³¹ <http://larepublica.pe/impresasociedad/743140-el-60-de-las-victimas-de-trata-de-personas-en-el-peru-son-menores-de-edad>

³² <http://elobservadorenlinea.com/2016/07/cual-es-la-realidad-de-la-trata-de-personas-en-mexico/>

³³ <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas/>

laboral en comparación con las 200 investigaciones realizadas en 2014. En 2015, las autoridades procesaron a 47 personas por el delito de trata de personas con fines de explotación sexual y a 51, por el delito de trata con fines de explotación laboral, comparado con 92 procesamientos por trata de personas con fines de explotación sexual y laboral registrados en 2014”³⁴

En Bogotá el fenómeno de trata de personas esta visible cada día más, es importante destacar que con los operativos al Bronx se identificó toda una red de tráfico de personas. Al respecto, la Corporación Anne Frank denunció, en el mes de febrero de 2016, que como consecuencia de estos operativos se rescataron 33 niños y niñas de la explotación sexual comercial en el centro de Bogotá, y la Secretaría de Seguridad reportó que se rescataron 160 menores de edad.

La Secretaría Distrital de la Mujer ha venido abordando la problemática de prostitución, trata y demás formas de violencia en contra de las mujeres.

En el Plan de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” se contemplan las siguientes metas para el cuatrenio, para atender a las mujeres que ejercen la prostitución:

- 22 Casas de Igualdad de Oportunidades.
- 5.400 personas en ejercicio de la prostitución participan en jornadas de derechos humanos, desarrollo personal y salud.
- Un (1) documento de caracterización cualitativa y cuantitativa de las personas en ejercicio de prostitución, explotación sexual y trata de personas con fines de explotación sexual.
- Generar una Política Pública Distrital para la protección integral y la generación de oportunidades para las personas en ejercicio de prostitución y la lucha contra la explotación sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual.

En desarrollo de lo anterior, y con el fin de abordar plenamente el tema en la Corporación, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 645 de 2016 - Plan de Desarrollo, presentamos esta iniciativa como un mecanismo efectivo e idóneo, el cual le permitirá a la Administración Distrital ejecutar acciones efectivas, tendientes a la eliminación de la trata de personas en la ciudad, mediante la implementación de una política pública integral.

REGISTRO ASISTENCIA PRESUNTOS CASOS TRATA DE PERSONAS- CASOS REGISTRADOS

Cifras OIM – Trata de Personas

Desde diciembre del año 2002 al 03 de junio de 2016

Total de casos registrados 496, de estos 416 fueron mujeres, 63 hombres y en 16 casos no se obtuvo información.

1. Clasificación por años

CASOS REGISTRADOS POR AÑO			
2002	18	2010	14
2003	16	2011	25
2004	16	2012	38

³⁴ https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2016/07/Informe_2016_sobre_Trata_de_Personas.pdf

2005	21	2013	66
2006	15	2014	66
2007	10	2015	55
2008	34	2016	15
2009	66	NA	21
Total general			496

Fuente de datos: OIM.- Los casos reportados en la tabla corresponden a la información registrada en la base de datos que maneja la OIM -Programa de Trata de personas sobre aquellos casos que ha tenido conocimiento. Fecha de corte: 03 de junio de 2016.

2. Clasificación por departamento de origen

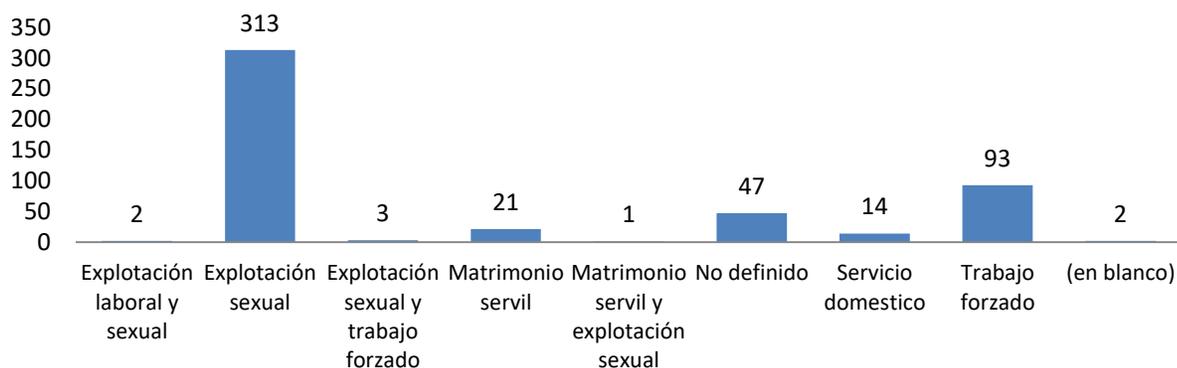
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total general
Antioquia	1	2	5	2			6	19	2	3	11	6	16	8	8	89
Arauca														1		1
Atlántico								1			1	1		1		4
Bogotá	2	5	1		5		1	3	1							18
Bolívar							1					1				2
Boyacá													1	2		3
Caldas			4				3	9		2	1	7	4	4		34
Canadá													1			1
Cañate													1			1
Caquetá		1												1		2
Cauca							1					2	4			7
Cesar				4								1		2		7
Choco								2				1	1	1		5
Córdoba	1							2				1	1			5
Cundinamarca					1		1	2			2	5	15	11	1	38
Huila		1												1		2
Meta	1						1					1				3
Na	2		2		1	10	2	3		1			2			23
Nariño											1	6				7
Putumayo												1	1	1		3
Quindío	1		1	6				4	5	2	2	5		2	1	31
Risaralda	4	3	2	4	4		9	2	1	5	6	9	5	7		61
Santander							2				1			3		6
Sucre								1	1							2
Tolima		2						1	1			1	1		2	8
Valle del cauca	6	2	1	5	4		7	17	3	12	13	18	13	10	3	133

Total general	18	16	16	21	15	10	34	66	14	25	38	66	66	55	15	496
---------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----

Fuente de datos: OIM.- Los casos reportados en la tabla corresponden a la información registrada en la base de datos que maneja la OIM -Programa de Trata de personas sobre aquellos casos que ha tenido conocimiento. Fecha de corte: 03 de junio de 2016.

3. Clasificación por modalidad de trata

Casos por modalidad de Trata



Fuente de datos: OIM.- Los casos reportados en la tabla corresponden a la información registrada en la base de datos que maneja la OIM -Programa de Trata de personas sobre aquellos casos que ha tenido conocimiento. Fecha de corte: 03 de junio de 2016.

- “En Colombia se presume que diariamente de 2 a 10 personas salen del país para ser víctimas de trata, según el Departamento Administrativo de Seguridad. Los destinos más frecuentes son Japón y España”³⁵.
- Las víctimas sobrevivientes cuentan con unos derechos que deben ser reconocidos por ellas mismas y que deben ser garantizados por el Estado en sus diferentes jurisdicciones, para otorgar de forma adecuada la asistencia requerida por las mismas. Estos derechos están estipulados en la Ley 985 de 2005 y el Decreto 1069 de 2014, reglamentos que establecen los alcances y la atención que se debe prestar por parte de las instituciones estatales pertinentes.
- La estructura institucional es limitada por la falta de investigación y conocimiento, así como de información documentada sobre la trata de personas en sus diferentes modalidades. También por lo nuevo del tratamiento del problema por parte de las administraciones y falta de medios, recursos y personal, tanto en la atención como en la prevención, investigación y judicialización, no hay suficiente apropiación dentro de las entidades de la importancia de combatir la trata de personas.

³⁵Trata de personas en el mundo disponible en: <http://www.chsalternativo.org/contenido.php?men=L&pad=32&hij=37&shi=43&pla=2&sal=2&id=E>.

- Existe poca información sobre la población víctima debido a que no hay denuncias, esto puede ser por que las víctimas y sus familias están amenazadas o hay un difícil acceso a las instituciones.
- Debido a la falta de coordinación interinstitucional las entidades no cuentan con la misma información sobre las presuntas víctimas. Es por esto que se deben articular todas las entidades para unificar la información sobre esta población.
- Las víctimas de trata en su mayoría no denuncian este delito por:
 - *“No son conscientes de su condición de víctima, se consideran simplemente como ejemplos de “mala suerte en el proceso migratorio” y no como casos graves de violación de Derechos Humanos.*
 - *Temor de la víctima a posibles retaliaciones y amenazas de los tratantes, hacia ella o sus familiares por parte de mafias, grupos armados ilegales o personas con poder.*
 - *Las grandes deudas económicas por saldar con los tratantes.*
 - *Escarnio público que pueda generar el conocimiento de la situación, inhibe a la persona objeto de la trata a acudir a las autoridades.*
 - *La persona objeto de trata teme ser considerada por las propias autoridades como criminal y no como víctima.*
 - *La víctima no sabe a qué autoridad acudir.*
 - *Desconfianza en la eficiencia de las autoridades para protegerlas en su integridad”³⁶.*

VII. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

DECRETO LEY 1421 DE 1993. Esta iniciativa también encuentra respaldo de competencias en los siguientes artículos del Decreto 1421 de 1993:

“ARTÍCULO 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

- 1- *Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.*

VIII. IMPACTO FISCAL.

El presente proyecto de acuerdo no genera impacto fiscal, ni afecta el marco fiscal de mediano plazo, según lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. De aprobarse, su ejecución se hará con los recursos que la Administración Distrital destine para el Plan de Acción del Comité Distrital de la Lucha contra la Trata de Personas.

³⁶ Dimensiones de trata de personas en Colombia OIM Misión Colombia 2006 <http://www.oim.org.co/programas/contra-la-trata-de-personas/la-trata-de-personas-hechos-y-cifras.html>

Sin otro particular.

Cordialmente;

ANGELA SOFÍA GARZÓN CAICEDO

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático

GLORIA ELSY DÍAZ MARTÍNEZ

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Conservador Colombiano

PEDRO JULIÁN LÓPEZ SIERRA

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Cambio Radical

DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático

DIEGO ANDRÉS MOLANO APONTE

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático

DIEGO FERNANDO DEVIA TORRES

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático

ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático

PEDRO JAVIER SANTIESTEBAN

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático

NELSON CUBIDES SALAZAR

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Conservador Colombiano

ROGER CARRILLO CAMPO

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Conservador Colombiano

EMEL ROJAS CASTILLO

Concejal de Bogotá D.C.
Movimiento Libres

LUCIA BASTIDAS UBATE

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Alianza Verde

HOSMAN YAITH MARTÍNEZ MORENO

Concejal de Bogotá D.C.
Alianza Verde

YEFER YESID VEGA B.

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Cambio Radical

JOSÉ DAVID CASTELLANOS

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Cambio Radical

Original no firmado

JULIO CESAR ACOSTA ACOSTA

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Cambio Radical

JUAN FELIPE GRILLO CARRASCO

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Cambio Radical

MARÍA CLARA NAME RAMÍREZ

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Alianza Verde

JAIRO CARDOZO SALAZAR

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Político MIRA

OLGA VICTORIA RUBIO

Concejal de Bogotá D.C.
Partido Político MIRA

PROYECTO DE ACUERDO N° 175 DE 2018

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE BOGOTÁ D.C. PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS, SE INSTITUCIONALIZA EL COMITÉ DISTRITAL PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D. C.

En uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las conferidas por los numerales 1 y 25 del artículo 12 del Decreto-Ley 1421 de 1993,

ACUERDA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. Por medio del presente Acuerdo se dictan los lineamientos de la política pública para la lucha contra el delito de trata de personas, y la atención a las víctimas en Bogotá D.C., con lo cual se busca contribuir en la erradicación de este delito y mitigar su impacto en la población.

ARTÍCULO 2°. Definición. Remisión a la definición de la Ley 985 de 2005 o el que lo sustituya o modifique.

“TRATA DE PERSONAS. El artículo 188A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 747 de 2002 y modificado por la Ley 890 de 2004, quedará así:

"Artículo 188A. 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".

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

Artículo 3º. Enfoques.

- **Enfoque de Derechos:** Entendiendo que la trata de personas es un delito contra la dignidad humana que instrumentaliza a las víctimas en beneficio de un tercero, las acciones deben estar encaminadas al restablecimiento de sus derechos. Lo anterior, teniendo en cuenta, que en la trata de personas hay vulneraciones de derechos antes, durante y después de la ocurrencia de los hechos.

- **Enfoque de Protección Integral a niños, niñas y adolescentes:** Visibiliza las tratas de niños, niñas y adolescentes y su abordaje, desde la perspectiva de prevalencia de derechos e interés superior de los (NNA).

El Estado como garante de derechos privilegia todo aquello que conduzca a la Protección Integral de los niños, las niñas y los adolescentes.

Se prohíbe que los niños, niñas y adolescentes sean explotados bajo cualquier modalidad de trata de personas por parte de sus familiares o de terceros que tengan a su cuidado los menores.

- **Enfoque de Género:** Con el fin de incluir acciones que respondan a los principios de equidad, igualdad y respeto a los derechos humanos, se adoptará el enfoque de género. Teniendo en cuenta además, que los riesgos e impactos son mayores y diferentes en las mujeres y en las niñas.

- **Enfoque diferencial:** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su etnia, procedencia rural o urbana, edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad, entre otras. Por tal razón, las medidas que se adopten en el marco de estos lineamientos, contarán con dicho enfoque.

- **Enfoque generacional o de ciclo de vida:** Visibilizar los derechos de las personas de acuerdo a sus posibilidades, expectativas y prioridades en relación con su ciclo vital.

- **Enfoque Territorial:** Los contextos y dinámicas territoriales, presentes en las diferentes ciudades y regiones del país, impactan al Distrito en las manifestaciones de la trata de personas. De igual forma, las acciones o medidas desarrolladas en el marco de estos lineamientos, tendrán en cuenta las particularidades y diversidades del contexto local al interior del Distrito Capital.

- **Enfoque de lucha contra el delito:** Permite tomar acciones y medidas para evitar una conducta o comportamiento que pueda dañar o convertir a la población en sujetos o víctimas

de este delito. Articular acciones interinstitucionales para promover la búsqueda activa, visibilizar los contextos de la comisión del delito, identificar víctimas, y fortalecer la investigación y judicialización.

ARTICULO 4°. Lineamientos Generales de la Política Pública. La administración Distrital diseñará e implementará la Política Pública para la lucha contra la trata de personas, a partir de los siguientes lineamientos:

1. **Coordinación y sostenibilidad.** La coordinación corresponde a un proceso por medio del cual diferentes actores e instituciones, formulan planes de acción ajustados a su misionalidad, competencia y población objeto, para trabajar en forma armoniosa y articulada, con el fin de lograr un objetivo establecido. Por su parte la sostenibilidad se entiende como la sumatoria de acciones que permiten garantizar la continuidad en el tiempo de los programas y políticas.
2. **Prevención.** Conjunto de acciones y estrategias tendientes a evitar la ocurrencia del delito en todas sus manifestaciones y en cualquiera de sus etapas, para lo cual las autoridades del orden distrital y local, deberán generar acciones concretas, sostenibles y coordinadas.
3. **Búsqueda activa e identificación de víctimas y posibles víctimas.** Conjunto de acciones empleadas para la identificación de posibles víctimas de trata de personas, en diferentes contextos de riesgo.
4. **Protección y asistencia.** Las víctimas, directas o indirectas, deberán recibir una atención y protección integral y diferenciada encaminada a la restitución y restablecimiento de derechos y la garantía de condiciones de seguridad según su riesgo.

Garantía de no re victimización. La víctima no podrá ser discriminada ni limitada en sus derechos y deberá ser atendida con dignidad, humanidad y respeto.

5. **Investigación y Judicialización.** Fortalecer la investigación y judicialización del delito de trata de personas, para hacer más eficaz y eficiente su persecución y sanción, de manera que se reduzca la impunidad. La investigación se debe desarrollar de forma reactiva y proactiva. De forma reactiva, cuando se inicia con la denuncia o detección de un posible caso de trata, lo cual conlleva la realización de actos urgentes para detener la acción delictiva e iniciar la judicialización; y de forma proactiva, cuando surge de oficio ante la evidencia de una posible vulneración de la autonomía y/o libertad personal.

6. **Generación y gestión del conocimiento.** Recopilación, registro, sistematización de la información, relativa al fenómeno de la trata de personas en el Distrito Capital. A su vez, la gestión del conocimiento tiene como fin utilizar dicha información, para realizar un análisis integral que permita fortalecer los mecanismos de prevención y lucha contra este delito, y avanzar en la comprensión del mismo.
7. **Seguimiento y evaluación.** El seguimiento consiste en verificar periódicamente el avance en la implementación de estos lineamientos, e introducir oportunamente los correctivos que sean necesarios. La evaluación, da cuenta del cumplimiento del objetivo y las acciones propuestas, visibilizando los resultados y efectos de las políticas, programas y acciones que sean implementadas.
8. **Participación.** Las acciones construidas deben tomar en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil, víctimas y demás actores. Además debe incluir ejercicios de sensibilización a la ciudadanía.

ARTICULO 5º. Coordinación. La Secretaría Distrital de Gobierno, como secretaria técnica del comité para la lucha contra la trata de personas, con el acompañamiento de la Secretaría de la Mujer, será la responsable de coordinar la implementación de los lineamientos previamente expuestos. Así mismo, estará en cabeza de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos y estrategias que emanen de los lineamientos.

Parágrafo 1. El Comité Distrital para la lucha contra la trata de personas de Bogotá, participará en el seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos y estrategias que emanen de los lineamientos de la política pública para la lucha contra la trata de personas.

Parágrafo 2. Se establecerán jornadas periódicas de lucha contra la trata de niños, niñas y adolescentes en coordinación con la Secretaría Distrital de Integración Social, con el objetivo de atender, prevenir, proteger, denunciar y judicializar este delito, en el marco de la Política Pública de lucha contra la trata de personas que se desarrolle en cumplimiento de este acuerdo.

Parágrafo 2. Cada entidad debe generar acciones, protocolos y estrategias internas para responder a los lineamientos aquí descritos, socializarlos y validarlos en el marco del Comité Distrital.

ARTÍCULO 6º. Institucionalización del Comité Distrital para la Lucha contra la Trata de Personas. Institucionalícese el Comité Distrital para la Lucha contra la Trata de Personas de

Bogotá D.C., creado por el Decreto Distrital N° 484 de 2015, parcialmente modificado por el Decreto Distrital 583 de 2015, en el marco del artículo 14 de la Ley 985 de 2005, y a los que lo modifiquen o sustituyan. El Comité es el organismo articulador y coordinador de las acciones que desarrolle el Distrito para la atención, prevención, protección, denuncia y judicialización del delito, en el marco de la Política Pública de Lucha contra la Trata de Personas.

ARTÍCULO 7°. Vigencia y Derogatoria. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

DANIEL ANDRES PALACIOS MARTÍNEZ
Presidente Concejo de Bogotá D.C.

LUIS ALBERTO DONOSO RINCON
Secretario General de Organismo de Control

ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

