REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 24 | Bogotá, D. C., jueves, 22 de enero de 2026 | EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 329 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

BOGOTÁ | SECRETARÍA DE GOBIERNO

Bogotá, D.C.

170

Secretario General
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co
Calle 10 No. 7-50, Capitolio Nacional
Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones de la Administración Distrital al Proyecto de Ley No. 329 de 2024 Cámara "*Por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.*"

Respetado Secretario Lacouture:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal realizado al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, me permito informarle que la Secretaría Distrital de Ambiente (anexo radicado No. 20254212557692), realizó observaciones sobre dicha iniciativa para consideración de esa célula legislativa durante su trámite.

En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere que, en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley, se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar mesas de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co.

Cordialmente,

JUAN BELLO GONZÁLEZ
Director de Relaciones Políticas
juanbellogo@gobiernobogota.gov.co

Anexo: Uno (nueve folios en formato .pdf)

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. | SECRETARÍA DE AMBIENTE

Bogotá D.C.

Doctor
JUAN SEBASTIÁN BELLO GONZÁLEZ
Director de Relaciones Políticas
SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO
Correo electrónico: radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co
equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co

Referencia: Respuesta al radicado 2025ER120987- observaciones Proyecto de Ley 329 de 2024 Cámara – "*Por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.*"

Respetado Doctor Bello,

De conformidad con el seguimiento y control de los proyectos de ley con competencias para el Sector de Ambiente y que cursan en el Congreso de la República, la Secretaría Distrital de Ambiente, una vez realizada la revisión técnica y jurídica del texto de propuesta del Proyecto de Ley No. 329 de 2024 Cámara – "*Por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.*", de manera atenta remite las siguientes consideraciones y observaciones sobre el particular:

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE OBSERVACIONES PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO- DIRECCIÓN DE RELACIONES POLÍTICAS

SECTOR QUE CONCEPTÚA: AMBIENTE

PROYECTO DE LEY [X] PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO [ ]

NÚMERO DEL PROYECTO:

EN SENADO: _____ AÑO: _____
EN CÁMARA: ___329___ AÑO: ____2024___

ORIGEN DEL PROYECTO Cámara **FECHA DE RADICACIÓN** 2024-09-18 **COMISIÓN** Quinta

ESTADO DEL PROYECTO Trámite en comisión.

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.".

AUTOR (ES) Y PONENTE (S)

H.S.Paola Andrea Holguín Moreno , H.S.Maria Fernanda Cabal Molina H.R.Juan Fernando Espinal Ramírez , H.R.José Octavio Cardona León , H.R.Julio Roberto Salazar Pérdomo , H.R.Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa , H.R.Carlos Edward Osorio Aguiar , H.R.Jhon Jairo Berrio López , H.R.Oscar Leonardo Villamizar Meneses , H.R.Andrés Eduardo Forero Molina , H.R.Yenica Sugein Acosta Infante , H.R.Juan Felipe Corzo Álvarez , H.R.Óscar Darío Pérez Pineda , H.R.José Jaime Uscátegui Pastrana , H.R.Eduard Alexis Triana Rincón

Representantes .Alirio Uribe Muñoz , Jorge Andrés Cancimance López , Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, Heráclito Landinez Suárez , Jennifer Dalley Pedraza Sandoval , Luis Alberto Albán Urbano, Diógenes Quintero Amaya , Orlando Castillo Advincula ,Gabriel Becerra Yañez , Cristóbal Caicedo Angulo , David Alejandro Toro Ramírez , Carmen Felisa Ramírez Boscán , Wilmer Yair Castellanos Hernández , Pedro José Suárez Vacca , María Fernanda Carrascal Rojas , Leyla Marleny Rincón Trujillo , Gabriel Ernesto Parrado Durán

OBJETO DEL PROYECTO

La presente Ley tiene por objeto mejorar los tiempos de respuesta en los procesos de expedición de licencias y permisos ambientales para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) establecidos en la Ley 1715 del 2014, así como los activos de transmisión y distribución necesarios para su interconexión y desarrollo, para facilitar la Transición Energética del País, mediante la creación de una Licencia Ambiental Flexible (LAF), y la adopción de otras medidas para agilizar dichos trámites.

ANÁLISIS JURÍDICO, FINANCIERO Y/O TÉCNICO

Análisis Jurídico

La Dirección Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente se pronuncia sobre la propuesta legislativa *"Por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones."*, a través del concepto jurídico 00064 del 30 de mayo de 2025, donde se precisa lo siguiente:

La Dirección Legal Ambiental considera que la propuesta regulatoria no aporta a la solución de la problemática de los proyectos de generación y transmisión de energía eléctrica a partir de fuentes no convencionales ya que se centra únicamente en los tiempos de evaluación, liberando de la carga administrativa a las empresas promotoras de esos proyectos, dejando por fuera del análisis otras causas que pueden contribuir a esos retrasos en la evaluación, como la necesidad de consulta previa o la obtención del consentimiento previo libre e informado de comunidades étnicas. Además, redunda en la creación de sistemas de información que ya existen, así como en documentos técnicos que guían la elaboración y presentación de estudios ambientales como son los términos de referencia y la metodología para la elaboración de estudios ambientales con lo que cuenta el país en la actualidad.

Por lo anterior, se considera que el "Proyecto de Ley 329 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER)" **no es pertinente jurídicamente.**

Análisis técnico

Una vez analizado el proyecto de ley desde el punto de vista técnico, se considera pertinente señalar comentarios, frente a cada uno de los artículos, lo cual se realizará con detalle en el acápite de observaciones al articulado.

Análisis financiero.

En lo correspondiente a la obligación que se le originaría a la Secretaría Distrital de Ambiente, la cual se establece en el objeto y el artículo 1° del proyecto de la iniciativa:

> **ARTÍCULO 1°.** ***Objeto:*** *La presente iniciativa legislativa tiene por objeto crear la licencia ambiental flexible exclusivamente para los proyectos que pretenden generar energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovables y así superar la barrera de tiempo que hoy tienen que enfrentar esos proyectos como consecuencia de las demoras en el licenciamiento.*

De manera atenta se informa que, una vez realizada la validación con la Dirección Legal sobre la viabilidad del presente proyecto, se logró determinar que es **jurídicamente inviable,** por lo cual no se emite concepto financiero.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Articulo	Comentarios y observaciones al articulado
"Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto mejorar los tiempos de respuesta en los procesos de expedición de licencias y permisos ambientales para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) establecidos en la Ley 1715 del 2014, así como los activos de transmisión y distribución necesarios para su interconexión y desarrollo, para facilitar la Transición Energética del País, mediante la creación de una Licencia Ambiental Flexible (LAF), y la adopción de otras medidas para agilizar dichos trámites. *Artículo 2°. Licencia Ambiental Flexible. Créase la Licencia Ambiental Flexible (LAF) para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), y los proyectos de distribución y transmisión necesarios para su interconexión, para cuya expedición la Autoridad Ambiental competente dispondrá de un improrrogable término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud.* *Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) reglamentarán la Licencia Ambiental Flexible (LAF) en un término no superior a seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.* *Parágrafo 2°. Este trámite presenta requerimientos y procedimientos de expedición ajustados a la naturaleza específica para los proyectos de FNCER, dichos procedimientos se ajustarán en tiempos y requerimientos de los estudios de impacto ambiental y términos de referencia, en términos de agilidad y eficiencia para su licenciamiento."*	**<u>Análisis Jurídico</u>** La reducción en los términos para la evaluación de licenciamiento ambiental para los proyectos FNCER, de 90 a 60 días hábiles, afecta de manera considerable el término razonable de evaluación que requiere el equipo técnico y jurídico de la autoridad ambiental. - En efecto, dado que la Ley 99 de 1993 establece las etapas del procedimiento de licencias ambientales, es necesario que se regule el mismo de forma específica en una norma con rango de ley. - La evaluación del Estudio de Impacto Ambiental se constituye en un aspecto esencial para la identificación y evaluación de los impactos ambientales y, por ende, la determinación de las medidas necesarias para el manejo adecuado del impacto real del proyecto sobre el ambiente. Reducir los términos de la evaluación sin dotar a las autoridades ambientales de mecanismos que permitan el rigor técnico y jurídico en la misma, puede generar riesgos de vulneración del derecho colectivo a un ambiente sano. - Precisamente con base en los resultados de la evaluación del impacto ambiental, la autoridad ambiental determina y especifica las medidas que deberá adoptar el solicitante de la licencia ambiental para contrarrestar o resarcir la alteración real que se producirá sobre el ambiente como consecuencia de la implementación de un proyecto determinado - La reducción de términos de licenciamiento ambiental implica la reglamentación del procedimiento establecido en el Decreto 1076 de 2015, para determinar cuál de las etapas de evaluación de la solicitud de la licencia ambiental serán modificadas. - Al indicar que el término es improrrogable, debe tenerse en cuenta que puede afectar circunstancias especiales, incluso del proyecto, que puedan requerir o ameriten de esta circunstancia temporal, tales como trámites suspensión del proceso de licenciamiento ambiental por sustracción de reserva forestal, consulta previa, superposición con otros proyectos del sector minero energético, entre otros aspectos. - Dentro de la exposición de motivos del proyecto de ley no se identifica un diagnóstico adecuado respecto a cuál sería la alternativa adecuada para mejorar lo correspondiente al licenciamiento ambiental de los FNCER. Sobre el particular, debe señalarse que, la modificación de los términos del procedimiento podría no estar directamente relacionado con la problemática que se pretende resolver. Lo anterior, por cuanto se considera que el término establecido en el artículo 2.2.2.3.6.3 del Decreto 1076 de 2025, es claro, y por otro lado, podría obedecer a problemas respecto a las herramientas, acceso a información y posibilidad de contratación de personal especializado por parte de las autoridades ambientales, teniendo en cuenta sus limitaciones financieras y técnicas. - Finalmente, se considera que los cuellos de botella en materia de gestión de los proyectos de generación a partir de FNCER no está relacionado con el trámite de la licencia ambiental, sino con factores distintos, entre otros, con los trámites de sustracción de reserva forestal y con las consultas previas con comunidades étnicas en los casos en los que proceden. **<u>Análisis técnico</u>** Al referirse a los proyectos de distribución y transmisión necesarias para la interconexión, es necesario definir las características de potencia y/o voltaje, para validar que dichos proyectos estén considerados en la lista taxativa establecida en los artículos 2.2.2.3.2.2. y 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015.

	Considerando el número de proyectos de FNCER que en la actualidad se encuentran en ejecución y en jurisdicción de las autoridades ambientales regionales y de los grandes centros urbanos, la reglamentación que se menciona en el parágrafo 1, debería contar con la participación de representantes de las autoridades ambientales regionales. Según lo establecido en el artículo 2.2.2.3.5.1. del Decreto 1076 del 2015 el estudio de impacto ambiental es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos que requieren licencia ambiental, en este sentido la modificación de la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales y los Términos de Referencia vigentes tanto para proyectos FNCER como para proyectos de distribución y transmisión tal como lo menciona el parágrafo 2 del proyecto de ley deberán ser ajustados teniendo en cuenta un análisis exhaustivo de los impactos significativos que se han generado por este tipo de proyectos, partiendo de los proyectos que a la fecha cuentan con licencia ambiental y se encuentran en etapa de construcción y/u operación. Lo anterior, con el fin de garantizar que la información requerida en el EIA, sea la suficiente desde el punto de vista técnico que permita a las autoridades ambientales tomar decisiones oportunas e informadas, acorde con la realidad de los proyectos.
Artículo 3°. Vigencia de la Licencia Flexible. El presente trámite regirá hasta el año 2050, como estrategia para cumplir con la meta de reducción de cero emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y así lograr una Transición Energética Segura en el país.	Si bien es cierto este proyecto de ley está enmarcado en los procesos de evaluación de la licencia ambiental flexible, se considera necesario dejar claro si el procedimiento de seguimiento y control por parte de las autoridades ambientales, será el que se encuentra establecido en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.9.1. o por el contrario se modificará con el fin de garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones ambientales por parte de los titulares de la licencia. Finalmente, se sugiere revisar el estado del arte en materia de condiciones habilitantes distintos a la licencia ambiental, para la cumplida ejecución de los proyectos, debido a que se presentan casos en los cuales los proyectos cuentan con licencia ambiental, pero no inician su etapa de construcción.
"Artículo 4°. Ventanilla Única Digital. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el Ministerio de Minas y Energía, en un término de seis (6) meses creará y reglamentará la Ventanilla Única Digital como instrumento para el trámite de proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). La Ventanilla Única facilitará la coordinación entre las diferentes entidades competentes y asegurará la transparencia y eficiencia en el proceso de licenciamiento flexible. *Parágrafo. La Ventanilla Única Digital deberá garantizar la interoperabilidad con la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) y otros sistemas de información existentes relacionados con trámites ambientales y energéticos. Esta integración tecnológica permitirá el intercambio eficiente de información entre las entidades competentes, evitará la duplicidad en el registro de información por parte de los usuarios y contará con un módulo de seguimiento en tiempo real que permita consultar el estado de los trámites, los tiempos de respuesta, y generar alertas automáticas sobre el cumplimiento de los términos establecidos en la presente ley.*	Sobre la creación de la ventanilla única digital para proyectos energéticos, que interoperan con VITAL y demás sistemas que administran las entidades de dicho Sector, se considera que, una de las prioridades sobre el tema, es el manejo, análisis de datos y su interoperabilidad. Ahora bien, es preciso tener en cuenta los inconvenientes que tienen las autoridades ambientales regionales y de los grandes centros urbanos para implementar VITAL y las limitaciones a nivel tecnológico para estos efectos. En todo caso, se considera necesario estudiar la posibilidad de ordenar en la norma la creación de un módulo dentro de VITAL que tenga interoperabilidad con los sistemas de información de autoridades de otros sectores distintos al ambiental, como es el caso de la UPME, DANCP, entre otras.
Artículo 5°. Equipo Interdisciplinario. Las Autoridades Ambientales competentes para la expedición de la Licencia Ambiental Flexible (LAF) de la que trata la presente ley, conformarán, al interior de sus estructuras de funcionamiento, equipos interdisciplinarios con dedicación exclusiva para la evaluación, control y seguimiento de trámites de Licencia Ambiental Flexible (LAF). *Parágrafo. Para dar cumplimiento a un trámite ágil y eficiente, los usuarios cubrirán los servicios de evaluación del equipo interdisciplinario que la entidad competente determine con dedicación exclusiva al trámite. Este equipo será determinado por la Autoridad Ambiental, que tendrá bajo su cargo la contratación y la ejecución. La Autoridad Ambiental garantizará que estos profesionales tengan la idoneidad y experiencia para cumplir con el trámite del licenciamiento flexible.*	**<u>Análisis jurídico</u>** Respecto al contenido de este proyecto normativo, si bien se considera que aborda una de las limitaciones de las autoridades ambientales, es relevante revisar el consecuente incremento de los costos para los interesados en el licenciamiento ambiental. Lo anterior, para evitar que se presenten desincentivos de este tipo para su desarrollo. **<u>Análisis técnico</u>** Con el fin de proyectar la cantidad de personal y los perfiles profesionales requeridos para la contratación del equipo interdisciplinario, es necesario conocer la proyección real de las solicitudes de evaluación que se van a radicar ante cada autoridad ambiental competente, para el efecto, se sugiere establecer un deber a cargo de las autoridades del sector minas y energía, en el sentido de que configuren los contratos con los promotores de los proyectos, en el sentido de que informen oportunamente a las autoridades competentes sobre la vigencia en la cual será solicitada la licencia ambiental, para que la autoridad pueda realizar el proceso de planeación institucional necesario para responder a la demanda del servicio de evaluación.
Artículo 6°. Estudios de Impacto Ambiental. El Gobierno nacional en cabeza de del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, en un término de seis (6) meses, deberá expedir los Actos Administrativos por medio de los cuales se adopten las actualizaciones de la metodología general de presentación de estudios ambientales y de los términos de referencia para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y sus activos de transmisión y distribución, contemplando las disposiciones aquí establecidas.	Es necesario contemplar la actualización de la Resolución 2182 de 2016, por la cual se modifica y consolida el Modelo de Almacenamiento Geográfico contenido en la Metodología General para la presentación de Estudios Ambientales y en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos.
Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se considera necesario establecer un régimen de transición, especialmente para aquellos proyectos que al momento de expedición de esta ley se encuentren en etapa de evaluación o presentación de información adicional.

En conclusión, desde la Secretaría Distrital de Ambiente, se considera que el proyecto de ley es inconveniente hasta tanto se tengan en cuenta las observaciones jurídicas y técnicas del presente documento.

En los anteriores términos se espera haber atendido a cabalidad la solicitud del asunto, sin perjuicio que se requiera información adicional, caso en el cual, estaremos prestos a proporcionarla.

Atentamente,

ADRIANA SOTO CARREÑO
SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

Anexos: Concepto jurídico 00064 del 30 de mayo de 2025.

DLA
Proyectó:
JHON WILLAN MARMOL MONCAYO — Fecha de ejecución: 27-05-2025

Revisó:
ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO — Fecha de ejecución: 28-05-2025
JORGE LUIS GOMEZ CURE — Fecha de ejecución: 30-05-2025

Aprobó:
JORGE LUIS GOMEZ CURE — Fecha de ejecución: 30-05-2025

DCA

Proyectó:

NATALY NOVOA PARRA Fecha de ejecución: 02-06-2025

Revisó:

NATALY NOVOA PARRA Fecha de ejecución: 02-06-2025

Aprobó:
DANIEL RICARDO PAEZ DELGADO Fecha de ejecución: 04-06-2025

Proyectó:
CRISTIAN CAMILO FAJARDO MENDEZ Fecha de ejecución: 12-06-2025

Revisó

MARIA SARALUX VALBUENA LOPEZ Fecha de ejecución: 13-06-2025

Firmó:

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. | SECRETARÍA DE AMBIENTE

SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE
DIRECCION LEGAL AMBIENTAL
CONCEPTO JURIDICO No. 00064

Fecha de Expedición: 30 de mayo del 2025

Bogotá D.C.,

Doctora
CLAUDIA PATRICIA GÁLVIS SÁNCHEZ
Subsecretaria General
Secretaría Distrital de Ambiente
claudia.galvis@ambientebogota.gov.co

CONCEPTO DE VIABILIDAD JURIDICA. Proyecto de Ley 329 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER)

Referencia: Rad. No. 2025ER105841 del 16 de mayo de 2025

La Dirección Legal Ambiental en ejercicio de las funciones atribuidas por el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, mediante el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente, y en especial por la facultad descrita en el literal *e* del artículo 24 que dispone: "*Adelantar análisis jurídicos, unificar, recopilar y estandarizar conceptos e información jurídica relevante sobre las diferentes normas relacionadas con los asuntos de competencia de la Secretaría, llevando a cabo la revisión de la normatividad vigente y la doctrina*", y en atención a la consulta solicitada, se pronuncia en los siguientes términos:

I. ASUNTO A TRATAR:

Concepto de viabilidad jurídica Proyecto de Ley 329 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER)

II. ANTECEDENTES.

Revisadas las bases de datos del Boletín Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente no se encontraron conceptos de viabilidad jurídica de proyectos de ley con objeto similar.

III. CONSIDERACIONES.

Contenido del Proyecto de Ley

De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política corresponde al congreso expedir las leyes elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y los códigos en todos los ramos de la legislación. En este sentido le asiste mérito y oportunidad a la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes para proponer y debatir este proyecto de ley.

El Proyecto de Ley tiene como objetivo principal mejorar los tiempos de respuesta en los procesos de expedición de licencias y permisos ambientales para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) establecidos en la Ley 1715 del 2014, así como los activos de transmisión y distribución necesarios para su interconexión y desarrollo, para facilitar la Transición Energética del País, para el logro de este propósito se crea la Licencia Ambiental Flexible (LAF), y otras medidas para agilizar dichos trámites. (Art. 1°).

La Licencia Ambiental Flexible se crea únicamente para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), y los proyectos de distribución y transmisión necesarios para su interconexión, para lo cual las autoridades ambientales dispondrán de un término improrrogable de (60) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud para adoptar una decisión de fondo (Art. 2)

El Proyecto de Ley además señala que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, reglamentarán la figura en un término de seis meses contados a partir de la expedición de la ley. Esta reglamentación deberá estar encaminada a que los procedimientos y requerimientos para la expedición de la licencia se ajusten a la naturaleza de este tipo de proyectos, así como los estudios de impacto ambiental y los términos de referencia

Este trámite presenta requerimientos y procedimientos de expedición ajustados a la naturaleza específica para los proyectos de FNCER, dichos procedimientos se ajustarán en tiempos y requerimientos de los estudios de impacto ambiental y los términos de referencia, que representen agilidad y eficiencia para el licenciamiento (Par 1 Artículo 2). La vigencia de este procedimiento especial será hasta el 2050 año en el que, según el Acuerdo de París y los instrumentos regulatorios nacionales, se debe lograr la meta de carbono neutralidad en el país. (Art 3).

Como estrategias adicionales a la reducción de términos del licenciamiento ambiental el Proyecto de Ley propone:

- la creación de la "Ventanilla Única Digital" como instrumento para el trámite de proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) que permitirá la coordinación entre las diferentes entidades competentes y asegurará la transparencia y eficiencia en el proceso de licenciamiento flexible (Art. 4).

- La conformación de equipos interdisciplinarios con dedicación exclusiva para la evaluación, control y seguimiento de trámites de Licencia Ambiental Flexible (LAF).

Estos equipos interdisciplinarios serán financiados con los recursos que por concepto de evaluación de la solicitud de licencia ambiental paguen los solicitantes de este instrumento de manejo y control ambiental. Con estos recursos las autoridades ambientales contrataran el personal garantizando la experiencia y formación en la evaluación de este tipo de proyectos. (Art. 5)

Frente a la metodología para la elaboración y presentación de estudios ambientales y los términos de referencia para la elaboración de los estudios de impacto ambiental el PL establece al Ministerio de Ambiente un plazo de 6 meses para su actualización en línea con los objetivos de la norma.

Consideraciones de la Dirección Legal Ambiental

El primer punto para abordar es la delimitación de las fuentes de energía no convencional a las cuales está dirigida la propuesta regulatoria:

De conformidad con el numeral 17 del artículo 5 de la Ley 1715 de 2014, Las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), son aquellos recursos de energía renovable disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleados o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCER: la biomasa, los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares.

Frente a la necesidad de obtener licencia ambiental u otro permiso, el Decreto 852 de 2024, que modificó los artículos 2.2.2.3.1.1, 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015, dispone:

Para la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales:

ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

En el sector eléctrico:

1. La construcción y operación de centrales generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a cien (100) MW;
2. Los proyectos de exploración y uso para la generación de energía eléctrica de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes con capacidad instalada igual o superior a cincuenta (50) MW.
3. El tendido de las líneas de transmisión del Sistema de Transmisión Nacional (STN), compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes subestaciones que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a doscientos veinte (220) KV;

Para las demás autoridades ambientales:

En el sector eléctrico:

1. La construcción y operación de centrales generadoras con una capacidad mayor o igual a diez (10) y menor de cien (100) MW, diferentes a las centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico.
2. El tendido de líneas del Sistema de Transmisión Regional conformado por el conjunto de líneas con sus módulos de conexión y/o subestaciones, que operan a tensiones entre cincuenta (50) KV y menores de doscientos veinte (220) KV;
3. La construcción y operación de centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico con una capacidad menor a cien (100) MW; exceptuando las pequeñas hidroeléctricas destinadas a operar en Zonas No Interconectadas (ZNI) y cuya capacidad sea igual o menor a diez (10) MW;
4. Los proyectos de generación o exploración y uso de fuentes de energía virtualmente contaminantes con capacidad instalada igual o mayor a diez 10 MW y menor de cincuenta (50) MW.

En este entendido los proyectos del sector eléctrico asociados a fuentes como la biomasa, los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares requieren licencia ambiental a partir de los 10MW. Entre los 10 y 50MW la competencia para el licenciamiento corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y a las autoridades ambientales urbanas o de los distritos creados mediante la ley 768 de 2002 y 1617 de 2013. Aquellas con capacidad superior a 50MW le corresponden a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Hecha esta contextualización y frente al contenido del proyecto de ley, en primer lugar, tenemos que si bien el objetivo de la iniciativa regulatoria es disminuir los tiempos del trámite administrativo de licenciamiento, a ese objetivo se llega simplemente con la reducción de 90 a 60 días hábiles actuales.

Actualmente el licenciamiento ambiental tiene un procedimiento administrativo regulado en el artículo 2.2.2.3.6.3 del Decreto 1076 de 2015. Los términos comienzan a contar con la expedición y firmeza del auto de inicio, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de procedencia del artículo 2.2.2.3.6.2. Esto indica que esos términos comienzan a contar desde la firmeza de ese auto y no desde la radicación. Valga señalar que la expedición del auto de inicio cumple con los requisitos de publicidad que exige el artículo 70 de la Ley 99 de 1993, que permite la certificación del cumplimiento de los requisitos mínimos para la evaluación y la publicidad que activa los mecanismos de participación ciudadana.

En el mismo sentido, los términos para evaluar una solicitud de licencia ambiental se interrumpen: 1. Cuando se exige información adicional posterior a la reunión de información adicional que trata el numeral 2 del artículo 2.2.2.3.6.3 ya mencionado, 2. Cuando se solicite y convoque a una audiencia pública ambiental 3. Por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito de oficio o a solicitud de parte o 4. Por decisión judicial. Esto indica que los tiempos para pronunciarse de fondo en relación con la solicitud de licencia ambiental no pueden contarse de manera lineal ya que pueden verse interrumpidos por las situaciones ya descritas.

En relación con los Términos de Referencia para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental actualmente se encuentran vigentes:

1. Resolución 1670 de 2017 de energía solar fotovoltaica.
2. Resolución 561 de 2022, de fuentes de energía geotérmica
3. Resolución 1312 de 2016, de uso de fuentes de energía eólica continental
4. Resolución 1060 de 2021, de uso de biomasa para la generación de energía

Frente a la metodología para la elaboración de Estudios Ambientales, actualmente se encuentra vigente la Resolución 1402 de 2018, que está siendo materia de revisión y análisis para su actualización.

Así las cosas, existe en la actualidad un procedimiento regulado para el trámite de las licencias ambientales que incluye los proyectos de Fuentes No Convencionales, así como términos de referencia y una metodología para la elaboración de estudios ambientales.

La propuesta regulatoria señala que el Ministerio de Ambiente y la ANLA regularán la figura de la licencia ambiental flexible en un término de 6 meses; no obstante, es menester señalar que esa última autoridad no tiene potestad regulatoria, solo de apoyo, según el artículo 3° del Decreto Ley 3573 de 2011.

Frente a la creación de la ventanilla digital hay que señalar que VITAL es actualmente la plataforma a través de la cual se gestionan las solicitudes de licencias, permisos y trámites ambientales en el país, que si bien no ha logrado una cobertura total entre las diferentes autoridades ambientales se debería fortalecer antes de crear una plataforma diferente.

La asignación de equipos de trabajo especial para la evaluación de licencias ambientales por sectores es una práctica habitual entre las diferentes autoridades ambientales, por eso reiterarlo en el Proyecto de Ley no aporta beneficios adicionales.

El proyecto de ley plantea un esquema de: 1 solicitud de licencia ambiental, 2. Pago de los servicios de evaluación, 3. Contratación de los equipos evaluadores, 4. Evaluación de la solicitud. No obstante, la estructura financiera de las autoridades ambientales exige una planeación contractual anual que se hace, por regla general, en los primeros meses del año. Cambiar esa dinámica contractual y hacerlo "por demanda" puede llegar a ser contraproducente a efectos de reducir los términos de evaluación y se vuelve un desgaste para las autoridades ambientales.

La exposición de motivos del proyecto de ley responsabiliza exclusivamente a las autoridades ambientales por las demoras en los trámites administrativos ambientales, sin entrar a analizar otras causas como la sensibilidad social y ambiental de los sitios donde se han planteado los proyectos de generación y transmisión de energía de FNC, así como la baja calidad de los estudios ambientales, situación que prolonga en el tiempo la adopción de decisiones de fondo y obliga en muchas ocasiones a decisiones de archivo por insuficiencia en la información. Es decir, que limitar el tiempo de evaluación per se no garantiza un tránsito fluido de las solicitudes de licencia y obliga a las autoridades ambientales a emitir pronunciamientos de fondo sin un análisis exhaustivo de la información y la corroboración en campo de esta, con el perjuicio que puede causar al ambiente y a las comunidades del área de influencia.

IV. RECOMENDACIONES

Partiendo de los comentarios anteriores, la Dirección Legal Ambiental considera que la propuesta regulatoria no aporta a la solución de la problemática de los proyectos de generación y transmisión de energía eléctrica a partir de fuentes no convencionales ya que se centra únicamente en los tiempos de evaluación, liberando de la carga administrativa a las empresas promotoras de esos proyectos, dejando por fuera del análisis otras causas que pueden contribuir a esos retrasos en la evaluación, como la necesidad de consulta previa o la obtención del consentimiento previo libre e informado de comunidades étnicas. Además redunda en la creación de sistemas de información que ya existen así como en documentos técnicos que guían la elaboración y presentación de estudios ambientales como son los términos de referencia y la metodología para la elaboración de estudios ambientales con lo que cuenta el país en la actualidad.

V. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta el análisis precedente desde la Dirección Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente consideramos que el *"Proyecto de Ley 329 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER)"* no es pertinente jurídicamente.

El presente concepto se expide a solicitud de Claudia Patricia Gálvis Sánchez, Subsecretaria General y se rige por lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que a letra reza:

"Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"

Atentamente,

JORGE LUIS GOMEZ CURE
DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL

Elaboró:

JHON WILLAN MARMOL MONCAYO	CPS:	SDA-CPS-20250036	FECHA EJECUCIÓN:	27/05/2025
Revisó:				
ANDREA CRISTINA BUCHELY MORENO	CPS:	SDA-CPS-20250127	FECHA EJECUCIÓN:	28/05/2025
JORGE LUIS GOMEZ CURE	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN:	28/05/2025
JORGE LUIS GOMEZ CURE	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN:	30/05/2025
Aprobó:				
JORGE LUIS GOMEZ CURE	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN:	30/05/2025

CARTA DE COMENTARIOS DE LA COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 398 DE 2024 CÁMARA, 183 DE 2024 SENADO

CSM RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD

Bogotá, D.C., 7 de noviembre de 2025

Honorables Congresistas de la República de Colombia

Reciban un cordial y respetuoso saludo.

El **Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición** se dirige a ustedes con un profundo sentido de responsabilidad histórica y ética, para expresar su respaldo a la creación de la **Jurisdicción Agraria** y exhortarles a votar favorablemente esta trascendental iniciativa legislativa.

La **Comisión de la Verdad**, en su Informe Final, dejó en evidencia que la **tierra y el acceso desigual a ella** han sido una de las raíces más persistentes del conflicto armado en Colombia. La falta de mecanismos eficaces y especializados de justicia en los territorios rurales ha perpetuado la exclusión, la violencia y la impunidad frente a los conflictos por la propiedad, uso y tenencia de la tierra.

La **creación de la Jurisdicción Agraria** es, por tanto, una **recomendación directa** del Informe Final, y constituye un paso esencial para avanzar hacia la **no repetición** y la **consolidación de una paz estable y duradera**. Esta jurisdicción permitirá acercar la justicia a las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes; fortalecer la seguridad jurídica en el campo; y garantizar que las controversias agrarias se resuelvan con enfoque territorial, diferencial y de equidad.

Honorable Congreso, hoy tienen en sus manos la posibilidad de materializar una **reforma que da cumplimiento a los compromisos del Estado colombiano con la verdad, la justicia y la paz**, en consonancia con el espíritu del **Acuerdo Final de Paz** y las recomendaciones emanadas de la Comisión de la Verdad.

Votar por la Jurisdicción Agraria no es solo un acto legislativo: es una **decisión ética y política** que contribuye a cerrar las heridas del pasado, a dignificar a las comunidades rurales y a fortalecer la confianza en las instituciones.

Desde el Comité de Seguimiento, reiteramos nuestro llamado respetuoso a **respaldar esta iniciativa** con la convicción de que representa un avance concreto hacia el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y el mandato constitucional de construir una Colombia en paz, equitativa e incluyente.

Con profundo de respeto y esperanza,

Atentamente,

Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CSM).

Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CSM).
Jurisdicción Espacial para la Paz – JEP.
Carrera 7 # 63-44, Bogotá. Piso 7. Oficina 053

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE IPIALES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 30 DE 2025 SENADO, 405 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE Ipiales

1010-13-01-0381

Ipiales, 24 de noviembre de 2025

Honorable Representante
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
presidencia@camara.gov.co
secretaria.general@camara.gov.co
Presidente
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Urgencia de apoyo y aprobación del Proyecto de Ley de Ley 030 de 2025 Senado – 405 de 2025 Cámara que interpreta el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 (Ley FONPET)

Estimado presidente, reciba un cordial saludo de paz.

En nombre de la Administración Municipal de Ipiales, y en coadyuvancia con otras entidades territoriales del orden municipal, me permito manifestar el respaldo institucional y la importancia de tramitar con urgencia el Proyecto de Ley 030 de 2025 Senado – 405 de 2025 Cámara, "Por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025", para que este sea aprobado con la mayor celeridad posible en su cuarto debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

Dicha iniciativa reviste una importancia crucial para la estabilidad financiera de los municipios del país, en la medida en que la aplicación literal del mencionado numeral ha generado efectos negativos e imprevistos sobre los presupuestos locales, comprometiendo la planeación fiscal y el cumplimiento de metas de sostenibilidad en materia de gasto público.

La interpretación legislativa que actualmente cursa en el Congreso permitirá restablecer el sentido original de la norma, garantizando la coherencia con los principios constitucionales de sostenibilidad fiscal, autonomía territorial y planeación presupuestal. Su pronta aprobación representa un alivio necesario para las finanzas municipales y una garantía de continuidad en la ejecución de los programas y proyectos locales.

Agradezco su atención a la presente y la disposición constante de la mesa directiva de la Cámara de Representantes para atender las necesidades de las entidades territoriales.

Cordialmente,

JOSE AMILCAR PANTOJA IPIALES
Alcalde Municipio de Ipiales – Nariño.

CARTA DE COMENTARIOS DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES SOBRE EL PROYECTO DE LEY 557 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego, la reducción del riesgo de desastres por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Al Contestar Cite Radicado UNGRD:
2025EE20651
Fecha: 24/11/2025

Bogotá D.C.,

Doctor:
JAIME LUIS LACOUTURE
Secretario General
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Correo electrónico: secretaria.general@camara.gov.co
Dirección: Edificio Nuevo del Congreso, Carrera 7 No. 8 - 68
Sede Administrativa: Carrera 8 No. 12- 02
Ciudad.

Asunto: Concepto institucional sobre el Proyecto de Ley 557 de 2025 "*Por medio del cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego, la reducción del riesgo de desastres por incendios forestales y se dictan otras disposiciones*" - Cámara de Representantes de Colombia.

Cordial saludo,

En cumplimiento de las competencias asignadas a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD), y teniendo en cuenta el trámite del Proyecto de Ley *"Por medio del cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego, la reducción del riesgo de desastres por incendios forestales y se dictan otras disposiciones"* (en adelante PL 557/2025), esta Entidad emite el presente concepto técnico institucional, en el cual se expresa su viabilidad técnica y conveniencia estratégica, considerando la naturaleza de la iniciativa legislativa, la necesidad de su implementación y su armonización con el marco normativo vigente en materia de gestión del riesgo, desarrollo sostenible y acción climática.

El PL 557/2025 constituye un hito normativo en el tratamiento del fuego como fenómeno complejo, cuya manifestación requiere una comprensión holística, multidimensional y adaptativa. Esta visión supera el enfoque tradicional de supresión exclusiva, para abordar de forma integral las dinámicas ecológicas, implicaciones territoriales y factores antrópicos que lo rodean.

En la iniciativa legislativa se incorpora el enfoque de Manejo Integral del Fuego (en adelante MIF), que reconoce que el fuego puede representar tanto un agente de disturbio, cuando se manifiesta como un incendio forestal con diferentes impactos socioeconómicos y ecológicos; pero también como una herramienta de gestión del territorio cuando se usa de forma planificada y bajo condiciones controladas. Asimismo, reconoce que el fuego constituye una práctica cultural y tradicional fundamental para las comunidades étnicas, rurales y diversas, vinculada al manejo del territorio, la seguridad alimentaria y su cosmogonía. A su vez, reconoce que, en los ecosistemas adaptados al fuego, este cumple una función ecológica esencial, al contribuir al mantenimiento de las dinámicas naturales, la diversidad biológica y el equilibrio funcional.

En este sentido, el articulado del proyecto recoge de manera acertada tres componentes principales del MIF: i) la prevención, supresión y uso del fuego mediante herramientas y tecnologías adecuadas; ii) la ecología del fuego, que considera regímenes ecológicamente adecuados para mantener la estructura, composición y funcionamiento de los ecosistemas; y iii) las necesidades socioeconómicas y culturales, reconociendo cómo el fuego impacta y es utilizado por las comunidades humanas. Adicionalmente, la iniciativa contempla, con amplio y detallado sustento técnico, la creación de una arquitectura institucional robusta para el manejo integral del fuego, distribuyendo competencias específicas a entidades del orden nacional, territorial, ambiental y de la gestión del riesgo.

A lo largo del articulado a la UNGRD se le asignan funciones transversales en la formulación, coordinación y seguimiento de acciones estratégicas en el marco del MIF, teniendo en cuenta su rol articulador del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante SNGRD), establecido en la Ley 1523 de 2012. Entre las principales funciones propuestas se encuentran: la coordinación intersectorial de la respuesta, en el marco de sus competencias, ante eventos que superen las capacidades locales, el apoyo técnico y logístico a las entidades territoriales, y la formulación de proyectos estratégicos en prevención, preparación y recuperación en zonas vulnerables. Este enfoque está íntimamente relacionado con la Ley 1523 de 2012, que establece los principios de coordinación, subsidiariedad, responsabilidad, y los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre como pilares de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia. La iniciativa legislativa promueve la articulación entre varios niveles de gobierno y las entidades del SNGRD, el Sistema Nacional Ambiental (en adelante SINA), la academia, y las comunidades organizadas, reconociendo su rol protagónico en la vigilancia, uso planificado y respuesta ante eventos de fuego no controlado.

El Proyecto de Ley 557/2025 fortalece el SNGRD al ampliar su alcance operativo, técnico e institucional frente a los incendios forestales en el país, especialmente en las zonas más vulnerables durante las temporadas de sequía. Al incorporar el enfoque de MIF, se dota al SNGRD de herramientas normativas, mecanismos de coordinación intersectorial y capacidades territoriales que permiten anticipar, mitigar y responder de forma más eficaz a estos eventos. Por medio de la articulación entre entidades del orden nacional, regional y local; la definición de estándares técnicos para brigadas, cuerpos de bomberos y comunidades; la promoción de procesos de formación, investigación y gobernanza participativa, y el establecimiento de un esquema operativo especializado que articula capacidades institucionales y contribuyen al fortalecimiento funcional del sistema.

La creación de las Brigadas de Manejo Integral del Fuego (BREMIF), los Bomberos Especializados en Incendios Forestales (BEIF) y las Brigadas de Apoyo para la Atención de Incendios Forestales (BAIF) permite distribuir funciones de forma clara y técnica entre prevención, uso planificado y respuesta a incendios forestales. Este enfoque no solo mejora la eficacia operativa en el territorio, sino que también facilita la planificación, coordinación y control de las acciones relacionadas con el fuego. De esta manera, se consolida una estructura de gestión del riesgo más robusta y operativamente eficiente, capaz de integrar enfoques de planificación, monitoreo y respuesta ante escenarios complejos asociados a incendios forestales, en un contexto de creciente vulnerabilidad debido al cambio climático.

De igual forma, el proyecto recoge con rigor técnico las categorías de ecosistemas sensibles, influidos y dependientes por el fuego, áreas fragmentadas o degradadas, estableciendo criterios claros para su manejo diferencial. Esta distinción, junto con la zonificación del riesgo y priorización de áreas críticas como eje de intervención estratégica, resulta fundamental para garantizar una asignación eficiente de recursos, establecer mecanismos de restauración diferenciados y definir zonas donde el uso del fuego debe ser estrictamente prohibido. La inclusión de definiciones técnicas actualizadas *como "quema prescrita", "quema controlada", "cultura del fuego", "ecología del fuego", "manejo del fuego" "recuperación ecosistémica"* introduce los pilares conceptuales del manejo integral del fuego en la legislación colombiana, proporcionando al país un lenguaje técnico, unificado y aplicable en los distintos niveles de la gestión del riesgo frente al manejo adecuado del fuego. Esto facilita su implementación operativa y normativa en los planes territoriales, los instrumentos de planificación ambiental y los esquemas de ordenamiento territorial en sus diversos enfoques.

La evidencia científica disponible, respaldada por informes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y organismos internacionales, advierte que la frecuencia, duración e intensidad de los incendios forestales en Colombia se ha incrementado, con efectos directos y devastadores sobre la biodiversidad, la seguridad alimentaria, la disponibilidad de recursos hídricos y el bienestar de las poblaciones rurales[1]. En este contexto, el proyecto no solo plantea mecanismos para la contención de emergencias, sino que también impulsa medidas orientadas a la adaptación climática, el fortalecimiento de la resiliencia con enfoque territorial, la restauración ecológica y el fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias, tanto a nivel local como nacional.

Se resalta también el énfasis que la ley proyectada otorga a la investigación científica, la educación ambiental y la valoración del conocimiento ancestral, incorporando de manera explícita la participación de universidades, centros de investigación, comunidades étnicas y rurales. Esta apuesta por el conocimiento como fundamento para el MIF permite consolidar una política pública sustentada en la evidencia, con capacidad de responder a las particularidades biofísicas, sociales, culturales de cada región del país.

Por otro lado, se reconoce que muchas comunidades han desarrollado, a lo largo de generaciones, prácticas de uso del fuego profundamente arraigadas a su cultura, territorialidad y formas de vida. Estas prácticas –empleadas para la preparación de suelos, el control de plagas, la regeneración de pasturas o incluso como parte de sus rituales y cosmovisiones- forman parte integral de sus saberes tradicionales. El proyecto no solo legitima estas prácticas cuando se realizan conforme a criterios técnicos y ambientales, sino que promueve su incorporación en los procesos de planificación y gobernanza del fuego, reconociendo que el diálogo entre saberes científicos y tradicionales es esencial para una gestión del riesgo de incendios forestales que sea adaptativa, legítima y sostenible.

Finalmente, se considera que las funciones asignadas a los Bomberos de Colombia en el PL 557/2025 no generan impacto fiscal adicional, en la medida en que dichas responsabilidades se encuentran dentro del marco de competencias definidas en la Ley 1575 de 2012 "*por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*". Esta norma establece como función esencial de los cuerpos de bomberos la prevención, atención y control de incendios, incluidos los de cobertura vegetal, así como la participación en acciones de reducción del riesgo y respuesta ante emergencias. En consecuencia, el proyecto no introduce nuevas obligaciones que impliquen una apropiación presupuestal distinta o adicional, sino que reafirma, articula y organiza el ejercicio de funciones previamente asignadas por el ordenamiento jurídico vigente.

La UNGRD considera que el PL 557/2025 responde a una necesidad real, urgente y estructural en el marco de la gestión del riesgo por incendios forestales. Esta iniciativa representa un avance normativo de alto impacto, alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, y fortalece el cumplimiento de los principios rectores establecidos en la Ley 1523 de 2012.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en los análisis técnicos realizados por esta Entidad, se emite concepto favorable, respaldando el trámite legislativo de la iniciativa y reiterando nuestra plena disposición para participar activamente en los espacios de discusión, implementación, monitoreo y evaluación que surjan a partir de la eventual aprobación del proyecto. El compromiso de esta Unidad con la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la protección del patrimonio ambiental es absoluto, y en esa medida acompañamos institucionalmente este esfuerzo legislativo.

En los anteriores términos se envía concepto del asunto, no sin antes reiterar el compromiso de la UNGRD para atender de manera oportuna cada uno de los proyectos de ley formulados por el Honorable Congreso de la República. Cualquier respuesta o solicitud adicional agradecemos sea enviada a los correos: asuntoslegislativos@gestiondelriesgo.gov.co, jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co, y maria.meza@gestiondelriesgo.gov.co

Cordialmente,

CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS
Director General
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

[1] Disponible en:
https://visualizador.ideam.gov.co/portal/apps/storymaps/stories/660ec48de9454157b54adc074b1f38fd ;
https://www.wri.org/insights/global-trends-forest-fires

CARTA DE COMETARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 589 DE 2025 CÁMARA

por el cual se expide el Estatuto Especial de Profesionalización para Docentes y Directivos Docentes Etnoeducadores al servicio del Estado colombiano en desarrollo de la autonomía de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y se dictan otras disposiciones.

Educación

Radicado No.
2025-EE-350771
2025-11-26 03:29:03 p. m.

Radicación relacionada: 2025-ER-0524716

Bogotá, D.C., 26 de noviembre de 2025

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co

Asunto: Traslado de petición por competencia - Artículo 21 de la Ley 1437 del 2011

Respetado señor Secretario General, reciba un cordial saludo.

En aplicación del artículo 21 del la Ley 1437 de 2011, de manera atenta remitimos por competencia la solicitud de la señora Esmeralda Ortiz Cuero, quien aporta una serie de documentos en calidad de "Conceptos Técnicos-Jurídicos" para que sean tenidos en el trámite del Proyecto de Ley No. 589 de 2025 Cámara *"por el cual se expide el Estatuto Especial de profesionalización para docentes y directivos docentes Etnoeducadores al servicio del Estado colombiano en desarrollo de la autonomía de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y se dictan otras disposiciones."*

Agradezco su atención.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por:
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Para validar autenticidad de este documento escanee el código QR
26/11/2025 3:29:09 p. m.

WILLIAM FELIPE HURTADO QUINTERO
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Concepto Sala de Consulta C.E. 2423 de 2019 Consejo de Estado.pdf

CONCEPTO TÉCNICO–JURÍDICO COMPLEMENTARIO

Proyecto de Ley 589 de 2025 Cámara
"Por medio de la cual se establece el Estatuto Especial de Profesionalización para Etnoeducadores"

1. Objeto del concepto complementario

El presente concepto complementario tiene por objeto:

1. Examinar la coherencia de las figuras desarrolladas en el documento de síntesis para ponencia (blindaje constitucional, doble carril, sabedores ancestrales, régimen prestacional, sostenibilidad fiscal y transparencia) con el concepto técnico–jurídico estructurado del Estatuto Especial de Profesionalización para Etnoeducadores.
2. Formular precisiones adicionales desde la perspectiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de la técnica legislativa y de las garantías de progresividad, no regresividad, transparencia e integridad en la implementación del Estatuto.

2. Sistema Interamericano y control de convencionalidad reforzado

1. Se recomienda que el Estatuto incluya una disposición expresa sobre **control de convencionalidad**, en virtud de la cual las autoridades encargadas de aplicarlo deban interpretar sus normas de conformidad con:
2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos.
3. El Convenio 169 de la OIT.
4. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a pueblos indígenas, tribales y comunidades afrodescendientes.
5. Dicha disposición debe precisar que, en caso de duda interpretativa, se aplicará el **principio pro persona**, adoptando la interpretación más favorable a la protección de los derechos individuales y colectivos de las comunidades y de las y los etnoeducadores.
6. Las figuras de consulta previa, instancia étnica y doble carril (educación propia / planta estatal) deben entenderse como desarrollo de tres obligaciones típicamente reconocidas por el Sistema Interamericano:
7. Garantizar la **participación efectiva** de los pueblos étnicos en las decisiones que les afectan directamente.
8. Adoptar **medidas legislativas e institucionales adecuadas** para asegurar una educación pertinente y culturalmente apropiada.
9. Prevenir y atender riesgos para la **vida, integridad y seguridad** de líderes, autoridades y personas que cumplen funciones de defensa de derechos en sus comunidades.
10. La consulta previa no debe limitarse a la etapa ya cumplida en la formación del proyecto, sino proyectarse también a:
11. Reglamentaciones específicas que definan aspectos sustantivos del Estatuto.
12. La definición de la conformación y funcionamiento de la instancia étnica, en tanto expresión de las autoridades y formas propias de representación.

3. Sabedores ancestrales y Cátedra Viva del Saber Ancestral

1. El reconocimiento de los **sabedores y sabedoras ancestrales** debe incorporarse de manera expresa en el Estatuto, identificándolos como portadores de saberes colectivos protegidos en el marco del derecho propio y de la identidad cultural de los pueblos y comunidades.
2. Las **equivalencias** para el acceso a cargos de planta para sabedores que carecen de título formal:
3. Deben ser definidas mediante criterios objetivos, claros y verificables, elaborados con participación de la instancia étnica y avalados por la CNSC.
4. Deben presentarse como una forma de acreditar **mérito equivalente**, y no como una excepción discrecional al principio de mérito.
5. La figura de **Cátedra Viva del Saber Ancestral** debe complementarse con garantías mínimas, tales como:
6. Prohibición de esquemas de vinculación que impliquen precarización laboral o ausencia de protección en seguridad social y riesgos laborales.
7. Reconocimiento de la autoría y titularidad colectiva de los contenidos producidos, con reglas claras sobre su uso y difusión, en armonía con el derecho propio y con la legislación sobre propiedad intelectual.
8. Debe establecerse de forma expresa que el llamado **doble carril** (educación propia / vinculación a planta estatal) opera en un marco de complementariedad y no de subordinación, de manera que ninguna de las dos vías pueda ser utilizada para desconocer la otra ni para deslegitimar las formas propias de educación.

4. Riesgo psicosocial, seguridad y deber de garantía

1. La incorporación de una **ruta de atención al riesgo psicosocial** para etnoeducadores que actúan en contextos de violencia, racismo estructural o conflictividad territorial constituye un desarrollo del deber de garantía del Estado en materia de vida, integridad y seguridad personal.
2. Se recomienda que el Estatuto disponga que las entidades territoriales certificadas y las autoridades competentes:
3. Adopten **protocolos escritos** de evaluación y atención de riesgos, con plazos máximos para la adopción de medidas inmediatas (por ejemplo, traslados temporales, ajustes de carga laboral, licencias remuneradas) y para el seguimiento de cada caso.
4. Articulen dichas medidas con los sistemas de protección de personas defensoras de derechos humanos, en reconocimiento de que muchas y muchos etnoeducadores cumplen simultáneamente funciones educativas y de liderazgo comunitario.
5. La ruta de atención debe incorporar un **enfoque interseccional**, considerando las situaciones específicas de riesgo de mujeres etnoeducadoras, personas LGBTIQ+ afrodescendientes y otros grupos históricamente discriminados.
6. Debe preverse la obligación de realizar **acciones de rehabilitación y acompañamiento psicosocial** con enfoque étnico y de género, y la incorporación de estas actuaciones dentro de los esquemas de reparación integral en casos de violaciones graves a derechos humanos.

5. Transparencia, integridad y protección del denunciante

1. Las figuras de Registro Único de Etnoeducadores, tablero público de vacantes y nombramientos, trazabilidad digital de la carrera y auditorías externas constituyen medidas adecuadas para reforzar la **transparencia** y la **integridad** en el sistema de carrera.
2. Se recomienda complementarlas con una regulación explícita sobre **protección del denunciante**, que incluya:
3. Prohibición de cualquier forma de represalia contra quienes presenten denuncias o quejas sobre irregularidades en concursos, provisiones de cargos, evaluaciones o decisiones de carrera.
4. Mecanismos confidenciales para la recepción y trámite de denuncias, con remisión obligatoria a los órganos de control y a la Procuraduría General de la Nación cuando corresponda.
5. En materia de datos, es aconsejable introducir el principio de **datos abiertos**, de conformidad con la normativa de transparencia y acceso a la información pública, de modo que:
6. La información estadística y agregada del Registro Único, del tablero de vacantes y de los resultados de concursos sea pública, accesible y reutilizable, con las salvedades necesarias para proteger datos personales sensibles.
7. Se publiquen indicadores periódicos sobre tiempos de provisión de cargos, porcentaje de plazas provistas mediante concurso, participación de mujeres, jóvenes y sabedores ancestrales, así como sobre resultados de evaluaciones.
8. Debe articularse este sistema de transparencia con el **régimen disciplinario y de responsabilidad** de los servidores públicos, de forma que el incumplimiento de los deberes de publicidad, imparcialidad y neutralidad en concursos y decisiones de carrera tenga consecuencias jurídicas claras.

6. Progresividad, no regresividad y cláusula de estabilidad reforzada

1. Se considera necesario incluir en el Estatuto una disposición expresa sobre **progresividad y no regresividad**, en términos similares a los siguientes:

   "Las disposiciones de la presente ley deberán interpretarse y aplicarse de modo que no impliquen regresividad en el nivel de protección de los derechos laborales, prestacionales, de seguridad social y de identidad cultural de las y los etnoeducadores y

del magisterio en general. Toda reforma posterior deberá sujetarse a un análisis expreso de progresividad y no regresividad."

1. En armonía con lo anterior, se sugiere establecer que toda iniciativa de reforma legislativa o reglamentaria relacionada con el Estatuto deberá ir acompañada de un **informe técnico de impacto en derechos**, que identifique los derechos potencialmente afectados y evalúe la compatibilidad de la propuesta con los principios de progresividad y no regresividad.

2. Debe reafirmarse que:

3. El Estatuto no puede ser utilizado para introducir regímenes prestacionales o de seguridad social menos protectores que los aplicables al magisterio en general.
4. La opción de régimen y las equivalencias para docentes vinculados bajo el Decreto 1278 de 2002 se interpretan siempre en sentido favorable a la persona docente, sin que puedan dar lugar a desmejoras en sus condiciones de carrera, salariales o prestacionales.

---

7. Conclusiones del concepto complementario

1. El documento de síntesis para ponencia es coherente con el concepto técnico–jurídico estructurado y desarrolla adecuadamente los ejes de: blindaje constitucional, sistema de mérito con enfoque étnico, protección de derechos adquiridos, sostenibilidad fiscal y transparencia.

2. El presente concepto complementario refuerza esos ejes desde la perspectiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, enfatizando la necesidad de:

3. Una cláusula explícita de control de convencionalidad y de progresividad/no regresividad.
4. Un tratamiento detallado de las figuras de sabedores ancestrales y Cátedra Viva del Saber Ancestral, que combine reconocimiento del saber propio con garantías laborales y de propiedad intelectual colectiva.
5. La consolidación de una ruta de atención a riesgos psicosociales e integridad, articulada con los sistemas de protección de personas defensoras de derechos humanos y con un enfoque interseccional.

6. La incorporación de mecanismos robustos de transparencia, datos abiertos y protección del denunciante en concursos y decisiones de carrera.

7. Con estas precisiones, el Estatuto Especial de Profesionalización para Etnoeducadores se proyecta como una norma compatible con la Constitución y el bloque de constitucionalidad, alineada con los estándares del Sistema Interamericano y dotada de herramientas suficientes para prevenir regresiones en derechos y asegurar una implementación transparente, participativa y fiscalmente responsable.

CARTA DE COMENTARIOS DE PROFAMILIA SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 600 DE 2025 CÁMARA, 61 DE 2024 SENADO

por medio del cual se actualiza la legislación en materia de trata de personas, se regula la modalidad digital del delito y se dictan otras disposiciones.

Honorables
REPRESENTANTES A LA CÁMARA
Congreso de la República

Asunto: Observaciones sobre el Proyecto de Ley 600 de 2025 Cámara – 061 de 2024 Senado *"Por medio del cual se actualiza la legislación en materia de trata de personas, se regula la modalidad digital del delito y se dictan otras disposiciones"*

Cordial saludo,

PROFAMILIA es una organización privada sin ánimo de lucro, con **60 años** de experiencia en la prestación de servicios en salud sexual y reproductiva, educación, promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos, investigación y suministros de productos a la población que vive en Colombia. Nuestra organización es pionera en investigación y desde el año 1990 elabora la Encuesta Nacional de Demografía y Salud - ENDS, cuyos resultados han sido el insumo para definir las políticas públicas en salud sexual y reproductiva tanto a nivel nacional como local. Además, presta servicios de salud sexual y reproductiva, a través de las **53 clínicas,** que opera en **42 ciudades** del territorio nacional, mediante un modelo de atención en salud que busca garantizar que los servicios prestados se orienten hacia una visión centrada en la persona, la familia y la comunidad. Desde sus inicios, Profamilia ha incidido para asegurar y avanzar en la garantía de los derechos humanos de las mujeres y de las personas más vulnerables.

En todas las actividades, Profamilia vela por garantizar una prestación de servicios de salud con enfoque diferencial y de interseccionalidad[1], que permita poner a las personas en el centro y asegurar así una atención con base en sus circunstancias, necesidades y situaciones específicas que, a su vez satisfaga la protección de sus derechos fundamentales y su dignidad.

A través del presente escrito, Profamilia respalda la iniciativa que actualiza y fortalece el marco legal contra la trata de personas, lo que permitirá responder de forma más efectiva a las distintas modalidades en que se desenvuelve la dinámica de este delito que evoluciona y se adapta a los distintos contextos. Como Profamilia lo ha reiterado en distintos escenarios, la trata de personas exige que los ordenamientos jurídicos y las políticas públicas respondan con eficiencia, complejidad y sin obstáculos a un delito que no conoce de fronteras entre Estados y que avanza a la misma velocidad que la sociedad transforma sus mercados, comunicaciones y tecnologías.

Adicionalmente, la organización ha manifestado la importancia de que las medidas de prevención, protección y atención de las víctimas de trata incorporen una dimensión integral que contemple la reparación y sostenimiento de la salud mental y la salud sexual y reproductiva, además de incluir de manera activa al sector salud en la prevención, detección y atención de los casos de trata de personas, ya que sigue siendo un delito que al ser tan complejo, en muchos casos resulta muy difícil que las víctimas puedan reconocerse como tal y solicitar ayuda y protección. En ese sentido, nos permitimos adjuntar los dos documentos técnicos de recomendaciones para el sector salud y demás que la organización desarrolló para fortalecer la respuesta al delito de trata desde el sector salud en articulación con los demás sectores involucrados en la lucha contra la trata de personas, que esperamos puedan servir de insumos para seguir fortaleciendo el proyecto de ley.

De otra parte, a pesar de lo anterior, Profamilia presenta algunas observaciones que permitirían afinar y fortalecer aún más el proyecto para evitar que algunas de sus disposiciones, dada la ambigüedad o vaguedad con que están formuladas en el texto de la ponencia, puedan terminar generando o abriendo la posibilidad a nuevos escenarios de vulneración de derechos, sin que ese sea el objetivo que persigue este importante proyecto de Ley.

Objeto del Proyecto: El Proyecto de Ley 600 de 2025, que se encuentra en último debate ante la Plenaria de la Cámara de representantes, en el texto de la ponencia presentado, busca *"fortalecer la legislación en materia de trata de personas y se contempla el uso de medios digitales para la consecución del delito, fortalecer la prevención y garantizar a las víctimas y sobrevivientes el acceso efectivo a las medidas de protección y asistencia con enfoque de género, diferencial, de Derechos Humanos, étnico, migratorio, territorial, enfoque centrado en la víctima e informado en el trauma y del ciclo vital, así como el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional e internacional en la lucha contra esta práctica."*

Como se mencionó, el Proyecto de Ley 600 de 2025 Cámara constituye un avance importante para fortalecer la prevención, sanción y atención de la trata de personas, así como para actualizar la normativa frente a las formas contemporáneas del delito, incluyendo las modalidades facilitadas por plataformas y tecnologías digitales. Desde una perspectiva de derechos humanos, el proyecto representa una oportunidad para consolidar un marco legal actualizado, eficaz y compatible con los estándares internacionales.

Sin embargo, se advierten dos preocupaciones centrales en la redacción actual, que podrían desviar el propósito del proyecto, generar efectos contrarios a los derechos humanos y crear riesgos de criminalización indebida:

1. La inclusión de la gestación subrogada como una modalidad de la trata de personas, equiparable a la explotación reproductiva que es constitutiva de trata.

[1] las medidas, adecuadas y necesarias para lograr el respeto, protección y garantía de sus derechos" En Sentencia T-448 de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. "La intersección de la dominación masculina con la raza, el origen étnico, la clase, la casta, la religión, la cultura, el lenguaje, la orientación sexual, la condición de migrante o de refugiada y la discapacidad opera en muchos niveles en relación con la violencia contra la mujer. Determina que algunas mujeres tengan más probabilidades de ser blanco de determinadas formas de violencia porque tienen una condición social inferior a la de otras mujeres y porque los infractores saben que dichas mujeres tienen menos opciones de obtener asistencia o formular denuncias". En ONU, Informe del Secretario General, año 2006.

2. La definición amplia y no diferenciada de explotación sexual, que podría equiparar el trabajo sexual con la explotación sexual al plantearse sin ningún tipo de matiz como ocurre con la gestación subrogada, afectando los derechos de los y las trabajadoras sexuales.

Ambas situaciones, de no corregirse, pueden conducir a confusiones normativas, persecuciones injustas, debilitamiento de la política contra la trata y expansión indebida del derecho penal, contraria a los estándares constitucionales como el principio de ultima ratio, reconocido por la Corte Constitucional. Tal y como se ha visto en distintos ámbitos, el uso desmedido del derecho penal sobre prácticas, conductas, servicios, entre otros tipos de acciones que pueden estar zonas grises frente a debates éticos y morales, termina impactando de manera desproporcionada y lesiva precisamente a las personas que se busca proteger mediante su uso.

De manera que, a través del presente escrito, Profamilia respalda el proyecto, pero solicita ajustes indispensables para mantener su coherencia con los estándares internacionales, vocación de protección y lucha contra el delito de trata y evitar impactos regresivos.

1. Criminalizar la gestación subrogada desconoce los mandatos de la Corte Constitucional al respecto, desdibuja el objetivo del proyecto de ley y configura una fuente potencial de vulneración de derechos

El avance de las tecnologías reproductivas hoy permite que una mujer o persona geste por otro u otros, compartiendo o no su material genético con la persona que nace del embarazo, y con quien en el futuro no tendrá ningún vínculo filial. En este contexto, la técnica usualmente conocida como gestación subrogada o gestación por sustitución permite concretar la reproducción de personas que por distintas razones no pueden o no quieren acudir a los medios tradicionales para alcanzar ese fin.[2]

A partir de esta conceptualización, es preciso señalar el grave error de equiparar la trata de personas con una técnica de reproducción humana asistida como lo es la gestación subrogada que no es lo mismo que la explotación reproductiva porque parte de la autonomía de la voluntad de las personas sobre su reproducción y no necesariamente, en todos los casos y tipos de subrogación, se persigue un fin o lucro económico para un tercero.

En el presente caso, a pesar de que la exposición de motivos de la ponencia señala que

> *"La inclusión de la explotación reproductiva, la gestación subrogada y/o el alquiler de vientres como una de las finalidades del delito de trata de personas* ***no implica la creación de un tipo penal autónomo, ni constituye una penalización general de la gestación subrogada en el ordenamiento jurídico colombiano."***[3]

Lo cierto es que sí se penaliza completamente la gestación subrogada, ya que, aunque no se trate de un tipo penal autónomo que cree el delito de gestación subrogada, en la práctica se configuraría como una de las modalidades del delito de trata de personas. Es decir, se criminaliza al convertirse la práctica de la gestación subrogada en una forma de trata de personas, por lo que no existiría fuera de esta conceptualización ninguna posibilidad de existencia de la gestación subrogada que no fuera necesariamente y en todos los casos un delito llamado trata de personas en la modalidad de gestación subrogada.

Frente a esto, es preciso indicar que no toda actividad reproductiva ni toda forma de intermediación en servicios de reproducción asistida equivale a explotación. La gestación subrogada, cuando es voluntaria, informada, acompañada médicamente y sometida a reglas claras, no configura trata, sino una técnica de reproducción humana asistida que es expresión de la autonomía reproductiva, del derecho a formar familia y de las nuevas formas de parentalidad reconocidas por la jurisprudencia constitucional. Sin desconocer que la explotación reproductiva puede ocurrir cuando se somete, coacciona, engaña, o se abusa de poder o aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad con el propósito de obtener un beneficio económico o de otra naturaleza para un tercer, es fundamental distinguir que la gestación subrogada no es explotación reproductiva y que no toda forma de explotación reproductiva es gestación subrogada.

La equiparación que hace el proyecto de ley entre dos conceptos diferentes desconoce por completo las particularidades de la gestación subrogada, de quienes intervienen en este tipo de técnica de reproducción humana asistida, y termina anulando por completo la agencia y el ejercicio de la voluntad y autonomía de las personas involucradas. Sin duda, el aprovechamiento de las capacidades reproductivas de las mujeres y otras personas con capacidad de gestar es un asunto que preocupa y que está en el centro del debate sobre la gestación subrogada que, en el presente caso, se ha omitido por completo y que, por el contrario, se está optando por una penalización apresurada que desconoce la complejidad jurídica, ética, social y humana que conlleva la práctica de la gestación subrogada.

La Corte Constitucional ha reconocido que la gestación por sustitución es una técnica de reproducción humana asistida sobre la que ha exhortado tanto al Ejecutivo como al Congreso avanzar en una regulación que sea consistente con la Constitución Política de Colombia y con los tratados de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad.[4]

La propuesta de incluir la gestación subrogada como una forma de trata de personas desconoce por completo los exhortos de la Corte Constitucional que, si bien no ha ordenado un modelo específico de regulación de la gestación subrogada sí ha exigido ***que la regulación al respecto debe producirse en el seno del órgano legislativo y con una debida consideración de los profundos debates éticos, jurídicos y sociales que suscita su aplicación.***[5]

El texto propuesto por la ponencia no ha tenido en consideración dicho mandato del Alto Tribunal, pues la inclusión de la gestación subrogada como modalidad de la trata de personas se dio hasta el tercer debate de Comisión en la Cámara de Representantes, es decir, ni el Senado ni los autores del proyecto, nunca contemplaron esta posibilidad, luego no hubo discusión o debate profundos sobre las distintas aristas éticas, jurídicas y sociales de la gestación subrogada que exige la Corte Constitucional sobre la regulación que debe darse en el Legislativo.

Adicionalmente, en ningún punto del trámite, en Senado ni en la Cámara, se vinculó o se solicitó por parte de los autores o la ponente, conceptos técnicos desde las distintas disciplinas y ciencias pertinentes, sobre la criminalización de la gestación subrogada que pudieran nutrir o al menos abrir el debate que este asunto exige para llegar a una decisión regulatoria que sea coherente con nuestro ordenamiento constitucional y basada en derechos humanos.

De manera que, resulta inconstitucional utilizar de manera apresurada la criminalización, sin el debido análisis, desconociendo el principio de ultima ratio del derecho penal y los exhortos específicos de la Corte Constitucional sobre la gestación subrogada. Es irresponsable, por parte del Legislador, crear una nueva modalidad del delito de trata de personas para una práctica sobre la que no existen estándares ni consensos internacionales en derechos humanos, ni a nivel constitucional en Colombia que exhorten u ordenen la penalización de una técnica de reproducción humana asistida que, si bien genera múltiples discusiones, la decisión de penalizarla debe ser sometida a una amplia discusión en el Congreso de la República que recoja las distintas perspectivas, evidencia científica, testimonios e historias de vida, entre otros importantes insumos, que permitan definir una modelo de regulación.

Además, la penalización apresurada e inconstitucional que se pretende con la ponencia del Proyecto de Ley 600 de 2025 confirma el llamado de atención y materializa el riesgo que ha advertido la Corte Constitucional sobre la falta de una regulación adecuada de la gestación subrogada en Colombia:

> *"(…) a pesar de los reiterados llamados a la regulación,* ***el Congreso ha omitido de forma sistemática*** *legislar sobre esta materia, de modo que* ***este vacío legal genera una mayor desprotección*** *a las gestantes y a las niñas y los niños que nacen de la aplicación de esta técnica de reproducción humana asistida."*[6] (Subrayado fuera del texto original)

De otra parte, la Corte destaca en sus sentencias varios aspectos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer parámetros normativos sobre la gestación subrogada, bien sea con el propósito de regularlas o de prohibirlas, y que nuevamente, en la ponencia que se somete a discusión de la plenaria de la Cámara de Representantes no se han tenido en cuenta, a saber:[7]

1. El interés superior de las niñas y los niños
2. La protección de las gestantes
3. La definición de reglas precisas sobre los contratos de gestación por sustitución
4. El régimen de filiación que se desprende de su aplicación
5. El reconocimiento de las licencias de maternidad/paternidad para las partes involucradas, entre otros.

En consecuencia, cualquier iniciativa legal al respecto debe asegurar la protección de las mujeres, personas con capacidad de gestar y los niños y niñas nacidos a través de la gestación subrogada, y que se encuentran involucradas en el procedimiento, sea porque aportan su material genético o su capacidad de gestar para satisfacer las necesidades reproductivas de terceros, en el caso de las primeras, o sea porque es imperativo asegurar el interés superior en todos los casos y garantizar así sus derechos fundamentales, en el caso de los segundos. Esto implica la necesidad de tener en cuenta sus necesidades y el deber de protección reforzado que el Estado tiene frente a las personas vulnerables involucradas en la gestación subrogada como lo son las gestantes y los niños y niñas.[8]

2. La inclusión del literal j en el artículo 3 del proyecto de ley generaría escenarios graves de desprotección y vulneración masiva de derechos humanos.

Así entonces, la inclusión de la gestación subrogada como modalidad de la trata de personas, al ser igualada a una forma de explotación reproductiva generaría graves efectos que el Proyecto de Ley no persigue, y que, por el contrario, contradice su objetivo de fortalecer el marco de protección contra la trata.

La disposición prevista en el texto de ponencia sobre el artículo 3 que agrega el literal j, provocaría una **i)** criminalización indirecta de quienes participan en procesos legítimos de reproducción asistida, tanto personas gestantes como prestadores de salud, organizaciones y redes de apoyo; **ii)** un fuerte desincentivo para acudir al sistema de salud en búsqueda de técnicas de reproducción humana asistida seguras y vigiladas por el Estado, empujando la práctica a la clandestinidad, fuera del foco de protección delas autoridades; **iii)** aumento de vulnerabilidad de las mujeres y personas gestantes, al quedar expuestas a mercados informales y actores no regulados; y **iv)** inseguridad jurídica para recién nacidos y familias, especialmente en materia de filiación, nacionalidad, identidad, custodia e interés superior.

Por lo tanto, lejos de prevenir la trata, esta asimilación puede crear espacios no supervisados donde sí se presenten riesgos de abuso, justamente por ausencia de regulación estatal que al optar por la penalización, niega toda posibilidad de protección, asistencia, soporte y garantía para las personas más vulnerables de un proceso de gestación subrogada como lo son las gestantes y los recién nacidos.

3. Es fundamental avanzar en el cumplimiento de los exhortos de la Corte Constitucional: una regulación con enfoque de derechos humanos.

Tal y como se ha mencionado, la decisión de política pública o legislativa apropiada para evitar explotación reproductiva no es la penalización ni su inclusión en el tipo de trata, sino la regulación clara, garantista y basada en derechos humanos de la gestación subrogada, en línea con los distintos exhortos que ha hecho la Corte Constitucional tanto al Congreso como al Ejecutivo sobre la materia.

Abrir un debate nacional franco, amplio, basado en evidencia y poniendo en el centro a las personas más vulnerables permitiría desarrollar medidas legales y de política pública que garanticen la protección de la voluntad, el consentimiento libre e informado, así como vigilar condiciones médicas, contractuales y económicas en que se daría la práctica, prevenir abusos, situaciones de explotación y vulneración de derechos, y establecer responsabilidades, controles éticos y sanciones por incumplimiento.

Por lo tanto, hacemos un llamado a que el proyecto de Ley 600 de 2025 Cámara retome su sentido original, enfocado en el fortalecimiento y actualización del marco jurídico contra la trata de personas en Colombia, esto, por medio de la **eliminación del literal j del artículo 3**, propuesto en la ponencia

[2] Eleonora Lamm (2013). Gestación por sustitución: ni maternidad subrogada ni alquiler de vientres. Colección de Bioética, Observatori de Bioética i Dret. UNESCO, Universitat de Barcelona.
[3] Folio 25 de la ponencia del Proyecto de Ley 600/205C
[4] Corte Constitucional. Sentencias T-968 de 2009, T-398 de 2016, T-316 de 2018, C-602 de 2019, T-275 de 2022 y T-232de 2024.
[5] Corte Constitucional. Sentencia T-232de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo.
[6] Corte Constitucional. Sentencia T-232de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo.
[7] Corte Constitucional. Sentencias T-968 de 2009, T-275 de 2022, T-232 de 2024.
[8] Corte Constitucional. Sentencia T-232de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo.

para cuarto debate y aprobado en la discusión previa en Comisión, es decir, eliminando la referencia directa o indirecta a la gestación subrogada como modalidad de la trata de personas en calidad de explotación reproductiva, o limitarla a casos donde concurran claramente los elementos del delito de trata (coerción, engaño, violencia o abuso de vulnerabilidad), sin criminalizar la práctica en sí misma, es decir, retirando toda mención a la gestación subrogada o al alquiler de vientres..

Agradecemos sean tenidos en cuenta nuestros estos argumentos y reiteramos nuestra disposición para acompañar este proceso.

Atentamente

Profamilia

#SE TRATA DE Personas Equidad Inclusión

TRATA DE PERSONAS: ELEMENTOS PARA LA PREVENCIÓN

Asociación Profamilia
Marta Royo, Directora Ejecutiva
Lina María Castaño, Gerente de Proyectos e Investigaciones
Diana Carolina Moreno, Directora de Incidencia
Nicolás Giraldo Chica, Asesor de Incidencia
Eliana Robles, Asesora de Incidencia
Lilian Paola Osorio, Analista de Incidencia
Erika Moreno, Coordinadora Proyecto
Adriana Pérez, Asesora Proyecto

Desarrollo técnico y de contenidos
Ivonne Pineda Castro, Consultora externa

Corrección de estilo
Gloria Hoyos

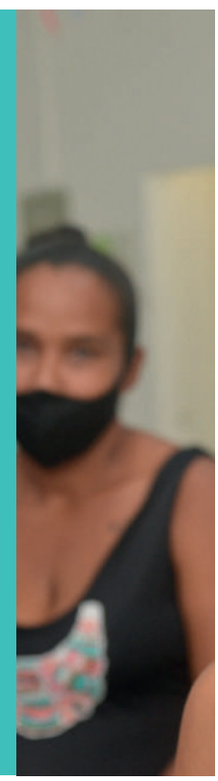
Diseño y diagramación
Mario Andrés Pino Hoyos

Esta cartilla se realizó gracias al apoyo y financiación de la Cooperación Alemana para el Desarrollo GIZ-UE
Bogotá D.C, 2021

UNIÓN EUROPEA cooperación alemana Implementado por giz Profamilia SIN FRONTERAS

ÍNDICE

1. Características de la trata de personas 5
a. Acciones o verbos rectores 7
b. Medios 8
c. Fines 9
2. Trata de personas y violencia basada en género 11
a. Relación entre la trata de personas y las diferentes formas de violencia contra las mujeres 13
b. ¿Cuáles son los derechos de las víctimas de trata de personas, así como de las víctimas de violencia basada en género? 14
3. El riesgo de ser víctima de trata de personas en contextos de migración 15
a. La intersección entre trata de personas, las violencias basadas en género y la migración 16
4. Indicios para la identificación de posibles casos de trata de personas 17
Creencias erróneas sobre la trata de personas 18
a. Elementos e indicios para la identificación de casos de trata de personas 19
b. Momentos en la identificación de posibles casos de trata de personas 20
Referencias 22



#SE TRATA DE Personas Equidad Inclusión

UNIÓN EUROPEA

cooperación alemana

Implementado por giz

Profamilia SIN FRONTERAS

4

1 Características de la trata de personas

La trata de personas es una violación de los derechos humanos y un delito que se manifiesta a nivel local y global. En este delito las personas son utilizadas por los y las tratantes como si de objetos se tratara, con el propósito de recibir un beneficio, lo cual conlleva a la explotación de las personas y al ejercicio de muchas formas de violencia.

PARA TENER EN CUENTA

En algunas ocasiones, las personas se refieren de manera errónea a este delito como trata de blancas. Este es un concepto que surgió en el siglo XIX y habla de la captación y traslado de mujeres blancas europeas, las cuales eran llevadas a medio o lejano oriente para explotarlas sexualmente. Esta conducta era considerada un delito para diferenciarla del comercio de personas negras el cual era regulado y socialmente aceptado.

Actualmente, ninguna práctica de comercio con seres humanos -de ninguna índole y bajo ningún argumento- es permitida y regulada, esto se considera una grave violación a los derechos humanos y un delito. Teniendo en cuenta que se ha demostrado que personas de todas las pertenencias étnicas, edades, género, orientación sexual, entre otros, pueden ser captadas y explotadas, le invitamos a utilizar el término trata de personas el cual visibiliza la diversidad en la captación, traslado, acogida o recibimiento con fines de explotación de seres humanos y no centra la mirada ni el análisis en el origen o pertenencia étnica de las víctimas.

Para comprender su magnitud, es importante iniciar por conocer de qué se trata este delito. En Colombia, la Ley 985 de 2005 define la trata de personas como:

El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación [...] se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación. (Art. 3).

A partir de esta definición es posible analizar diferentes elementos, que serán centrales no solo para comprender este delito, sino también para la identificación de posibles casos.

5

Gráfico 1. Elementos constitutivos de la trata de personas

6

A. ACCIONES O VERBOS RECTORES

Los verbos son palabras con las cuales se expresan –entre otras cosas– acciones. En este sentido, los verbos rectores son aquellas acciones centrales en la trata de personas, la cuales no son interdependientes, es decir, no se requiere que se presenten todos para que se configure este delito. Retomando la definición incluida en la Ley 985 de 2005, esta nos dice que se **capta, traslada, acoge o recibe a una persona** indicándose con esto cuáles son esas acciones centrales. Veámoslas en detalle:

CAPTAR

En la trata de personas, remite al momento en que el o la tratante identifica, se aproxima y llama la atención de una posible víctima para ser atraída con el fin de explotarla.

TRASLADAR

Una vez captada, es movilizada –de manera temporal o permanente– al lugar o lugares donde será explotada. Es importante señalar que, aunque en la mayoría de los casos se moviliza a las personas, en otros casos, en los cuales las víctimas son explotadas por sus familias o cuidadores, no necesariamente se presenta esta acción.

RECIBIR

Cuando la víctima llega a un lugar transitorio –en el camino– o a su destino final, alguien la espera y se queda con ella hasta que la llevan al lugar donde será explotada.

ACOGER

Refiere al momento en que la víctima llega al lugar de destino, donde será explotada. Cabe señalar que, en muchos casos, las víctimas pueden ser recibidas y acogidas por la misma persona.

PARA TENER EN CUENTA

La trata de personas es un delito que puede ser cometido por una o varias personas. En algunos casos, existen redes muy bien estructuradas, donde diferentes personas realizan cada uno de los verbos rectores expuestos. Sin embargo, existen casos en los cuales una sola persona capta a la víctima, la movilización la realiza sola o solo y, posteriormente, esa misma persona la recoge, acoge y explota. Este elemento es muy importante para la detección e identificación de posibles víctimas, porque implica que, para que este delito se configure, no necesariamente debe existir una organización detrás de la situación de explotación vivida.

B. MEDIOS

Cuando se habla de los medios en la trata de personas, se refiere a las formas o estrategias utilizadas para la captación y el sometimiento de las víctimas.

MEDIOS PARA LA CAPTACIÓN

Son las estrategias utilizadas para aproximarse y lograr el propósito final que es la explotación de la víctima. Al respecto, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, conocido como Protocolo de Palermo[1], del año 2000, incluye algunos medios como "la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios" (ONU, 2000).

Para ello, los y las tratantes pueden utilizar diferentes formas de contacto con las víctimas:

Formas de contacto virtual: cuando la víctima y el/la tratante se conocen, construyen relaciones de confianza y, así, el/la tratante le hace una oferta o propuesta –puede ser de trabajo, estudio, sentimental, entre otras– por medio de páginas web o redes sociales.

Formas de contacto presencial: cuando la víctima y el/la tratante se conocen y establecen relaciones de confianza de manera directa, en un contacto persona a persona. Esta forma de contacto puede darse de dos maneras: por un lado, cuando el/la tratante establece una relación de confianza con la víctima, bien sea a partir de un vínculo familiar, amistad, relación sentimental o laboral, y hace una oferta a la víctima, quien no desconfía dada esa relación construida previamente; por otro lado, cuando la víctima es extraída de manera repentina y violenta de su contexto.

MEDIOS PARA EL SOMETIMIENTO

Aquellos mecanismos o formas utilizados para obligar a la víctima a diferentes actividades, de acuerdo con la finalidad de la explotación. Durante el sometimiento son utilizadas una variedad de formas, todas con el propósito de anular la voluntad de las víctimas para escapar.

Algunos mecanismos de sometimiento utilizados por los/las tratantes son:

Limitación o negación de la libertad y la autonomía de las víctimas.	**Amenazas sobre la integridad y la vida de las víctimas y sus seres queridos.**	**Amenazas respecto a difundir imágenes privadas.**	**Amenazas en relación con la custodia de los hijos e hijas.**	**Violencia física (las golpizas, las agresiones con objetos o líquidos que puedan hacer daño, los encierros, las sacudidas y los estrujones, entre otras).**
Violencia psicológica (las ofensas, los malos tratos, el menosprecio, las prohibiciones, el chantaje, los insultos y el control, entre otras).	**Violencia sexual (incluye tocamientos y manoseo)**	**Violencia económica (no recibir el pago completo, retener el pago por concepto de deudas o multas por diferentes razones, entre otras).**	**Retener los documentos de las víctimas.**	**Obligación de consumir alcohol o sustancias psicoactivas.**

[1] Este protocolo, el cual complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU, 2000) es un instrumento vinculante ratificado por Colombia por medio de la Ley 800 de 2003.

C. FINES

En la trata de personas el objetivo final, luego de la captación, el traslado, el acogimiento o la recepción, es **la explotación**, la cual es definida en la Ley 985 de 2005 como "obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona" lo cual se logra por medio de diferentes **finalidades de explotación**.

Tabla 1. Finalidades de explotación en la trata de personas.

FINALIDADES DE EXPLOTACIÓN	EXPLICACIÓN
Prostitución forzada u otras formas de explotación sexual y explotación sexual asociada a en contextos de viajes y turismo / Turismo sexual (Ley 985 de 2005)	Obligar a una persona a realizar actividades sexuales a cambio de dinero u otro beneficio para un tercero (por ejemplo drogas, ropa, celulares o comida). En algunos casos, esta finalidad de explotación se configura especialmente en contextos de viajes y turismo.
Trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual (Ley 1719 de 2014)	Las personas protegidas por el derecho internacional humanitario, en situaciones de conflicto armado son el personal médico, enfermos y heridos, prisioneros de guerra y población civil. Se les llama así porque son personas que requieren de una protección especial en tiempos de guerra o conflicto. Si se obliga a una persona protegida, en el marco del conflicto armada, a realizar actividades sexuales o ejercer prostitución, también estamos ante una finalidad de trata de personas.
Trabajos o servicios forzados (Ley 985 de 2005)	Cuando una persona es obligada a sometida a participar de la producción o comercialización de bienes o servicios. Por ejemplo, obligar a una o varias personas a fabricar ropa o juguetes, trabajar en una finca a vender mercancías en las calles de una ciudad.
La esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud (Ley 985 de 2005)	Como en la antigüedad, remite a aquellas situaciones en las que una persona se asume o actúa como si fuera dueña de otra persona, para obligarla a hacer una actividad que le produzca un beneficio en dinero o en especie.
La servidumbre (Ley 985 de 2005)	Esta finalidad se refiere a los casos en los que una persona es obligada a vivir y trabajar la tierra de un tercero o sometida por una deuda; o a entregar las condiciones básicas de subsistencia a cambio de trabajos por un tiempo determinado o de por vida. Un ejemplo es la obligación a las personas a trabajar como empleadas domésticas en casa de familia, sin tiempo de descanso, salario, tiempo para recreación, posibilidad de estudios o de comunicarse libremente con su familia.
Explotación de la mendicidad ajena (Ley 985 de 2005)	Cuando una persona es utilizada por otra persona para pedir limosna, decidiendo cómo, dónde y cuándo la debe hacer.
Matrimonio servil (Ley 985 de 2005)	Es la situación en la que un miembro de la pareja ejerce presión sobre su compañero (a) para realizar trabajos forzosos o sexuales, para lo cual es común que se presente aislamiento, violencia física, sexual y reproductiva.
Extracción de órganos (Ley 985 de 2005)	Cuando a una persona le extraen sus tejidos y órganos para comercializarlos.

Fuente: Ley 985 de 2005 y Ley 1719 de 2014.

PARA TENER EN CUENTA

En la gran mayoría de casos, las víctimas reciben una oferta inicial, la cual aceptan y a partir de allí inicia el proceso hasta llegar a la situación de explotación. Sin embargo, como establece el Protocolo de Palermo y la Ley 985 de 2005, a pesar de aceptar la oferta o propuesta inicial, se entiende que el consentimiento de las víctimas está viciado, es decir, no se toma en cuenta dados los medios utilizados para la captación y para el sometimiento:

"El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal" (Ley 985 de 2005, art. 3).

MODALIDADES DE LA TRATA DE PERSONAS

Este delito puede analizarse también desde una perspectiva territorial. De acuerdo con la Ley 985 de 2005, la captación, traslado, acogida o recepción con fines de explotación puede darse dentro del territorio nacional o hacia el exterior. En ese sentido, cuando la explotación de la o las personas víctimas se da sin necesidad de cruzar una frontera del país, se considera **trata interna**. Cabe señalar que, en algunos casos, las víctimas son explotadas aún en la misma ciudad, localidad o comuna o zona de residencia (barrio, vereda, etc.), sin necesidad de salir de la ciudad de residencia.

De otra parte, cuando las víctimas son trasladadas a un lugar de explotación fuera de su país de residencia, cruzando al menos una frontera, se considera **trata externa**, esto sin importar la duración de la situación de explotación en el lugar de destino[2]. Finalmente, aunque no está incluido en la ley de manera explícita, existen casos en los cuales las víctimas son explotadas en su lugar de origen y luego son trasladadas a otro (s) país (es) para continuar la explotación, lo cual se conoce como **trata mixta**.

[2] Esto es fundamental dado que se han identificado casos en los cuales las víctimas son movilizadas y explotadas por periodos muy cortos de tiempo, antes de regresar –de manera autónoma, con apoyo de las autoridades o por la misma red de trata de personas– a su lugar de origen.

2 Trata de personas y violencia basada en género

Se entiende por violencia basada en género cualquier acción, omisión, conducta o amenaza que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial a las personas, basadas en desigualdades y discriminaciones por razones de género. Todas las personas pueden ser víctimas de violencias de género, no obstante, las niñas, adolescentes, mujeres y personas con identidades de género y orientaciones sexuales no normativas son victimizadas con mayor frecuencia y de forma sistemática.

Estas violencias pueden presentarse en diferentes ámbitos o lugares:

▶ ÁMBITO PRIVADO

Cuando los actos violentos o las omisiones que degradan, humillan, maltratan, agreden o menosprecian provienen de los miembros que integran el grupo familiar. Es aquí cuando se habla de violencia intrafamiliar. En este ámbito puede ocurrir entre otros: el maltrato físico, maltrato psicológico, abuso sexual y la violencia patrimonial.

▶ ÁMBITO PÚBLICO

Cuando los actos violentos o las omisiones que señalan, degradan, humillan, maltratan, agreden o menosprecian. Puede ocurrir en la comunidad, el barrio, el colegio, la universidad, etc.

▶ ÁMBITO INSTITUCIONAL

Se manifiesta cuando los actos violentos o las omisiones que señalan, degradan, maltratan, agreden o menosprecian provienen de servidores públicos, miembros de la fuerza pública, instituciones del Estado, que interponen barreras o son negligentes ante denuncias o niegan el acceso a la participación.

Al revisar diversos tratados internacionales y legislación nacional, se evidencia cómo la trata de personas es considerada una forma de violencia basada en género, especialmente una forma de violencia contra las mujeres, y como tal debe ser incluida en las medidas para erradicar todas las formas de violencia en su contra. En su artículo 6, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –conocida como CEDAW por sus siglas en inglés– señala que todos los Estados –que firman y ratifican la Convención– deben tomar las medidas necesarias, incluyendo los ajustes a nivel legislativo, para erradicar la trata de mujeres.

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –conocida como Convención De Belem Do Para– reconoce de manera explícita, en el artículo 2, la trata de personas como una forma de violencia contra las mujeres que se da en el ámbito de lo comunitario y puede ser ejercida por cualquier persona. Sin embargo, al leer la definición de las formas de violencia que se dan en el ámbito de lo familiar, es posible identificar elementos para pensar que allí también podría incluirse la trata de personas, si tenemos en cuenta que en ocasiones los miembros de la familia –como padres/madres, pareja, hijos/hijas, entre otros– son quienes someten y explotan a las víctimas de trata de personas.

Finalmente, a nivel nacional, aunque la Ley 1257 de 2008 no señala de manera explícita la trata de mujeres, esto puede inferirse a partir de dos elementos: por un lado, la definición de violencia contra las mujeres; y, por otro lado, las definiciones de daño. En estos dos temas gruesos o centrales se encuentran varios elementos presentes en este delito, como los medios para la captación y especialmente los medios utilizados durante el sometimiento, así como las afectaciones posteriores a la situación de explotación. .

¿CÓMO SE RELACIONA LA TRATA DE PERSONAS Y LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO?

Al revisar las cifras globales, se evidencia cómo las mujeres en todas las etapas del ciclo de vida (niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores) son las principales víctimas de trata de personas. Según el Reporte Global sobre Trata de Personas 2020, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC–, por cada 10 víctimas de trata de personas identificadas, cinco fueron mujeres y dos fueron niñas, para un 65 % del total a nivel global.

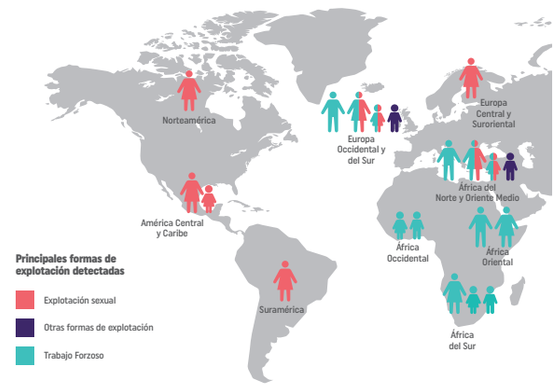
Sin embargo, las cifras por sí solas no dan cuenta de las causas que hacen que el género sea un factor de riesgo para este delito. En la trata de personas se evidencia cómo los estereotipos, roles y actitudes, basados en el género, perpetúan prácticas violentas que sustentan la explotación de las mujeres, así como el impacto de las condiciones de riesgo como las pocas oportunidades para acceder a trabajo digno, la pobreza y el desempleo,

entre otras, aumentando las posibilidades de ser víctimas de este delito.

De otra parte, la trata de personas es un delito que se basa en la lógica del mercado (oferta y demanda) y desde esa perspectiva, es evidente que hay una alta demanda de víctimas mujeres para finalidades de explotación específicas como la explotación sexual, la servidumbre o el matrimonio servil. Esto no es gratuito, dado que estas finalidades de explotación se relacionan directamente con roles y estereotipos asignados al ser mujer, tales como el cuidado, la protección, así como la sexualización de los cuerpos y las vidas de las mujeres. En contraposición, el estudio publicado por UNODC demuestra cómo ha ido en aumento la identificación de hombres explotados en finalidades relacionadas con roles y estereotipos asignados o aceptados en el marco de la masculinidad, especialmente los trabajos o servicios forzados y en algunos casos la mendicidad ajena. Al respecto, la Recomendación General No. 19 sobre la violencia contra la mujer emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1992) señala cómo los estereotipos, roles y actitudes tradicionales perpetúan la difusión de prácticas violentas en contra las mujeres, entre ellas la explotación sexual y otras finalidades de la trata de personas, las cuales son incompatibles con una vida digna, en la cual el goce de los derechos y libertades fundamentales sean una realidad.

De otra parte, existen diferentes factores por los cuales las diferentes formas de violencia son naturalizadas a nivel social y a nivel individual. Entre ellos, se destacan las prácticas y costumbres sociales y comunitarias que podrían sustentar diferentes finalidades de explotación –como la entrega de niñas y adolescentes para trabajo doméstico, lo cual podría devenir en servidumbre–, los diferentes roles y estereotipos de género, así como la naturalización de algunas formas de violencia a partir de la experiencia o vivencia a lo largo de la vida –conocido como continuo de violencias–.

Gráfico 2. Principales finalidades de explotación y perfiles de las víctimas identificadas por subregión



A. RELACIÓN ENTRE LA TRATA DE PERSONAS Y LAS DIFERENTES FORMAS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La violencia basada en género puede darse en cualquier ámbito y espacio, y de acuerdo a sus características se manifiesta por medio de diferentes formas o tipos. En la trata de personas estos tipos de violencia están presentes en todo el proceso y son frecuentemente utilizados como mecanismo para someter a las víctimas, evitando que escapen de la situación. A continuación algunos ejemplos:

Fuente: Global Report on Trafficking in Persons. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2020, p. 17)

VIOLENCIA FÍSICA

Aquella que ocasiona riesgo o disminución de la integridad corporal. En la trata de personas es usual que los y las tratantes agredan físicamente a las víctimas para someterlas y obligarles a realizar las actividades en relación con la finalidad de explotación. Algunas formas de violencia utilizadas son golpizas, las agresiones con objetos o líquido que puedan hacer daño, los encierros, las sacudidas, la tortura, los estrujones, entre otras.

VIOLENCIA PSICOLÓGICA

Acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones, por medio de intimidación, manipulación, amenaza directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal. En la trata de personas es frecuente que los y las tratantes utilicen este tipo de violencia para someter a las víctimas, incluyendo las ofensas, los malos tratos, las amenazas sobre su vida y la de sus seres queridos, el menosprecio, las prohibiciones, el chantaje, los insultos y el control, entre otras.

VIOLENCIA SEXUAL

Acciones que consisten en obligar a una persona a mantener contacto sexual, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de la fuerza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considera violencia sexual cuando la persona agresora obliga a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas. En este tipo de violencia se incluyen los tocamientos y manoseos. Aunque la explotación sexual y el turismo sexual son finalidades de explotación en la trata de personas, y en ellas el componente de violencia sexual es central, esta también se utiliza como forma de sometimiento en otras finalidades de explotación, siempre con el propósito de evitar que las víctimas escapen y busquen ayuda.

VIOLENCIA ECONÓMICA

Cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, las familiares, las laborales o las económicas. En la trata de personas, usualmente las víctimas no reciben el pago prometido por las actividades realizadas, o en otros casos, su dinero, pagos o ingresos le son retenidos por los y las tratantes, además de existir la posibilidad de que les sean impuestas multas como forma de sometimiento, amenazándoles con un daño a ellas y a sus seres queridos de no cancelar dicha deuda.

B. ¿CUÁLES SON LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS, ASÍ COMO DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO?

Recibir atención integral suficiente, accesible y de calidad.

Recibir orientación, asesoría jurídica y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado.

Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos, mecanismos y procedimientos.

Garantizar el acceso a los servicios en salud de emergencia, así como a los mecanismos dispuestos para su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- bajo el régimen correspondiente de acuerdo con las características de cada caso (Decreto 064/2020 y 216 de 2021).

Dar su consentimiento informado para los exámenes médicos –legales en los casos de violencia sexual– y escoger el sexo del médico para la práctica de los mismos, dentro de las posibilidades ofrecidas.

Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva.

Ser tratada con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social.

Acceder a una evaluación seria y rigurosa de las condiciones de seguridad para ellas/ellos y sus familiares en primer de consanguinidad o civil. De acuerdo a lo cual, se debe garantizar el acceso a los mecanismos de protección y atención correspondientes, incluyendo la vinculación a los programas de protección a víctimas y testigos.

Decidir si quiere ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios administrativos, judiciales o de otro tipo.

3 El riesgo de ser víctima de trata de personas en contextos de migración

La migración ha estado presente desde el inicio de la humanidad, motivada por diversos factores como la necesidad de acceder a mejores condiciones de vida, buscar asentamientos seguros para las comunidades, por condiciones ambientales, por oportunidades de crecimiento personal y profesional, por guerras o conflictos, o por el simple anhelo humano de conocer y experimentar la vida en otros contextos.

Por sí mismos, los movimientos migratorios conllevan varios riesgos, pero no necesariamente implican que la trata de personas pueda configurarse. Sin embargo, cuando este movimiento o traslado que implica un cambio de lugar de vivienda, sea de manera temporal o permanente, se da de manera irregular, sin cumplir con los requisitos establecidos por los Estados; de manera forzada, bien sea por que existe una persecución individual o colectiva; con pocos o nulos recursos económicos; desconociendo elementos básicos como el idioma, la moneda, las costumbres, entre otros, ubica a los y las migrantes en un lugar de indefensión y desprotección que podría convertirse en un escenario propicio para que los y las tratantes capten a sus víctimas.

Por un lado, en el marco de los movimientos de migrantes irregulares –lo cual podría ser tráfico de migrantes– es posible identificar varios factores de vulnerabilidad: la dependencia completa de las personas que están liderando el tránsito hacia el lugar de destino, el temor de acercarse a las autoridades a pedir ayuda en caso de que se requiera, la posibilidad del sometimiento con fines de explotación por parte de diferentes estructuras criminales nacionales o transnacionales, la recepción por las comunidades de acogida, con base en los imaginarios sobre los y las migrantes y el impacto de su llegada y acogida, entre otros. Por otro lado, en el caso de los y las migrantes forzados, primero es importante señalar que podría existir la posibilidad de ser elegibles para solicitar la condición de refugiado, de acuerdo a lo establecido en el marco de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados –lo cual debe ser analizado en detalle–.

En relación con los factores de riesgo para la captación por parte de redes de trata de personas, algunos identificados son: la condición migratoria irregular y las falsas ofertas para acceder a una regularización por medio de acciones como contraer matrimonio, esto sumado al desconocimiento de la ley en el lugar de destino y las opciones o mecanismos para acceder a la regularización migratoria; la precariedad en las condiciones de vida en los lugares de tránsito y destino, relacionado con la falta de recursos económicos para garantizar la protección propia y del núcleo familiar –en los casos que aplica–; las condiciones propias del tránsito migratorio, la dependencia de terceros y el desconocimiento de aspectos de la vida cotidiana en los lugares de tránsito y destino, generan una asimetría y unas brechas profundas entre las personas migrantes y las comunidades en destino; en relación con la dependencia de terceros, en algunas ocasiones durante el proceso migratorio y al momento de llegar al lugar de destino, diferentes actores legales e ilegales aprovechan el miedo y la urgencia de las personas migrantes para vincularles en situaciones de explotación; y, finalmente, las pocas o nulas garantías para el ejercicio y la protección de los derechos de las personas migrantes.

A. LA INTERSECCIÓN ENTRE TRATA DE PERSONAS, LAS VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO Y LA MIGRACIÓN

Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones –OIM–, para el año 2020 se estimaba un total de 272 millones de personas migrantes a nivel global, de los cuales el 48 % son mujeres. Por su parte, la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela –R4V expone que, hasta junio de 2021 se han identificado en América Latina y el Caribe 4.6 millones de migrantes y refugiados, y de estos, 1.7 millones de migrantes y refugiados se encuentran en Colombia.

En Colombia, las personas que realizan procesos migratorios en condiciones de vulnerabilidad son consideradas sujetos de especial protección constitucional dado el riesgo de que sus derechos se vean afectados. En este contexto, se ha demostrado cómo las mujeres –en su diversidad– se encuentran en un riesgo mayor de ser víctimas de diferentes formas de violencia, incluyendo la trata de personas. Muchas de estas mujeres se ven forzadas a emigrar por causas económicas, como desempleo o empleo mal remunerado, dependencia económica, por buscar cambio de vida y acceso a beneficios materiales, así como por causas sociales, como discriminación de género, desintegración familiar o de la unidad social, analfabetismo o educación mínima, violencia doméstica o abandono.

En este contexto de extrema vulnerabilidad, se han identificado varios factores de riesgo para las mujeres migrantes, en relación con la violencia basada en género y la trata de personas:

•El aumento de la discriminación tanto en el tránsito como en el lugar de destino. Este factor incide directamente en el acceso a servicios, la posibilidad de obtener dispositivos de ayuda y la consecución de medios para una vida digna. En relación con la trata de personas, este es uno de los principales riesgos para la captación por medio de ofertas fraudulentas de diversa índole –trabajo, alojamiento y alimentación, protección, etc.– que prometen superar esos obstáculos y acceso a mejores condiciones de vida.

•Desconocimiento del contexto del lugar de tránsito o destino y poco o nulo acceso a información clara y precisa. Este desconocimiento, el cual incluye saber qué es la trata de personas, sus principales características y los derechos de las víctimas, se traduce en la posibilidad de ser engañadas y sometidas con fines de explotación.

•Aumento en la manifestación de todas las formas de violencia contra las mujeres, en relación con el aumento del estrés y la presión dadas las dificultades para la supervivencia, el hacinamiento en albergues o lugares de vivienda, la falta de un lugar seguro para habitar, y la indefensión al encontrarse en situación migratoria irregular.

•Limitaciones en el acceso a servicios especializados y falta de información sobre los derechos de las víctimas de cualquier forma de violencia durante el tránsito y al llegar al lugar de destino.

PARA TENER EN CUENTA

Según cifras del Observatorio del Delito de Trata de Personas del Ministerio del Interior, durante el 2020 el 80 % de los casos identificados fueron bajo la modalidad de trata externa. De este porcentaje, el 35 % fueron personas extranjeras explotadas en Colombia. En relación con el lugar de destino de los casos de trata externa, el 33 % corresponde a Colombia, dada la explotación de víctimas extranjeras en el país.

4 Indicios para la identificación de posibles casos de trata de personas

El Decreto 1066 de 2015, que reglamenta los programas de asistencia a víctimas de trata de personas en Colombia, establece los lineamientos generales para dichos programas y las responsabilidades de las instituciones públicas a nivel nacional y territorial.

En el decreto se define quién puede ser considerado/a víctima de este delito.

▶ VÍCTIMA DIRECTA

Aquella persona que fue captada, trasladada, acogida o recibida con fines de explotación, y en razón de esto, vive las afectaciones por las diferentes formas de violencia vividas.

▶ VÍCTIMA INDIRECTA

Aquella (s) personas con vínculos en primer grado de consanguinidad o civil con la víctima directa. No se considerarán como tal aquellas personas involucradas en cualquier etapa en la configuración del delito.

Así mismo, de acuerdo con lo expuesto en la Guía Defensorial para la Identificación y Asistencia a Víctimas de Trata de Personas y Personas objeto de Tráfico de Migrantes (2020), existe una serie de creencias erróneas relacionadas con la trata de personas que podrían incidir en la identificación de posibles casos.

CREENCIAS ERRÓNEAS CON RELACIÓN A LA TRATA DE PERSONAS

Todas las víctimas de trata pertenecen a un estrato socioeconómico bajo.

Falso

Todas las personas están expuestas a ser víctimas de trata; si bien el nivel socioeconómico constituye un factor de vulnerabilidad, no es lo único que determina que una persona caiga en una red de trata.

La trata solo es explotación sexual.

Falso

Existen varias modalidades de explotación: matrimonio servil, explotación de la mendicidad ajena, servidumbre, turismo sexual, trabajos forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, extracción de órganos, prostitución ajena y otras formas de explotación sexual.

Las víctimas de trata solo son mujeres.

Falso

Aunque la mayoría de las víctimas identificadas a nivel global son mujeres, la trata de personas afecta también a hombres, niños, niñas y adolescentes.

A todas las víctimas de trata se las llevan al exterior.

Falso

El delito se presenta también al interior de un mismo país, es decir que la persona es captada y tratada dentro del mismo.

El tratante es un desconocido.

Falso

En algunas ocasiones los tratantes usan su círculo cercano para captar a las personas o incluso puede ser un miembro de su familia, como el padre, la madre o la pareja.

La explotación se da en países desarrollados.

Falso

La explotación se da en cualquier país del mundo.

La captación se da solo en países en desarrollo.

Falso

Las redes de trata captan personas en cualquier lugar del mundo.

El rapto es la forma de captación más usada por las redes de trata de personas.

Falso

Existen varias formas de captación como el engaño afectivo o las ofertas fraudulentas de trabajo o estudio, entre otras.

La víctima permanece encadenada y es maltratada físicamente.

Falso

No siempre es así, los tratantes tienen diferentes formas de coerción como la amenaza, la retención de documentos o el aislamiento.

Solo la víctima puede denunciar.

Falso

Cualquier persona que sospeche o conozca una situación de trata de personas puede reportarla de manera anónima.

Fuente: Defensoría del Pueblo, Organización Internacional para las Migraciones –OIM. (2020, pp. 68-69).

A. ELEMENTOS E INDICIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE CASOS DE TRATA DE PERSONAS

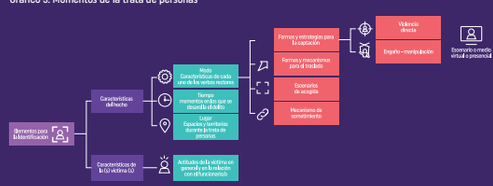
En primer lugar, es fundamental señalar que los indicios deben ser entendidos como pistas o claves para sospechar que se está ante un caso de trata de personas y así activar la ruta de atención correspondiente. Sin embargo, no son un estándar mínimo, es decir, no deben estar todos presentes para que se trate de una posible víctima.

PARA TENER EN CUENTA

Tenga presente que los indicios expuestos en este documento son una guía y no una lista de chequeo. Si usted sospecha que se encuentra ante un caso de trata de personas, puede indagar por la libertad y autonomía de esta persona durante la situación expuesta. Por favor tenga presente que una vez usted realiza la identificación hasta el momento en el cual se activa la ruta de protección y asistencia, y la persona víctima es recibida por las autoridades competentes, es importante que no se deje sola o solo y que sea informado (a) en todo momento sobre las gestiones realizadas, los pasos a seguir y el manejo de la información.

Como se expuso al inicio de este documento, la trata de personas está compuesta por diferentes verbos rectores, los cuales permiten conocer las características del delito.

Gráfico 3. Momentos de la trata de personas



Fuente: OIM et al. (2016) y Defensoría del Pueblo y OIM (2020).

B. MOMENTOS EN LA IDENTIFICACIÓN DE POSIBLES CASOS DE TRATA DE PERSONAS

Detección o identificación en primera línea

En ocasiones, las personas se acercan a los dispositivos de ayuda o proveedores de servicios esenciales, como el sector salud, por situaciones diferentes a la trata de personas; en otros casos, buscan ayuda porque sospechan que están siendo víctimas de un delito; y otras veces escapan de la situación y piden ayuda directamente. En todos los casos, hay un primer momento de contacto con esta persona posible víctima y es a partir de algunos indicios verbales y no verbales, que el funcionario o la funcionaria podría suponer o sospechar que se encuentra ante una posible situación de trata de personas.

Al respecto, y a partir de lo expuesto por la OIM et al. (2016) en la Guía para la Identificación y Asistencia a Víctimas de Trata de Personas, se proponen algunos indicios generales para este momento:

1. Identificación de indicios a partir de la observación

La observación es el proceso mediante el cual se centra la atención en los comportamientos físicos, no verbales, observables que tiene la posible víctima de trata de personas y que puede ofrecer información adicional. En ese sentido, es importante tener en cuenta:

•El estado de alerta y de consciencia.

•La capacidad para responder.

•La actitud frente a las autoridades o entrevistador.

•Su estado físico.

•Si presenta signos de estrés, temor, aprehensión o nerviosismo.

•Es posible identificar sintomatología asociada al síndrome de abstinencia por consumo de alcohol o sustancias psicoactivas.

2. Identificación de indicios a partir del primer diálogo

Al encontrarse en primera línea, el diálogo que se establece con la posible víctima no girará necesariamente en torno a la trata de personas. Es posible que la persona se acerque buscando información o acceso a algún servicio, por lo cual es importante tener presente algunos elementos que permitirán identificar la necesidad de activar la ruta territorial, con el propósito de proteger y asistir a la posible víctima.

Teniendo en cuenta que esta identificación se realizará a partir de elementos que el o la profesional pueda retomar, a partir de un relato general y espontáneo hecho por la posible víctima de trata de personas, se proponen a continuación algunos indicios que podrían señalar que se está ante una situación de trata de personas, así como algunas preguntas que podría plantearse para determinar la posible situación:

Algunos indicios relacionados con la captación:

•Expone que recibió una oferta (trabajo, estudio, sentimental o de otra índole) pero no conoce o conocía el lugar de destino o las condiciones de la oferta no eran muy claras.

•Expone que recibió una oferta (trabajo, estudio, sentimental o de otra índole) pero las condiciones ofrecidas inicialmente fueron cambiadas sin previo aviso.

•La persona expone que fue sustraída de su contexto de forma violenta.

•En su relato, expone que aceptó una oferta de trabajo o sentimental, con la promesa de ayudarle en su regularización migratoria en el lugar de destino (en los casos de trata externa).

•La persona narra que fue entregada en contra de su voluntad por un pariente o persona cercana, para desarrollar actividades relacionadas con la producción o comercialización de bienes o servicios, incluyendo actividades sexuales, mendicidad, oficios domésticos, etc.

Algunos indicios relacionados con el traslado y transporte:

•Quien le hizo la oferta le facilitó el trámite de documentos o la compra de tiquetes para la movilización, bajo el acuerdo de pagar en el lugar de destino.

•En algún momento del traslado o de la llegada al lugar de destino, los documentos de identificación o de viaje le fueron retirados o guardados "por seguridad".

•Se le indicó qué responder ante las autoridades en caso de ser requerido en algún momento del traslado.

Algunos indicios relacionados con el sometimiento y la explotación

•Al llegar al lugar de destino le expusieron que las condiciones ofrecidas inicialmente habían cambiado.

•Se restringe la libertad y autonomía de la persona:

-No puede renunciar a la actividad impuesta.

-No puede comunicarse libremente con sus seres queridos – las llamadas son restringidas, controladas o monitoreadas.

-No recibe pago o remuneración justa por las actividades realizadas.

-No puede tomar decisiones cotidianas como qué ropa utilizar, qué alimentos consumir o los horarios para descansar. Existe un control y vigilancia permanente.

-La persona es obligada a realizar actividades bajo la amenaza de un castigo en contra suya o de sus seres queridos.

-No puede asistir a oficios religiosos, actividades de descanso o hacer uso del tiempo libre.

-Se le permite acceder a servicios de salud solo si es acompañada o monitoreada constantemente.

-Es obligada a consumir sustancias psicoactivas.

•La persona expone que debía saldar una deuda por conceptos varios, incluyendo multas o castigos.

•Manifiesta haber sido víctima de violencia física, psicológica o sexual para obligarle a realizar una o varias actividades.

•La víctima expone que es su culpa por haber aceptado la oferta en un primer momento, sin haber investigado más.

•En los casos de trata externa:

-No cuenta con redes de apoyo ni conoce el territorio.

-La víctima no maneja el idioma del lugar y esto impide una comunicación fluida.

-Es sometida bajo la amenaza de ser penalizada por encontrarse en situación migratoria irregular.

-No conoce sus derechos como migrante en el país de destino.

REFERENCIAS

•Decreto 1066 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. 26 de mayo de 2015. Diario Oficial No. 49.523. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_1066_de_2015_unico_reglamentario_del_sector_administrativo_del_interior.pdf

•Defensoría del Pueblo y Organización Internacional para las Migraciones –OIM. (2020). Guía Defensorial para la Identificación y Asistencia a Víctimas de Trata de Personas y Personas objeto de Tráfico de Migrantes. Editor o enlace de página web

•Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. 04 de diciembre de 2008. Diario Oficial No. 47193. https://www.rednacionaldemujeres.org/phocadownloadpap/ley%201257%20de%202008.pdf

•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. 29 de agosto de 2005. Diario Oficial No. 46.015

•Ministerio del Interior; Fundación Renacer; Unión Europea; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC. (2012). Manual para la representación jurídica de los intereses de las víctimas de trata de personas en Colombia. https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Manual_Juridico_Victimas_Trata_final1.pdf

•Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC. (2020). Reporte Global sobre Trata de Personas. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf

•Organización de las Naciones Unidas –ONU. (2000). Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños [Protocolo de Palermo, Italia]. https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf.

•Organización de los Estados Americanos –OEA. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belém do Pará. https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

•Organización de Naciones Unidas –ONU. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx

•Organización Internacional para las Migraciones –OIM. (2019). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020: Capítulo 2 [Migración y Migrantes: Panorama Mundial]. https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020-capitulo-2

•Organización Internacional para las Migraciones –OIM; Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC; Unión Europea. (2016). Guía para la identificación y atención a víctimas de la trata de personas. http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/Gui%CC%81a-para-la-identificacio%CC%81n-y-atencio%CC%81n-a-vi%CC%81ctimas-de-la-trata-de-personas-OIM-2016.compressed.pdf

•Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela –R4V. (2021). R4V América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región – Junio, 2021. https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-junio-2021

#SE TRATA DE Personas Equidad Inclusión

Súmate a la solución, Réstale a la indiferencia.

Profamilia
profamilia.org.co

#SE TRATA DE Personas Equidad Inclusión

ASISTENCIA A VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS.

RECOMENDACIONES PARA EL SECTOR SALUD Y ORIENTACIONES PARA LA ATENCIÓN A PERSONAS MIGRANTES.

Asociación Profamilia
Marta Royo, Directora Ejecutiva
Lina María Castaño, Gerente de Proyectos e Investigaciones
Diana Carolina Moreno, Directora de Incidencia
Nicolás Giraldo Chica, Asesor de Incidencia
Eliana Robles, Asesora de Incidencia
Lilian Paola Osorio, Analista de Incidencia
Erika Moreno, Coordinadora Proyecto
Adriana Pérez, Asesora Proyecto

Desarrollo técnico y de contenidos
Ivonne Pineda Castro, Consultora externa

Corrección de estilo
Lilia Tafur

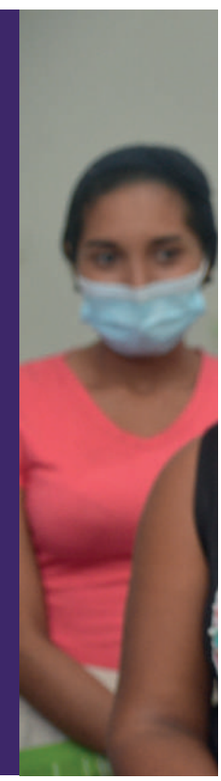
Diseño y diagramación
Mario Andrés Pino Hoyos

Esta cartilla se realizó gracias al apoyo y financiación de la Cooperación Alemana para el Desarrollo GIZ-UE
Bogotá D.C, 2021

UNIÓN EUROPEA
cooperación alemana
Implementado por giz
Profamilia SIN FRONTERAS

ÍNDICE

1. Características de la trata de personas 4
2. Indicios para la identificación de posibles víctimas de trata de personas 5
3. Asistencia a víctimas de trata de personas 8
a. Programas de asistencia a víctimas 9
4. Impactos diferenciales y recomendaciones para el sector salud 13
a.Recomendaciones generales para el abordaje de la trata de personas por parte de los prestadores de servicios de salud 15
5. Componente de atención en salud para las víctimas de trata de personas 19
a. Consideraciones en los casos de migrantes víctimas de trata de personas en Colombia 20
Referencias 22



1 Características de la trata de personas

La trata de personas es una violación de los derechos humanos y un delito que se manifiesta a nivel local y global. En este delito las personas son utilizadas por los y las tratantes como si de objetos se tratara, con el propósito de recibir un beneficio, lo cual conlleva a la explotación de las personas y al ejercicio de muchas formas de violencia.

PARA TENER EN CUENTA

En algunas ocasiones, las personas se refieren de manera errónea a este delito como trata de blancas. Este es un concepto que surgió en el siglo XIX y habla de la captación y traslado de mujeres blancas europeas, las cuales eran llevadas a medio o lejano oriente para explotarlas sexualmente. Esta conducta era considerada un delito para diferenciarla del comercio de personas negras el cual era regulado y socialmente aceptado.

Actualmente, ninguna práctica de comercio con seres humanos -de ninguna índole y bajo ningún argumento- es permitida y regulada, esto se considera una grave violación a los derechos humanos y un delito. Teniendo en cuenta que se ha demostrado que personas de todas las pertenencias étnicas, edades, género, orientación sexual, entre otros, pueden ser captadas y explotadas, le invitamos a utilizar el término trata de personas el cual visibiliza la diversidad en la captación, traslado, acogida o recibimiento con fines de explotación de seres humanos y no centra la mirada ni el análisis en el origen o pertenencia étnica de las víctimas.

Para comprender su magnitud, es importante iniciar por conocer de qué se trata este delito. En Colombia, la Ley 985 de 2005 define la trata de personas como:

El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación [...] se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación. (Art. 3).

A partir de esta definición es posible analizar diferentes elementos, que serán centrales no solo para comprender este delito, sino también para la identificación de posibles casos.

2 Indicios para la identificación de posibles víctimas de trata de personas

En primer lugar, es fundamental señalar que los indicios deben ser entendidos como pistas o claves para sospechar que se está ante un caso de trata de personas y así activar la ruta de atención correspondiente. Sin embargo, no son un estándar mínimo, es decir, no deben estar todos presentes para que se trate de una posible víctima.

PARA TENER EN CUENTA

Tenga en cuenta que los indicios expuestos en este documento son una guía y no una lista de chequeo. Si usted sospecha que se encuentra ante un caso de trata de personas, puede indagar por la libertad y autonomía de esta persona durante la situación expuesta. Por favor, tenga presente que desde cuando usted realiza la identificación hasta el momento en el cual se activa la ruta de protección y asistencia, y la persona víctima es recibida por las autoridades competentes, es importante no dejarla sola y que sea informada en todo momento sobre las gestiones realizadas, los pasos que se deben seguir y el manejo de la información.

La trata de personas está compuesta por diferentes verbos rectores, los cuales permiten conocer las características del delito.

Gráfico 1. Momentos de la trata de personas

Fuente: OIM et al. (2016) y Defensoría del Pueblo y OIM (2020).

Detección o identificación en primera línea

En ocasiones, las personas se acercan a diversos dispositivos de ayuda o proveedores de servicios esenciales, como el sector salud, por situaciones diferentes a la trata de personas; en otros casos, las personas buscan ayuda porque sospechan que están siendo víctimas de un delito, y otras veces escapan de la situación y piden ayuda directamente. En todos los casos, hay un primer momento de contacto con esta persona posible víctima, y es a partir de algunos indicios verbales y no verbales que el funcionario(a) podría suponer o sospechar que se encuentra ante una posible situación de trata de personas.

Al respecto, y a partir de lo expuesto por la Organización Internacional para las Migraciones (2016) en la Guía para la identificación y asistencia a víctimas de trata de personas, se proponen algunos indicios generales para este momento:

1. Identificación de indicios a partir de la observación

La observación es el proceso mediante el cual se centra la atención en los comportamientos físicos no verbales observables que tiene la posible víctima de trata de personas y que puede ofrecer información adicional. En ese sentido, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- **El estado de alerta y de consciencia.**
- **La capacidad para responder.**
- **La actitud frente a las autoridades o entrevistador.**
- **Su estado físico.**
- **Si presenta signos de estrés, temor, aprehensión o nerviosismo.**
- **Es posible identificar sintomatología asociada al síndrome de abstinencia por consumo de alcohol o sustancias psicoactivas.**

2. Identificación de indicios en el primer contacto

Al encontrarse en primera línea, el diálogo que se establece con la posible víctima no girará necesariamente en torno a la trata de personas. Es posible que la persona se acerque buscando información o el acceso a algún servicio, por lo cual es importante tener presentes algunos elementos que le permitirán identificar la necesidad de activar la ruta territorial con el propósito de proteger y asistir a la posible víctima.

Teniendo en cuenta que esta identificación se realizará a partir de elementos que el o la profesional pueda retomar a partir de un relato general y espontáneo hecho por la posible víctima de trata de personas, se proponen a continuación algunos indicios que podrían señalar que se está ante una situación de trata de personas, así como algunas preguntas que se podrían plantear para determinar la posible situación:

Algunos indicios relacionados con la captación:

- **Expone que recibió una oferta (trabajo, estudio, sentimental o de otra índole), pero no conoce o conocía el lugar de destino o las condiciones de la oferta no eran muy claras.**
- **Expone que recibió una oferta (trabajo, estudio, sentimental o de otra índole), pero las condiciones ofrecidas inicialmente fueron cambiadas sin previo aviso.**
- **La persona expone que fue sustraída de su contexto de forma violenta.**

•En su relato, expone que aceptó una oferta de trabajo o sentimental con la promesa de ayudarle en su regularización migratoria en el lugar de destino (en los casos de trata externa).

•La persona narra que fue entregada en contra de su voluntad por un pariente o persona cercana, para desarrollar actividades relacionadas con la producción o comercialización de bienes o servicios, incluyendo actividades sexuales, mendicidad, oficios domésticos, etc.

Algunos indicios relacionados con el traslado y transporte:

•Quien le hizo la oferta le facilitó el trámite de documentos o la compra de tiquetes para la movilización, bajo el acuerdo de pagarle en el lugar de destino.

•En algún momento del traslado o de la llegada al lugar de destino, los documentos de identificación o de viaje le fueron retirados o guardados "por seguridad".

•Se le indicó qué responder ante las autoridades en caso de ser requerido en algún momento del traslado.

Algunos indicios relacionados con el sometimiento y la explotación

•Al llegar al lugar de destino, le exponen que las condiciones ofrecidas inicialmente han cambiado.

•Se restringe la libertad y autonomía de la persona:

-No puede renunciar a la actividad impuesta.

-No puede comunicarse libremente con sus seres queridos; las llamadas son restringidas, controladas o monitoreadas.

-No recibe pago o remuneración justa por las actividades realizadas.

-No puede tomar decisiones cotidianas como qué ropa utilizar, qué alimentos consumir o los horarios para descansar. Está bajo control y vigilancia permanentes.

-La persona está obligada a realizar actividades bajo la amenaza de un castigo en contra suya o de sus seres queridos.

-No puede asistir a oficios religiosos o actividades de descanso o uso del tiempo libre.

-Si se le permite acceder a servicios de salud es acompañada o monitoreada constantemente.

-Es obligada a consumir sustancia psicoactivas.

•La persona expone que debía saldar una deuda por conceptos varios, incluyendo multas o castigos.

•Manifiesta haber sido víctima de violencia física, psicológica o sexual para obligarla a realizar una o varias actividades.

•La víctima expone que es su culpa por haber aceptado la oferta en un primer momento, sin haber investigado más.

•En los casos de trata externa:

-No cuenta con redes de apoyo ni conoce el territorio.

-La víctima no maneja el idioma del lugar y esto impide una comunicación fluida.

-Es sometida bajo la amenaza de ser penalizada por encontrarse en situación migratoria irregular.

-No conoce sus derechos como migrante en el país de destino.

3 Asistencia a víctimas de trata de personas

La protección y asistencia es un elemento central para el restablecimiento de sus derechos, por lo que se debe considerar incluir elementos diferenciados de acuerdo con la finalidad o finalidades de explotación a la cual fue sometida la víctima de trata de personas. Al respecto, Bocanegra y Nieto (2010) citando a Rodríguez (2006) exponen que la asistencia a víctimas puede entenderse como «el conjunto de actuaciones dirigidas a ofrecer a la víctima la ayuda inmediata necesaria para resolver o atenuar problemas psicológicos, sociales, jurídicos o económicos que se derivan de su victimización. Se trata de brindar una ayuda integral a la víctima del delito dirigida a reducir la victimización primaria, y en la medida de lo posible, también la secundaria».

En este sentido, la victimización mencionada por los autores proviene del daño[1] producto de las diferentes formas de violencia que viven las personas víctimas de trata antes, durante y después de la situación de explotación, y, en ese sentido, los programas de protección y asistencia deben estar orientados a evitar nuevas victimizaciones.

Gráfico 2. El daño como eje articulador en la trata de personas

En Colombia, el Decreto 1066 de 2015 define y reglamenta todo lo relacionado con la asistencia a víctimas de trata de personas. En este, se reconocen dos tipos de víctimas de este delito:

▶ VÍCTIMA DIRECTA

Aquella persona que ha sido captada, traslada y sometida, en el territorio nacional o en el exterior, con fines de explotación. Es decir, quien ha vivido la situación y, por lo tanto, recibe el daño y vive las consecuencias de manera directa, aun cuando haya dado su consentimiento a la oferta inicial.

▶ VÍCTIMA INDIRECTA

Aquella(s) persona(s) que tiene(n) un vínculo directo en primer grado de consanguinidad (padre, madre, hijos o hijas, hermanos o hermanas) o primero civil (cónyuge o pareja permanente), y se ven afectadas de manera indirecta por la situación de explotación y el daño vivido por la víctima directa.

En estos casos, el Decreto establece que tanto las víctimas directas como las indirectas tienen derecho a hacer parte de los programas de asistencia.

PARA TENER EN CUENTA

En importante tener en cuenta que en muchas ocasiones son personas muy cercanas quienes captan, trasladan, acogen o reciben a una persona con el propósito de explotarla. Se han identificado casos en los cuales es el padre o la madre, hijos o hijas o la pareja de la víctima quienes son sus tratantes. En ese caso, no se consideran víctimas indirectas de trata de personas, por lo cual no tienen derecho a hacer parte de los programas de asistencia establecidos por el gobierno de Colombia.

[1] Entendiendo el daño como «[...] el resultado de acciones y/o procesos que vulneran la dignidad humana —en tanto obstaculizan la circulación de satisfactores o previenen las relaciones satisfactorias desde las que se construye y se sostiene el sujeto— y que resultan en la generación de carencias, definidas como la negación de las necesidades y, por consiguiente, del sujeto humano digno» Chaparro (2011) citando a Bello y Chaparro (2009).

De otra parte, es importante señalar que existen elementos diferenciales que deben ser tomados en cuenta para el abordaje de la trata de personas desde una perspectiva integradora y sistémica, y que han sido señalados tanto en el Decreto 1066 de 2015, en el Decreto 1818 de 2020[2], como en diferentes sentencias y pronunciamientos de las altas cortes del país. Entre ellas, la necesidad de identificar las necesidades propias de aquellas personas de especial protección constitucional, las cuales ha definido la Corte Constitucional de Colombia (2011) como «(...) aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, siquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza».

¿LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS DEBEN INTERPONER LA DENUNCIA PARA PODER ACCEDER A LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA?

Según lo establecido en la sentencia C470/16 de la Corte Constitucional de Colombia, NO se requiere que la víctima interponga la denuncia para iniciar los programas de asistencia contemplados por el gobierno de Colombia, derogando lo señalado en el parágrafo 1.° del artículo 7 de la Ley 985 de 2005.

A. PROGRAMAS DE ASISTENCIA A VÍCTIMAS

1. Asistencia inmediata

Este programa tiene como objetivo la estabilización inicial de la persona víctima luego de su identificación y contempla todas las medidas de asistencia que deben ser coordinadas e implementadas desde el momento en que se inicia el programa por medio de la entrevista a profundidad y luego de la firma del consentimiento informado, hasta cinco (5) días después de esto. Cabe señalar que la asistencia inmediata puede extenderse hasta por cinco (5) días más, de acuerdo con las necesidades identificadas.

[2] Por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas 2020-2024. Disponible en http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30040316

Gráfico 3. Programa de asistencia inmediata a víctimas de trata de personas

Fuente: Decreto 1066 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Interior.

En el siguiente gráfico, podrá encontrar los servicios contemplados en este programa de asistencia y las instituciones responsables de su implementación.

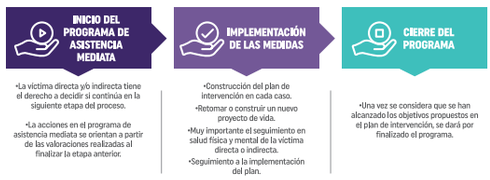
Gráfico No. 4. Servicios y responsabilidades en el programa de asistencia inmediata

Fuente: Decreto 1066 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Interior.

2. Asistencia mediata

Tiene una duración de seis (6) meses prorrogable hasta por tres (3) meses más. En este, el objetivo es avanzar en el restablecimiento de los derechos de las víctimas y su estabilización integral. Para ello, es muy importante la evaluación del caso que se realiza en el programa de asistencia inmediata, y el trabajo coordinado entre las víctimas y las instituciones, así como a nivel interinstitucional.

Gráfico 5. Programa de asistencia inmediata a víctimas de trata de personas



Fuente: Decreto 1066 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Interior.

En el siguiente gráfico, podrá encontrar los servicios contemplados en este programa de asistencia y las instituciones responsables de su implementación.

Gráfico 6. Programa de asistencia mediata a víctimas de trata de personas

Fuente: Decreto 1066 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Interior.

PARA TENER EN CUENTA

Al tratarse de programas de intervención directa con personas que han sido víctimas de un delito que implica un nivel muy alto de diferentes formas de violencia, es fundamental tener en cuenta algunos elementos que deben ser centrales a todas las acciones:

1.Diseñar e implementar acciones diferenciadas de acuerdo con las características de las personas víctimas directas e indirectas, reconociendo su capacidad de agencia y ubicando su bienestar y el restablecimiento de sus derechos en el centro (enfoque de derechos humanos).

2.Garantizar el acompañamiento psicosocial durante todo el tiempo de duración de las medidas de asistencia.

3.Promover la articulación intrainstitucional, interinstitucional e intersectorial para el acceso a bienes y servicios necesarios de acuerdo con lo establecido para cada uno de los programas.

4.Garantizar la disponibilidad de recursos –de toda índole– para la correcta implementación de los programas de asistencia a víctimas.

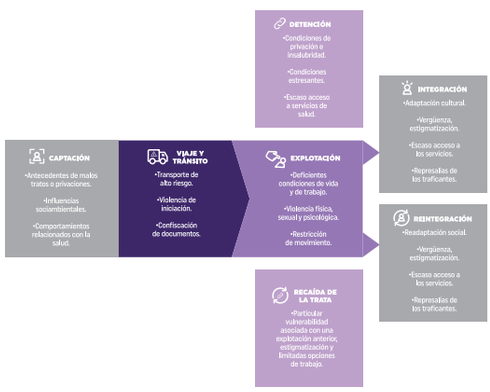
5.A partir de los relatos de las víctimas, identificar elementos por mejorar para incorporarlos en la implementación de los programas de asistencia a futuro.

4 Impactos diferenciales y recomendaciones para el sector salud

Como se ha señalado, la trata de personas es un delito en el cual se utiliza un altísimo nivel de violencia para garantizar la disponibilidad de la víctima en el marco de la finalidad o finalidades de explotación para la cual es sometida. En todo este proceso se ven expuestas a diferentes condiciones que pueden afectar su salud física o mental, muy relacionadas con la finalidad de explotación, como, por ejemplo, violencia física, psicológica o sexual, malas condiciones de habitabilidad, largas jornadas sin periodos de descanso, exposición a diferentes enfermedades, obligación de consumir sustancias psicoactivas o alcohol en grandes cantidades, inestabilidad e inseguridad física y emocional, estigmatización, indefensión, desarraigo, entre otros.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud exponen en el documento Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Trata de personas las siguientes influencias sobre la salud y el bienestar en diferentes momentos de la trata:

Gráfico 7. Influencias sobre la salud y el bienestar en diferentes momentos de la trata



Fuente: Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Trata de Personas. Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Panamericana de la Salud (OPS). (s.f.), p. 3.

En relación con las consecuencias en la salud, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas (UN Gift) y la Escuela de Londres para la Higiene y Medicina Tropical (London School of Hygiene & Tropical Medicine) exponen en el manual Cuidados para la salud y la trata de personas: Guías para proveedores de salud (2012) lo siguiente:

Tabla 1. Resumen sobre los riesgos para la salud y las consecuencias de la trata

RIESGOS DE SALUD	CONSECUENCIAS PROBABLES
ABUSO FÍSICO, PRIVACIONES	Problemas físicos de salud, contusiones, cortaduras, quemaduras y fracturas e incluso la muerte.
AMENAZAS, INTIMIDACIÓN, ABUSO	Problemas de salud mental, como pensamientos e intentos suicidas, depresión, ansiedad, hostilidad, recuerdos repentinos de su experiencia y al volver a experimentar síntomas.
ABUSO SEXUAL	Enfermedades de transmisión sexual (incluyendo VIH), enfermedad inflamatoria pélvica, esterilidad, fístulas vaginales, embarazo no deseado, abortos riesgosos, quebranto en la salud reproductiva.
ABUSO DE SUSTANCIAS	Drogas (legales e ilegales), alcohol, sobredosis, alcoholismo o drogadicción.
RESTRICCIONES SOCIALES, MANIPULACIÓN Y ABUSO EMOCIONAL	Angustia psicológica, e incapacidad de acceso a cualquier tipo de cuidado.
EXPLOTACIÓN ECONÓMICA	Servidumbre por deudas, ajuste de cuentas engañoso, desnutrición, falta de control ambiental, malá higiene, riesgos a la hora de saldar deudas, falta de fondos para pagar cualquier tipo de cuidado necesario.
INSEGURIDAD LEGAL	Actividades ilegales forzadas, confiscación de documentos, dudas o restricciones para acceder a los servicios necesarios que pueden conllevar al deterioro de la salud y la exacerbación de sus condiciones.
RIESGOS OCUPACIONALES	Condiciones de trabajo peligrosas, capacitación deficiente o falta de equipo, exposición a químicos, peligros físicos o exposición a bacterias, deshidratación, lesiones, infecciones bacterianas, sobreexposición a calor o frío, heridas o extremidades amputadas.
MARGINACIÓN	Barreras sociales o estructurales, como aislamiento, discriminación, barreras culturales y de idioma, dificultades logísticas (p. ej., transporte, procesos administrativos). Infecciones o lesiones sin cuidado apropiado, condiciones debilitantes, problemas de salud psicosociales.

Fuente: Cuidados para la salud y la trata de personas: Guías para proveedores de salud (2012). Organización Internacional para las Migraciones (OIM), et al., p. 17.

A. RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL ABORDAJE DE LA TRATA DE PERSONAS POR PARTE DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD[3]

Teniendo en cuenta el rol de las personas que hacen parte del sector salud, bien sea como filtro para la detección de posibles casos en primera línea, o específicamente en la provisión de servicios de salud física o mental, la OIM y otros autores (2012) proponen las siguientes recomendaciones o acciones para el abordaje de la trata de personas desde este sector.

CUIDADOS DE TRAUMA – INFORMADO

Implica reconocer el impacto de las experiencias vividas antes y durante la situación de trata de personas, las cuales afectan directamente la vida, el comportamiento y la percepción de la persona y su cuerpo.

CUIDADOS CULTURALMENTE ACEPTABLES E INDIVIDUALIZADOS

Diseñar e implementar programas de asistencia sensibles a las diferencias, a partir de las cuales personas con distintas pertenencias étnicas y/o culturales (p. ej., personas migrantes) expresan su malestar o los síntomas que describen, teniendo en cuenta barreras en el lenguaje, roles de género, tradiciones y creencias espirituales, entre otros.

EL TRABAJO CON INTÉRPRETES

En los servicios de salud, la comunicación es central para conocer la situación, las necesidades y expectativas de los pacientes, así como la entrega de información sustantiva por parte del personal de salud. En este sentido, cuando la víctima no habla el mismo idioma de los prestadores de servicios de salud, los intérpretes son centrales en la intervención. Estas personas pueden tener varios roles en la provisión de servicios de salud:

I. Intérprete que provee un servicio neutral e imparcial.

II. Agente cultural que interpreta y da explicaciones contextuales y culturales al paciente y al proveedor de salud.

III. Defensor que representa los intereses del paciente.

IV. Intermediario o conciliador que resuelve los conflictos entre los pacientes y los proveedores de salud.

V. Trabajador creador de enlaces que le ayuda al personal médico a encontrar necesidades no identificadas de los pacientes y darles apoyo.

VI. Compañero de trabajo bilingüe que toma un rol más involucrado en la terapia además de proveer la interpretación (p. 52).

EVALUACIÓN DE SALUD COMPRENSIVA

«El conocer los múltiples problemas de salud enfrentados por las personas que han estado en una situación de trata le puede ayudar a utilizar la atención de salud de una manera más sistémica para lidiar con pacientes que usualmente tienen problemas médicos complejos (...)», (p. 59). En este sentido, el profesional de salud debe tener en cuenta que pueden existir problemas de salud física y/o mental previos, agravados por la situación de explotación, presentar síntomas de diferentes enfermedades de manera entrelazada, todo esto entrecruzado y alterado por reacciones de tipo postraumático, además de existir desconfianza en personas desconocidas. En este sentido, es necesario que siempre se ubique en el centro al paciente, explicando detalladamente desde el inicio los procedimientos que se van a llevar a cabo.

Para realizar la evaluación de salud comprensiva, es muy importante que se encuentre a solas con la persona víctima –en caso de que se requiera acompañamiento o la presencia del intérprete, será la tercera persona en consulta– y garantizando la privacidad y confidencialidad con el uso de la información recopilada.

CONSIDERACIONES ESPECIALES CUANDO SE VALORAN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (NNA)

«En los casos de trata de niños y niñas, la salud mental y emocional de una persona joven es particularmente preocupante. El estrés severo y prolongado puede causar retardos cognoscitivos y emocionales y posiblemente regresión en el desarrollo» (p. 71). En ese sentido, se recomienda seguir con los protocolos establecidos por la ley para la realización de valoraciones y exámenes en el caso de NNA. Tenga presente que «(...) los proveedores de salud pueden ser las primeras personas que identifiquen una posible situación de trata en niños, niñas o adolescentes. Es por esto que puede que el proveedor de salud sea el primer y potencialmente el único defensor para este niño/a hasta que éste sea referido a un sistema de atención más comprensivo»» (p. 72).prensivo" (Pg. 72).

[3] Esta sección de la cartilla se basa en lo expuesto en: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas (UN Gift) y la Escuela de Londres para la Higiene y Medicina Tropical (London School of Hygiene & Tropical Medicine) 2012. Cuidados para la salud y la trata de personas Guías para proveedores de salud. Disponible para consulta en el siguiente enlace: https://publications.iom.int/fr/books/cuidados-para-la-salud-y-la-trata-de-personas-gui-para-proveedores-de-salud

¿CÓMO PROCEDER SI USTED SOSPECHA DE UNA SITUACIÓN DE TRATA?

En algunos casos, la persona puede haber sido identificada como víctima de trata de personas antes de ser remitida al servicio de salud. En otros casos, son las personas que hacen parte de los servicios de salud quienes realizan la detección del caso. En ese sentido, es fundamental que tenga conocimiento sobre la trata de personas, sus elementos centrales y los indicios para sospechar que está ante una posible situación, por lo que la capacitación constante del personal de salud es fundamental. De otra parte, conocer la ruta establecida en el departamento o municipio y las líneas o mecanismos para activar la respuesta inmediata.

Es fundamental que sepa que, en muchas ocasiones, las víctimas no se reconocen como tales; en otras, el miedo es muy profundo debido a la violencia vivida y, adicionalmente, puede que esté siendo vigilada y monitoreada en el servicio de salud, bien sea por un acompañante o por una persona cercana, por lo cual es fundamental que pueda tener tiempo a solas para hablar con la persona (tal y como se expuso para el desarrollo de la evaluación de salud comprensiva).

PROTECCIÓN Y SEGURIDAD

En este caso, se puede entender la protección en dos vías. Por un lado, la protección de las personas que laboran en el servicio de salud, la cual debe ser garantizada por la institución, por lo que se sugiere incluir en el diseño de planes de seguridad o respuesta de cada entidad la trata de personas como un riesgo y las medidas que se deben tomar ante un posible caso que ponga en riesgo la seguridad del personal del servicio.

Por otro lado, la protección y seguridad de las víctimas, la cual se refiere a la obligación de los servicios de salud a contribuir para evitar que la situación de explotación y el daño que ha vivido la víctima continúen dándose. En ese sentido, y en relación con el punto anterior, es fundamental conocer la ruta de asistencia a víctimas, las líneas de contacto y garantizar el resguardo de la víctima.

CUIDADO PERSONAL

El tener contacto con personas que han vivido situaciones tan extremas de violencia puede generar un impacto en la salud de las personas prestadoras de servicios de salud. En ese sentido, las prácticas de autocuidado y los mecanismos para

tramitar los efectos a nivel personal de la situación de trata de personas, identificada así como el apoyo organizacional y de los pares, es central en la protección de la salud física y mental del personal relacionado con la atención de casos de trata de personas.

DATOS E HISTORIALES DEL PACIENTE

Aunque usualmente los datos relacionados con los pacientes de los servicios de salud suelen ser manejados con protocolos de seguridad, en el caso de personas víctimas de trata es necesario reforzar la seguridad y protección en la recolección, almacenamiento, transferencia y manejo de los datos de las víctimas.

REFERENCIAS SEGURAS

Es necesario conocer dónde realizar remisiones o referencias de manera segura y, con ello, construir una red de prestadores de servicios, incluyendo aquellos que están en las rutas de asistencia locales, para la asistencia de las víctimas de trata de personas.

CUIDADOS DE URGENCIA

Las víctimas de trata de personas pueden llegar a los servicios de salud por tres vías: aún estando en

la situación de trata, buscando asistencia posterior a salir o escapar de los tratantes, posterior a un operativo policial en el cual la víctima es rescatada. En cualquier caso, es fundamental identificar el estado de salud física y mental y responder de acuerdo con la prioridad identificada. «Las acciones sugeridas para el cuidado urgente de una persona que ha estado en una situación de trata están divididas en tres secciones: valoración, tratamiento médico, y cuidado de la salud mental y servicios de salud reproductiva» (p. 130).

CUIDADOS DE SALUD MENTAL

En la trata de personas, las afectaciones en salud mental son amplias y pueden manifestarse de diferentes formas. Por ello, es fundamental que los prestadores de servicios en salud cuenten con herramientas y conocimiento para proveer cuidados en crisis, aunque no se cuente con suficiente información de contexto o no se sepa si la persona regresará al servicio.

Por otro lado, cuando las víctimas son identificadas y están siendo parte de los programas de asistencia, es importante tener en cuenta lo expuesto por OIM: «El apoyo en la recuperación psicológica generalmente incluye tres etapas, aunque no haya una línea cronológica de estas etapas en la recuperación de la persona que ha estado en esta situación y un individuo puede moverse entre éstas múltiples veces. En la primera etapa es esencial restaurar el sentido de seguridad de un individuo y el control personal sobre sus decisiones y acontecimientos. En algún punto, aquellos que pasan a la segunda etapa comienzan a señalar su experiencia traumática y su impacto en la salud mental. La última etapa incluye el recibir apoyo en la reintegración a su comunidad original o comunidad adoptiva» (p. 138).

SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA:

las víctimas de trata de personas pueden haber vivido situaciones de violencia sexual como mecanismo de coerción y sometimiento. En el caso de la explotación sexual, este es un componente intrínseco a toda la situación vivida por la víctima. Por ello, es de suma importancia que los servicios de salud tengan en cuenta el componente de salud sexual y reproductiva: por un lado, y a partir de las recomendaciones anteriores, exponer las posibles consecuencias que la violencia sexual en el marco de la trata de personas puede traer a su salud física, para que él o ella tome, de manera autónoma e informada, la decisión de realizar los exámenes correspondientes; por otro lado, porque en muchas ocasiones las personas no tienen el conocimiento suficiente sobre anatomía y fisiología humana, por lo cual no conocen los efectos de terminados medicamentos, los impactos a corto y largo plazo de las enfermedades de transmisión sexual no diagnosticadas o tratadas; por último, para que puedan acceder a información verídica sobre sus derechos sexuales y derechos reproductivos y cómo ejercerlos o reclamarlos.

DISCAPACIDADES

Las personas que viven con cualquier tipo de discapacidad, sobre todo aquellas de orden físico o cognitivo, son particularmente vulnerables a la trata de personas, especialmente en la finalidad de mendicidad ajena. Por otro lado, una persona podría resultar con una discapacidad permanente producto de la explotación en cualquiera de las finalidades contempladas en la trata de personas. En todos los casos, se requiere que las acciones de respuesta desde el sector salud contemplen mecanismos diferenciales tanto para la detección como para la asistencia a estas víctimas.

ENFERMEDADES INFECCIOSAS

Estas enfermedades pueden ser contraídas en los diferentes momentos de la trata de personas:

I. Antes o durante la captación: como parte de las enfermedades presentes en el contexto de origen de la víctima.

II. Durante el traslado: incrementada por el tipo de movilización realizada, es posible que el contagio se dé a partir de condiciones inadecuadas y con poca higiene durante este movimiento y cambio de lugar de permanencia.

III. Durante la explotación: dependiendo de los contactos que tenga la víctima durante la situación de explotación, y agravada por la finalidad en la cual es explotada, aumenta el riesgo de contraer enfermedades infecciosas, como, por ejemplo, todas las ETS o la propagación de enfermedades como la tuberculosis.

CONSIDERACIONES MÉDICO-LEGALES

«Todo el personal médico involucrado en el cuidado de personas que han estado en esta situación debe asegurar el educarse sobre sus obligaciones y limitaciones de acuerdo con la legislación local. Algunas veces los temas jurídicos pueden ser complejos, por ejemplo con respecto a los requerimientos de informes obligatorios o estipulación de cuidados en circunstancias especiales» (p. 181). Por ello, es muy importante que todo el personal esté informado sobre sus derechos y deberes en este ámbito. Así mismo, y en relación con la recomendación sobre referencias seguras, es necesario contar con información sobre servicios de asesoría y orientación legal a los cuales remitir a las personas víctimas.

INTERACCIÓN CON LAS AUTORIDADES

Al tratarse de un delito, el personal de los servicios de salud podrá entrar en contacto con las autoridades que hacen parte del eje de investigación y judicialización (p. ej., Policía, Migración Colombia, CTI, Fiscalía, entre otros) de diferentes formas: al recibir en los servicios a personas rescatadas durante operaciones policiales, al realizar atención a personas que están vinculadas a procesos por trata de personas, como parte del proceso penal o como apoyo en salud mental a una persona víctima durante el juicio.

Estas interacciones pueden generar estrés y preocupación en el personal del servicio de salud, por lo cual es de vital importancia que se encuentre «absolutamente claro sobre sus funciones y obligaciones éticas como proveedor de salud en los casos donde la persona que ha estado en una situación de trata esté en contacto con las autoridades relevantes. Las reglas éticas, y en particular la seguridad del paciente y confidencialidad, son primordiales (...). El adherirse a estas directrices puede ser desafiante cuando éstas parezcan estar en conflicto con lo que es deseado y lo que es requerido por las autoridades policiales o los funcionarios de inmigración» (p. 192).

PARA TENER EN CUENTA

Para ampliar esta información y conocer en detalle las acciones propuestas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas (UN Gift) y la Escuela de Londres para la Higiene y Medicina Tropical (London School of Hygiene & Tropical Medicine) le invitamos a revisar en detalle el documento Cuidados para la salud y la trata de personas: Guías para proveedores de salud, el cual puede encontrar disponible en internet o puede descargarlo en el siguiente enlace: https://publications.iom.int/fr/books/cuidados-para-la-salud-y-la-trata-de-personas-gui-para-proveedores-de-salud

5 Componente de atención en salud para las víctimas de trata de personas

Como se vio a lo largo del capítulo 2 de esta cartilla, la participación del sector salud y la atención en salud física y mental es central para los procesos de detección e identificación de posibles casos de trata de personas, así como para el restablecimiento de derechos en el marco de los programas de asistencia. Por ello, el Decreto 1066 de 2015 incluye[4] las orientaciones generales para la afiliación de las personas víctimas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS):

DURANTE EL PROGRAMA DE ASISTENCIA INMEDIATA

SI LA PERSONA CUENTA CON AFILIACIÓN AL SGSSS	SI LA PERSONA NO CUENTA CON AFILIACIÓN AL SGSSS
•La atención será prestada por la Institución Prestadora de Salud (IPS) que determine la Entidad Promotora de Salud (EPS) [en régimen contributivo o subsidiado] en coordinación con el Comité Departamental o Municipal de Lucha contra la Trata de Personas. •Los costos derivados de la atención inmediata deben ser asumidos por la EPS.	•Se realizará la valoración en salud física y mental por parte de la Institución Prestadora de Salud (IPS) que defina la entidad territorial competente en articulación con el Comité Departamental o Municipal de Lucha contra la Trata de Personas. •Luego de realizada la valoración, y una vez se haya definido el domicilio de la víctima, se tramitará la afiliación al SGSSS de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1438 de 2011 sobre la Universalización del Aseguramiento. •Los costos derivados de la atención inmediata deben ser asumidos por la entidad territorial hasta tanto se surta la afiliación al SGSSS.
•La prestación de los servicios en salud física y mental estará a cargo de la EPS del régimen subsidiado, o quien haga sus veces, del SGSSS al cual esté afiliada la víctima.	

Fuente: Elaboración propia con base en los artículos 2.2.2.2.14. y 2.2.2.2.15. del Decreto 1066 de 2015.

DURANTE EL PROGRAMA DE ASISTENCIA MEDIATA

Debe ser realizado en los términos establecidos en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), de acuerdo con las competencias establecidas en la normatividad vigente (artículo 2.2.2.2.20. del Decreto 1066 de 2015).

[4] Para revisar en detalle, ver los siguientes artículos del Decreto en mención: 1) artículo 2.2.2.2.14. Asistencia médica y psicológica inmediata; 2) artículo 2.2.2.2.15. Responsabilidad de la atención médica y psicológica en las medidas de asistencia inmediata; 3) artículo 2.2.2.2.20. Asistencia médica y psicológica mediata.

A. CONSIDERACIONES EN LOS CASOS DE MIGRANTES VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA

Ahora bien, en relación con la atención en Colombia a víctimas de trata de personas procedentes de otros países, el artículo 2.2.2.2.9. del Decreto 1066 de 2015 establece los parámetros generales para este proceso. Por una lado, señala que las autoridades en Colombia deben prestar la protección y la asistencia a las que hubiere lugar, mientras se realiza la coordinación con las autoridades del país de destino para el retorno, si esta es la decisión de la víctima.

Así mismo, se señala cómo la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia debe adelantar los trámites correspondientes para regularizar la situación migratoria de la víctima mientras retorna a su lugar de origen, si esa es su decisión. Si, por el contrario, decide no retornar, Migración Colombia debe realizar la orientación y asesoría para su permanencia regular en el país.

1. Estatuto del migrante

El 1° de marzo de 2021, el Gobierno de Colombia, mediante la entonces ministra de Relaciones Exteriores, promulgó el Decreto 216 de 2021, por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, el cual tiene como objetivo «(...) permitir el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentran en el país de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario, es decir, que los migrantes venezolanos que se acojan a la medida tendrán un lapso de 10 años para adquirir una visa de residentes. Esta medida busca estimular el tránsito al régimen migratorio ordinario y disminuir las cifras de migración irregular actuales y futuras» (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021).

En el marco de este Estatuto (en adelante EPTV), se dictan las disposiciones para avanzar en la regularización migratoria de las personas venezolanas en territorio colombiano, promoviendo la integración en el país y la protección de los derechos de las personas más vulnerables. El EPTV tiene una duración de 10 años a partir de su expedición, y los requisitos son:

•Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición, incluido el PEPFF.

•Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

•Encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021.

•Ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del presente Estatuto.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 261 de 2021, el mecanismo de regularización migratoria, el cual servirá como documento de identidad, es el Permiso por Protección Temporal (en adelante PPT), el cual «(...) es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia cualquier actividad u ocupación legal en el país».

En relación con las personas víctimas de trata en Colombia y que provengan de Venezuela, el EPTV no establece ninguna consideración específica. Sin embargo, en los considerandos del Decreto se señala cómo, en conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, los cuales reconocen derechos humanos, hacen parte del Bloque de Constitucionalidad y gozan de preferente rango de constitucionalidad, incluyendo, entre otros, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos. Así mismo, y en relación con el artículo 2.2.2.2.9. del Decreto 1066 de 2015, se infiere que las personas víctimas de trata podrán ser incluidas en los procesos de regularización migratoria establecidos, tema que deberá ser desarrollado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

2. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (Decreto 064 de 2020)

De acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, y los artículos 168 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 715 de 2001, 20 de la Ley 1122 de 2007 y 14 de la Ley 1751 de 2015, la atención de urgencias debe ser prestada a toda persona nacional o extranjera, sin ninguna exigencia ni discriminación (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021).

En el año 2020 se promulgó el Decreto 064, por medio del cual se modifica el proceso de afiliación al Sistema

de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En este se incluyen, como parte de las poblaciones especiales, el caso de las personas venezolanas en Colombia. Al respecto, se establece lo siguiente:

•Las personas migrantes venezolanas sin capacidad de pago y con Permiso Especial de Permanencia podrán ser afiliados al SGSSS. Adicionalmente, deberán acreditar su permanencia en el país, actualizando la información de domicilio cada cuatro (4) meses.

•En el caso de niños, niñas y adolescentes menores de edad, deben contar con su documento de identidad.

•Una vez se realiza la solicitud de afiliación al SGSSS o se realiza la afiliación de oficio, la entidad territorial reportará la información al Sistema de Afiliación Transaccional (SAT).

•No acreditar la permanencia en el país es una causal de terminación de la inscripción en el SGSSS.

•Se establece la población especial para migrantes venezolanos con PEP vigente y sus hijos menores de edad con documento válido que se encuentren en el país; no requieren la encuesta del Sisbén para su afiliación al SGSSS. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

•La Entidad Territorial será la encargada de verificar y elaborar el listado censal de esta población. El listado censal de esta población se presentará por los territorios según establece la Resolución 1838 de 2019. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

REFERENCIAS

•Bocanegra Bayona, Daniel, Nieto-Súa, Dary Lucía Esperanza. (2010). Módelos de atención a víctimas de delitos: revisión conceptual y observación de la experiencia de tres centros de víctimoasistencia en la ciudad de Bogotá. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-99982010000200009

•Chaparro Pacheco, Ricardo. (2011). El daño desde el enfoque psicosocial crítico. Apuntes para una propuesta en torno a las perspectivas de Acción sin Daño y Construcción de Paz. En M. N. Bello, & O. D. Vásquez, Acción sin daño. Reflexiones para el contexto colombiano (pp. 181-209). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia (PIUPC).

•Congreso de Colombia. (2011). Ley 1438, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/ley1438de2011.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-167/11. Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-167-11.htm

•Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). Decreto 216, por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal. Obtenido de https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20216%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf

•Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). Decreto 064, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio, y se dictan otras disposiones. Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20No.%20064%20de%202020.pdf

•Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). Presentación de los principales aspectos del Decreto 064 de 2020. . Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/decreto-064-de-2020-afiliacion-oficio.pdf

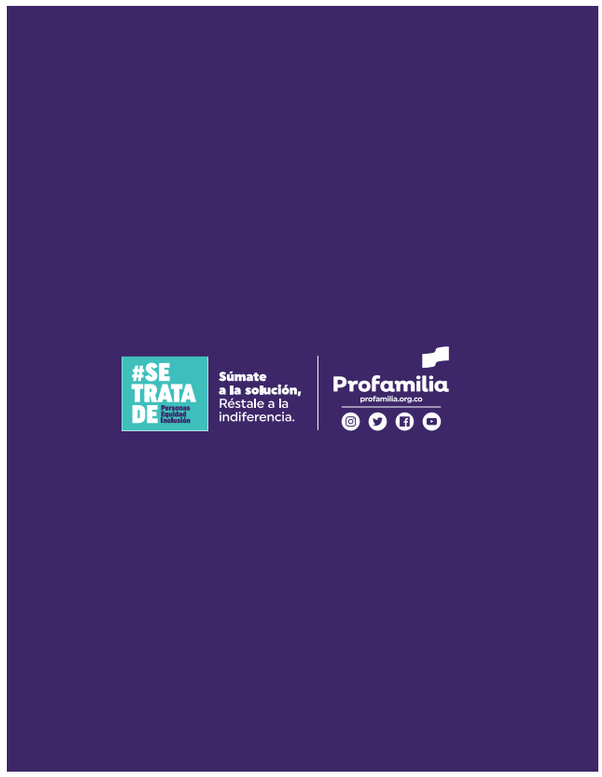
•Ministerio del Interior. (2015). Decreto 1066 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Obtenido de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_1066_de_2015_unico_reglamentario_del_sector_administrativo_del_interior.pdf

•Minsiterio de Relaciones Exteriores. (2021). Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Obtenido de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok._esp-_abc_estatuto_al_migrante_venezolano-_05mar-2021.pdf

•Organización Internacional para las Migraciones OIM, Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas (UN GIFt), London School of Hygiene and Tropical Medicine. (2012). Cuidados para la salud y la trata de personas: Guí-as para proveedores de salud. Obtenido de https://publications.iom.int/fr/books/cuidados-para-la-salud-y-la-trata-de-personas-gui-para-proveedores-de-salud

•Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Panamericana de la Salud (OPS). (s.f.). Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Trata de personas. Obtenido de http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/98857/WHO_RHR_12.42_spa.pdf;jsessionid=4EBC77BF31399C8786BA2B41CC69E581?sequence=1

•Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto 1818, por medio del cual se adopta la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2020-2024. Obtenido de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30040316



CONTENIDO

Gaceta número 24 - Jueves, 22 de enero de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la Secretaría de Gobierno de Bogotá al proyecto de Ley número 329 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones. 1

Carta de comentarios de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad al proyecto de Ley número 398 de 2024 Cámara, 183 de 2024 Senado 6

Carta de comentarios de la Alcaldía Municipal de Ipiales del proyecto de Ley número 30 de 2025 Senado, 405 de 2025 Cámara, por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025..... 6

Carta de comentarios de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres sobre el proyecto de Ley 557 de 2025 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para el manejo integral del fuego, la reducción del riesgo de desastres por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.. 7

Carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional del proyecto de Ley número 589 de 2025 Cámara, por el cual se expide el Estatuto Especial de Profesionalización para Docentes y Directivos Docentes Etnoeducadores al servicio del Estado colombiano en desarrollo de la autonomía de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y se dictan otras disposiciones 8

Carta de comentarios de Profamilia sobre el proyecto de Ley número 600 de 2025 Cámara, 61 de 2024 Senado, por medio del cual se actualiza la legislación en materia de trata de personas, se regula la modalidad digital del delito y se dictan otras disposiciones 9

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026