

Bogotá, 16 de marzo de 2020

Señor Magistrado:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO

Corte Constitucional

E.S.D.

Referencia: Intervención ciudadana en el proceso **T-7.733.840** correspondiente a la acción de tutela interpuesta contra la Gobernación de Norte de Santander y otros.

Asunto constitucional en discusión: protección de los derechos fundamentales al acceso a la justicia, a la integridad personal y la seguridad, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana de una mujer migrante en situación migratoria irregular, víctima de trata de personas con fines de explotación sexual.

Carolina Moreno Velásquez, Gracy Pelacani y Laura Cristina Dib Ayesta, profesoras de la Clínica Jurídica para Migrantes y Carlos Julián Mantilla Copete, asesor del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, identificados como aparece al pie de nuestras firmas y actuando como ciudadanas/os, presentamos la siguiente intervención dentro del proceso de referencia. Los intervinientes, quienes suscribimos la presente intervención, lo hacemos en el marco del trabajo de educación clínica, asesoría y representación que realizamos a favor de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

En esta intervención argumentamos que el tratamiento dado al caso por los jueces de instancia no fue adecuado. En particular, explicamos las múltiples razones por las cuales supeditar el acceso a las medidas de asistencia mediata e inmediata para las víctimas de trata, a la tipificación del delito como trata de personas por parte de la Fiscalía, conlleva la vulneración de los derechos fundamentales al acceso a la justicia, a la integridad personal y la seguridad, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana de la accionante, quien es una mujer migrante en situación migratoria irregular, víctima del delito de trata de personas.

La presente intervención se estructura de la siguiente forma. Primero, argumentamos que la trata de personas debe concebirse, en primer lugar, como una violación de derechos humanos, a pesar de que sea un delito. Segundo, afirmamos que la identificación de las víctimas debe hacerse en consonancia con los estándares internacionales en la materia. Tercero, reiteramos la importancia de respetar el principio de no devolución de las personas migrantes a su país de origen cuando existe un temor fundado de violaciones de DDHH. En la cuarta sección, advertimos que las mujeres y las niñas son más vulnerables a la trata de

personas en contextos de migración. En la quinta sección, describimos la organización del Estado colombiano para la atención a los casos de trata de personas. Luego, en la sexta sección, ponemos de manifiesto los múltiples obstáculos a los que se enfrentan las víctimas de trata para acceder a sus derechos y cuales son los efectos de tener un estatus migratorio irregular en el acceso de las víctimas a la ruta de atención. En la séptima sección, explicamos que para las personas migrantes provenientes de Venezuela existen barreras insorteables para regularizar su situación migratoria en Colombia. En la última y octava sección, explicamos cuales son las consecuencias que implica para las víctimas de trata y para el desarrollo del proceso la identificación inicial del tipo penal. Asimismo, afirmamos que la atención a la víctima no puede estar supeditada a la tipificación inicial del delito. Concluimos con las solicitudes.

1. La trata de personas debe concebirse, en primer lugar, como una violación de DDHH

Es de gran importancia que, al decidir este caso, la Corte Constitucional adopte nuevamente una perspectiva de derechos humanos sobre la trata de personas, so pena de dejar a las víctimas en una situación de desprotección y de profundización de su vulnerabilidad ya acentuada. En el caso concreto, dicha vulnerabilidad viene dada por ser la accionante mujer víctima de trata y migrante en situación migratoria irregular.

Se ha reconocido en numerosas ocasiones que, en el marco de la trata de personas, se configuran diversas acciones prohibidas por el derecho internacional de los derechos humanos, como son el trabajo forzoso, la prostitución forzosa y la explotación de la prostitución, entre otros. Asimismo, tanto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 6) como la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 35) contienen una clara prohibición contra la trata de mujeres y niños. El Convenio Europeo sobre la trata de seres humanos del año 2005, del Consejo de Europa, en esta misma línea, reconoce en su preámbulo que “(...) *la trata de seres humanos constituye una violación de los derechos de la persona y un atentado contra la dignidad y la integridad del ser humano*”¹.

Como es sabido, el principal instrumento de derecho internacional sobre trata de personas –el Protocolo sobre trata del año 2000– carece de un enfoque de derechos humanos, privilegiando, al contrario, una mirada de política criminal, de control migratorio y securitista sobre el fenómeno. Así, aunque el Protocolo reconozca que las víctimas de trata son, asimismo, víctima de violaciones a sus derechos humanos², las medidas que este establece para las asistencia y protección de las víctimas son expresadas en un lenguaje que menoscaba de manera importante su carácter obligatorio para los Estados, lo que disminuye de manera significativa su eficacia³.

En reacción a esta falta de inclusión del enfoque de derechos humanos en el marco normativo internacional sobre trata, en 2002, el Alto Comisionado para los Derechos

¹ Consejo de Europa, Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, 2005.

² Véase el art. 2, lit. b del Protocolo, el cual que uno de los fines de este es: “Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos”.

³ Véanse los artículos 7 y 8 del Protocolo. En estos términos también se expresa Fitzpatrick, Joan. “Trafficking as a Human Rights Violation: the Complex Intersection of Legal Frameworks for Conceptualizing and Combating Trafficking”, *Michigan Journal of International Law* 24 (2002-2003), p. 1151-1153.

Humanos de Naciones Unidas elaboró los *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*⁴ (en adelante, Principios y Directrices sobre la trata de personas) con el objetivo de “*promover y facilitar la integración de una perspectiva de derechos humanos en las leyes, políticas e intervenciones nacionales, regionales e internacionales contra la trata de personas*”⁵.

Los principios y directrices sobre la trata de personas no contienen, en sí mismos, fuentes de obligaciones directas para los Estados y no están contenidos en ningún instrumento de derecho internacional vinculante. Sin embargo, algunos de sus elementos sí se basan sobre normas consuetudinarias de derecho internacional o sobre normas contenidas en tratados internacionales, estableciendo así fuentes de obligaciones para los Estados. De igual forma, constituyen un marco que orienta la actuación de los Estados con el fin de reconocer que “[Los] *derechos humanos de las personas objeto de trata constituirán el centro de toda la labor para prevenir y combatir la trata de personas y para proteger y dar asistencia y reparación a las víctimas*”. (principio no. 1).

En este mismo sentido, la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, en 2018, tomando en consideración la trata en contextos de migración, afirmó:

[Q]ue la trata de personas, especialmente mujeres y niños, es fundamentalmente una **violación de los derechos humanos**, frecuentemente vinculada a las corrientes migratorias mixtas, que afecta a varias categorías de personas en movimiento, en particular los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes que viajan, principalmente de manera irregular, por rutas similares, utilizando medios de transporte similares y por razones diversas y a menudo interrelacionada⁶.

En este contexto, es muy importante resaltar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 6, establece que “*Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas*”. Así, la CIDH, en su informe sobre movilidad humana de 2015, ha afirmado que la trata de personas representa una violación de los derechos de carácter múltiple o continuado y que, junto con el trabajo forzoso y la servidumbre, estas implican violaciones de otros derechos humanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, la prohibición contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, los deberes derivados del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, entre otros⁷.

De igual forma, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Interamericana para enfrentar la trata de personas

⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*, (E/2002/68/Add.1), disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Trafficking.sp.pdf>

⁵ Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Comentario a los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2010, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf

⁶ Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, 14 de mayo de 2018, A/HRC/38/45, p. 7.

⁷ CIDH, *Movilidad Humana. Estándares interamericanos*, 31 de diciembre de 2015, pp. 222-223.

(diciembre de 2014), ha reconocido *“la necesidad de desarrollar y perfeccionar políticas de migración nacionales y subregionales, de modo que se impida la violación de los derechos humanos de las personas migrantes y la vulnerabilidad a la trata de personas que acompaña al incremento de las corrientes migratorias”*. Además, ha declarado la importancia de *“Condenar la trata de personas en todas sus formas de manifestación en el Hemisferio por cuanto que es un delito que viola los derechos humanos y que en especial atenta contra la libertad, la integridad física, la salud y la dignidad de las víctimas y de sus familias, y que afecta a los sectores más vulnerables de nuestras sociedades”*⁸.

De lo expuesto se evidencia que, tanto a nivel internacional como regional, hay bases jurídicas y argumentos claros y fundamentados para la implementación de un enfoque de derechos humanos respecto a la manera en que se aborda la trata de personas. Por lo tanto, se solicita a la Corte Constitucional que enmarque su análisis y decisión sobre el caso concreto en este marco y que analice lo sucedido, así como la actuación de las autoridades nacionales y territoriales, con el fin de proteger los derechos humanos de la accionante. Este caso representa una oportunidad única para que esta Corporación ratifique cuanto ya ha afirmado en anteriores decisiones, en las cuales ya ha concebido la trata de personas como una vulneración de derechos humanos⁹.

2. La identificación de las víctimas de trata debe hacerse en consonancia con los estándares internacionales en la materia y, en todo caso, siempre debe garantizarse la asistencia y protección

La asistencia y protección de la víctima no debe, bajo ninguna circunstancia, supeditarse al proceso penal que se adelante en el caso. En el caso concreto, la víctima y su familia no han sido destinatarias de las medidas de asistencia y protección previstas, tanto en el derecho nacional como internacional, como consecuencia de la errónea tipificación penal hecha por la Fiscalía.

El Protocolo de Palermo prevé como obligaciones del Estado frente a la trata de personas la prevención, la persecución de los responsables y, por último, la protección y asistencia a las víctimas. En ese sentido, el Protocolo distingue entre dos tipos de medidas de protección: i) las relacionadas con el proceso judicial y que se refieren a los derechos de las víctimas a contar con amplias posibilidades de ser escuchadas y de actuar en los procesos; y ii) aquellas distintas al proceso judicial y que están orientadas a *“la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas”*¹⁰.

La *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder* de las Naciones Unidas, señala que podrá considerarse *víctima* a una persona *“independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador”*¹¹. Ello implica que la víctima ha de ser considerada víctima y, como tal, ser

⁸ Organización de los Estados Americanos (OEA), *Declaración Interamericana para enfrentar la trata de personas (Declaración de Brasilia)*, 5 diciembre 2014, disponible en http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_14/RA00230S04.doc

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-470/16, 31 de agosto de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia T-1078/12, 12 de diciembre de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁰ Artículo 6.3.

¹¹ ONU, Asamblea General. *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. Doc. A/RES/40/34 (1985).

destinataria de las medidas correspondientes para lograr su recuperación integral.

En ese sentido, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, ha manifestado su preocupación frente a prácticas encontradas en diversos países orientadas a supeditar la asistencia a las víctimas a su disposición a colaborar en el proceso de investigación. En concreto, señaló que:

[L]a asistencia a las víctimas de trata de personas no debe depender de su disposición a colaborar con los funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la ley o a intervenir en los juicios como testigo. Los Estados no deben condicionar la prestación de asistencia a las víctimas sino, más bien, infundirles confianza para que decidan los pasos a seguir¹².

La trata de personas con fines de explotación sexual o prostitución tiene severas implicaciones en la vida de la mujer víctima que son, al menos, de naturaleza psicológica, social y económica. Frente a las dificultades que enfrentan estas personas, la Relatora Especial ha recomendado que se provea acceso inmediato a asistencia y servicios disponibles para víctimas de trata, independientemente de su cooperación con autoridades¹³.

Se ha advertido sobre el hecho de que, en la práctica, la identificación de las víctimas de trata de personas constituye un obstáculo para garantizar los derechos de las personas, que a menudo es reactiva, *post hoc* y relacionada *“estrechamente con la necesidad de establecer la identidad de las víctimas para los procesos penales o migratorios”*¹⁴. Es por ello que la Relatora Especial considera que un enfoque de derechos humanos con un carácter preventivo de la trata *“supone la participación en la identificación de una gama más amplia de agentes”*, que involucre a *“funcionarios laborales, sanitarios y de seguridad en la identificación de las víctimas de trata”*¹⁵, así como a *las propias organizaciones de la sociedad civil*¹⁶.

Es claro que los Estados tienen la obligación de ofrecer a las víctimas de trata un recurso efectivo, de reconocerlas *“como titulares de derechos desde el momento en que sean identificadas como tales”* y de asegurarse que les sean prestados *“la asistencia y el apoyo debidos, encaminados a la restitución, la recuperación, la indemnización, la satisfacción y las garantías de no repetición”*¹⁷. Para ello, también se hace énfasis en la obligación del Estado de formar a sus funcionarios, incluidos los fiscales, en las cuestiones relativas a la

¹² ONU, Asamblea General. Trata de personas, especialmente mujeres y niños. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Doc. A/64/290 (12 de agosto de 2009), párr. 50.

¹³ ONU, Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezelio. Reunión de expertos sobre el enjuiciamiento de los casos de trata de personas: integración de un enfoque de derechos humanos en la administración de justicia penal. Doc. A/HRC/20/18/Add.3, párr. 64.

¹⁴ ONU, Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Doc. A/70/260 (3 de agosto de 2015), párr. 24.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 25.

¹⁶ Ministerio del Interior y de Justicia, UNODC y Universidad del Rosario. Aspectos jurídicos del delito de trata de personas en Colombia. Aportes desde el Derecho Internacional, Derecho Penal y las Organizaciones No Gubernamentales. (15 de diciembre de 2009). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Investigacion_U_Rosario.pdf

¹⁷ ONU, Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Doc. A/70/260 (3 de agosto de 2015), párr. 31.

trata de personas y la identificación de sus víctimas¹⁸.

Desde un enfoque de derechos humanos y con el objetivo de garantizar la inclusión social de las víctimas de trata:

[L]os servicios y los permisos de residencia no solo deben ser incondicionales, sino que además deben estar desconectados de la existencia misma de las actuaciones penales, ya que las víctimas de trata tienen derecho a una reparación efectiva, independientemente de si se ha enjuiciado o castigado a los autores¹⁹. (Énfasis añadido).

En un contexto como el colombiano, resulta de particular importancia la advertencia que ha hecho la Relatora Especial sobre los países que enfrentan problemas estructurales como políticas y prácticas migratorias xenófobas o discriminatorias. En particular, ha señalado que el hecho de que *“no se identifique a las víctimas de trata en una etapa temprana, en particular en países de tránsito y en los lugares de llegada de las corrientes migratorias mixtas, figura entre los principales problemas”*²⁰ en la materia.

Es precisamente por esa razón que ha enfatizado la necesidad de capacitar a los funcionarios de los lugares de primera llegada, a fin de que puedan identificar rápidamente indicadores objetivos de vulnerabilidad y evaluar la credibilidad del relato de la persona²¹. Además, considerando que los obstáculos en la identificación de las víctimas es un fenómeno mundial, se ha advertido sobre la necesidad de adoptar un modelo con un enfoque de género, que no esté basado en la intervención policial o de las autoridades migratorias, *“sino en la evaluación de todos los antecedentes y circunstancias de la persona, en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil”*²².

En conclusión, si bien la Fiscalía en el caso concreto de la víctima incurrió en una tipificación errada del delito, lo anterior no implica que la víctima no sea una víctima de trata, identificada como tal por organizaciones de la sociedad civil que le prestaron asistencia. En tal sentido, no sólo se deben adoptar medidas orientadas a corregir los obstáculos existentes en la identificación de las víctimas, sino que se deben garantizar las medidas de asistencia y protección de las que ella es titular a la luz de los estándares internacionales de protección de derechos humanos, con independencia del proceso penal en curso.

3. El respeto del principio de no devolución cuando existe un temor fundado de violaciones de DDHH en el país de origen

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante “Protocolo de Palermo”), establece que el Estado Parte deberá considerar, con base en factores humanitarios y personales, la posibilidad de

¹⁸ *Ibid.*, párr. 36.

¹⁹ ONU, Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Doc. A/HCR/41/46 (23 de abril de 2019), párr. 61.

²⁰ *Ibid.*, párr. 62.

²¹ ONU, Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Doc. A/HRC/38/45 (14 de mayo de 2018), párr. 68.

²² *Ibid.*, párr. 69.

adoptar medidas que permitan a las víctimas de trata de personas permanecer en su territorio, incluso de manera permanente, cuando proceda²³. El mismo instrumento también señala que nada de lo dispuesto allí *“afectará las obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional”* y expresamente se refiere a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, *“así como el principio de non-refoulement consagrado en dichos instrumentos”*²⁴.

En desarrollo de lo dispuesto en estos instrumentos, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezelio, estableció en uno de sus informes presentado ante la Asamblea General que:

Si se teme que ésta [la víctima] pudiese ser perseguida o sufrir algún otro tipo de represalia, no debe ser devuelta a su país, sino que debe otorgársele el derecho a permanecer en el país de destino. [...] En los casos de trata transfronteriza, la repatriación de la víctima debe realizarse de conformidad con el derecho internacional y las normas de derechos humanos, y respetándose su dignidad y sus derechos²⁵. [Énfasis añadido].

Para el caso en cuestión, resulta fundamental el criterio desarrollado por la Relatora en este sentido y es que, si la persona víctima de trata no puede ser devuelta a su país de origen, siendo éste donde inició la trata, debe garantizársele el acceso a procedimientos de asilo²⁶.

En el mismo sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó los *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*. Allí estableció que los Estados deben *“[c]erciorarse de que existan procedimientos y procesos para recibir y estudiar las solicitudes de asilo que presenten tanto víctimas de trata como de contrabando de personas y de que se respete y haga valer en todo momento el principio de no devolución”*²⁷.

La trata de personas para la prostitución o explotación forzosa constituye una forma de persecución que hace a las mujeres y niños víctimas refugiados, en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, en donde la trata constituye una forma de tortura y trato cruel, inhumano o degradante²⁸. Se reconoce además que las víctimas de trata, tal como le sucedió a la víctima, *“pueden sufrir repercusiones después de la huida y/o una vez retornados, tales como represalias por parte de los individuos o redes de traficantes”*²⁹ y pueden estar sometidas a una alta probabilidad de volver a ser víctimas de trata. Es por ello que, cuando el Estado no pueda o no quiera brindarle protección a las víctimas contra los perjuicios o amenazas de los que puede ser objeto, la trata de personas para fines de prostitución forzada o explotación sexual puede

²³ ONU, Asamblea General. Resolución No. 55/25: Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Doc. A/RES/55/25 (8 de enero de 2001), Anexo II, art. 7.

²⁴ *Ibid.*, art. 14.

²⁵ ONU, Asamblea General. Trata de personas, especialmente mujeres y niños. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Doc. A/64/290 (12 de agosto de 2009), párr. 64.

²⁶ *Ibid.*, párr. 84.

²⁷ ONU, Consejo Económico y Social. Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Doc. E/2002/68/Add.1 (20 de mayo de 2002), directrices 1.6, 2.7.

²⁸ ACNUR. Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado. Ginebra (2011), párr. 18.

²⁹ *Ibid.*

ser el fundamento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado³⁰.

Tal como se ha señalado a lo largo de esta intervención, y a diferencia de las consideraciones de la Fiscalía, es claro que la víctima es una víctima del delito de trata de personas. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR) al describir cómo se constituye el elemento de persecución de la definición de refugiado en estos casos, básicamente describe de forma textual los hechos de persecución que ha sufrido la víctima. Señala que la víctima puede sufrir represalias en su país de origen que involucra *“violaciones graves a los derechos humanos u otros daños graves o situaciones intolerables”*³¹, cuyos actos también pueden estar dirigidos contra miembros de la familia de la víctima.

ACNUR también advierte que el temor de sufrir ostracismo, discriminación o castigo por parte de la propia familia de la víctima, de la comunidad o incluso de las autoridades locales al regresar deben ser tomados en cuenta, pues pueden equivaler a persecución. Un rechazo o aislamiento de las redes de apoyo de una víctima de trata, *“podría de hecho aumentar el riesgo de la persona a ser nuevamente víctima de trata o a estar expuesta a las represalias, lo cual podría dar lugar a fundados temores de persecución”*³².

Queda claro igualmente que, incluso cuando la explotación sexual sufrida haya ocurrido fuera del país de origen de la víctima, ello *“no excluye la existencia de temores fundados de persecución en el país del cual es nacional la persona”*³³. En particular, si se considera que las redes de trata usualmente operan bajo un esquema transnacional, que complejiza la situación tanto para la víctima como para las autoridades encargadas de investigar y perseguir estas conductas. Es por ese motivo que el derecho internacional no solo protege el principio de no devolución, sino que además estima que en caso de que la persona tenga temores fundados en el propio país de asilo, se debe considerar garantizar su reasentamiento en un tercer país³⁴.

El principio de no devolución, consagrado en el artículo 2.2.3.1.6.20 del Decreto 1067 de 2015³⁵ a nivel interno y, a nivel internacional, en el artículo 33 de la Convención sobre el estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas de 1951, *“constituye la piedra angular de la protección internacional de los refugiados”*³⁶. El mismo establece:

Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o **devolución**, poner **en modo**

³⁰ *Ibid.* Véase también: ACNUR. Directrices sobre la protección internacional No. 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de trata. Doc. HRC/GIP/06/07 (7 de abril de 2006).

³¹ ACNUR. Directrices sobre la protección internacional No. 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de trata. Doc. HRC/GIP/06/07 (7 de abril de 2006), párr. 17.

³² *Ibid.*, párr. 18.

³³ *Ibid.*, párr. 27.

³⁴ *Ibid.*, párr. 28. Cit. ACNUR. Manual de Reasentamiento (2004), capítulo 4.1.

³⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1067 de 2015 (mayo 26), “Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.

³⁶ ACNUR. Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Ginebra (2007), párr. 5. Esto ha sido reiterado por la Corte IDH. Véase: Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 151.

alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. (Énfasis añadido).

El principio de no devolución también se encuentra consagrado en el artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que “[e]n ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de la raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”. Igualmente, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificada por Colombia el 8 de diciembre 1987³⁷, dispone en su artículo tercero que el Estado no podrá expulsar, devolver o extraditar a una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura, siendo la trata de personas una forma de tortura, trato cruel, inhumano o degradante.

ACNUR ha destacado la importancia del principio de no devolución en el caso de los solicitantes de refugio, señalando que la protección aplica a quienes aún no han sido reconocidos formalmente como refugiados y cuya determinación aún está pendiente³⁸. Tal obligación es vinculante para todos los órganos del Estado y para toda persona o entidad que actúe en su nombre³⁹.

Además de lo que ya se ha establecido en este acápite sobre el principio de no devolución, es necesario destacar que se trata de un “*componente esencial e inderogable de la protección internacional de los refugiados*”⁴⁰. De hecho, de conformidad con el artículo 42 (1) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el artículo VII (1) de su Protocolo, el artículo 33, relativo al principio de no devolución, no admite reservas. Tanto el Comité de Derechos Humanos al interpretar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como otros órganos de tratado de la Organización de Naciones Unidas, han determinado que existe una prohibición de devolución –de cualquier modo- del extranjero a un territorio, cuando existan motivos para creer que existe un peligro real de que se produzca un daño irreparable⁴¹. Se trata entonces de una norma que “[e]s *inderogable y se aplica en todas las circunstancias*”⁴² y que, además, constituye una norma consuetudinaria del derecho

³⁷ Véase: Ley 70 de 1986 (diciembre 15) “Por medio de la cual se aprueba la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptada en Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984.”

³⁸ ACNUR. Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Ginebra (2007), párr. 6. Cit. ACNUR. Conclusión No. 6 (XXVIII) No Devolución (1977), párrafo (c).

³⁹ Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967, artículo I (1). ONU, Comisión de Derecho Internacional. Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de los Estados, artículos 4 al 8.

⁴⁰ ACNUR. Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Ginebra (2007), párr. 12.

⁴¹ ONU, Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 20: Artículo 7 (Prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles). Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (10 de marzo de 1992), párr. 9; Observación General No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 de mayo de 2004), párr. 12. En el mismo sentido, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU se ha referido al principio de no devolución. Véase: ONU, Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Doc. CRC/GC/2005/6 (1 de septiembre de 2005), párr. 27.

⁴² ACNUR. Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Ginebra (2007), párr.

internacional⁴³.

La Corte Constitucional colombiana ha señalado de forma muy clara que “el principio de no devolución no solo protege a las personas reconocidas como refugiados, sino que se extiende a otras situaciones”⁴⁴. En concreto, se ha referido a aquellos casos en los que existen razones fundadas para creer que si la persona es devuelta, será víctima de tortura o de vulneración de su vida y libertad”. Por tal motivo, a la víctima se le debe reconocer su condición de refugiada, lo que implica garantizar el principio de no devolución con el objetivo de proteger su vida e integridad personal, cuando ya ha sufrido represalias por parte de sus tratantes en su país de origen. Además, considerando que la explotación sexual iba a tener lugar en Colombia de no haber sido porque logró huir de semejante situación a tiempo, también debe evaluarse la voluntad de la víctima de ser destinataria de un proceso de reasentamiento en un tercer país.

4. La mayor vulnerabilidad de las personas migrantes a la trata, en particular, de las mujeres y niñas

En esta sección se argumenta que la vulnerabilidad de las personas a la trata, y de las mujeres y niñas en particular, aumenta exponencialmente en contextos de migración. Así, a pesar de que cualquier persona podría ser una víctima potencial del delito de trata, encontrarse en una situación previa de vulnerabilidad, tal y como sucede con la población migrante, aumenta esta posibilidad, así como incrementa la vulnerabilidad misma⁴⁵.

En este sentido, el Protocolo de Palermo, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en su artículo 3, define la trata de personas como la “*captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo (...) al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad (...) para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación*”⁴⁶. (Énfasis añadido).

En primer lugar, cabe recordar que las personas migrantes son sujetos en situación de vulnerabilidad. Esta surge de múltiples factores, los cuales coexisten y cambian a lo largo del recorrido migratorio y se manifiestan tanto en el país de origen, como de tránsito y de destino. De igual manera, ésta puede originarse a partir de la identidad o circunstancias de

20. Cit. *inter alia*: ONU, Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 29: Estados de Emergencia (artículo 4). Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (31 de agosto de 2001), párr. 11.

⁴³ *Ibid.*, párr. 15. ACNUR, *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law, Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*. Disponible en: <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/437b6db64.html>; ACNUR, *Nota sobre el principio de no devolución (Seminar on the Implementation of the 1995 EU Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures)*, 1 de noviembre de 1997. Disponible en: <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/438c6d972.html>, Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 151.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-250 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁴⁵ ONU. Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. Situación de los migrantes en tránsito. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/31/35, p. 11.

⁴⁶ Esta misma definición es la acogida por la CIDH en los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, 7 de diciembre de 2019, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

la persona migrante, como son la edad y el género, en el caso de las mujeres y niñas migrantes⁴⁷.

Así, más allá de encontrarse en un contexto de movilidad humana, otros factores como “*la pobreza, el desempleo, la desigualdad, las emergencias humanitarias, que incluyen los conflictos armados y los desastres naturales, la violencia sexual, la discriminación por motivos de género, la exclusión y marginación sociales, así como una cultura de tolerancia respecto de la violencia contra las mujeres, los jóvenes y los niños*” aumentan la vulnerabilidad de las personas a la trata⁴⁸. De igual forma, la situación de irregularidad migratoria en el país de destino y la necesidad de emprender el recorrido migratorio en condiciones de irregularidad⁴⁹ y en un contexto de crisis, contribuyen también de manera significativa a su incremento⁵⁰.

La vulnerabilidad, entonces, se concretiza en una situación de desprotección en que las personas migrantes suelen encontrarse a causa de los obstáculos a los que se enfrentan para acceder a sus derechos, por el desconocimiento de estos por parte de las autoridades a las cuales acuden y por el temor de acercarse a las mismas por su situación migratoria, entre otros⁵¹. En este marco, las mujeres y las niñas migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad a la trata de personas aún más acentuada, que se incrementa en el caso de las niñas no acompañadas o separadas de sus familias, las cuales sufren discriminación, abuso y violencia por razón de género⁵².

Este fenómeno, además, tiene que leerse a la luz de la feminización de la migración, la cual pone en evidencia que cada vez más las mujeres migran solas, sobre todo en búsqueda de oportunidades laborales, y suelen ser el primer miembro de la familia que migra⁵³. Así, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, en 2019, indicaba que “*las mujeres migrantes corren un gran riesgo de ser víctimas de actos de violencia, incluida la violencia de género, la explotación, la trata, la esclavitud y la detención, durante el viaje o al llegar, y por funcionarios públicos, particulares o bandas de delincuentes*”⁵⁴.

Por todo ello, se configura en cabeza de las autoridades un deber de tener en cuenta las

⁴⁷ ONU. Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de junio de 2017. No. 35/17. Protección de los derechos humanos de los migrantes: el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, A/HRC/RES/35/17, pp. 4-5.

⁴⁸ ONU. Resolución aprobada por la Asamblea General el 30 de julio de 2010. 64/293. Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas A/RES/64/293, Párrafo 12.

⁴⁹ OIM, *Migrants and their vulnerability to human trafficking, modern slavery and forced labour*, 2019, p. 10, disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrants_and_their_vulnerability.pdf

⁵⁰ Galos, E., L. Bartolini, H. Cook and N. Grant (2017) *Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation: Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes*. International Organization for Migration (IOM): Geneva, pp. 5-6. Véase también el art. 9, 4 del Protocolo contra la trata el cual establece que los Estados adoptarán medidas “a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata”.

⁵¹ ONU. OHCHR/Global Migration Group, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of vulnerable migrants* (Geneva, 2017). Available at www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf

⁵² ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación general No 25.

⁵³ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género, 15 de abril de 2019, A/HRC/41/38, p. 39.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 10.

situaciones de vulnerabilidad específicas de las personas migrantes, entendiendo que encontrarse “en un contexto de movilidad humana, [lo que] incrementa su riesgo de sufrir mayor discriminación y exclusión en los países de tránsito y destino”. En este sentido, y para atender a la vulnerabilidad de mujeres y niñas en especial, “[Los] Estados deben incorporar una perspectiva de género e interseccional en todas las medidas y respuestas relativas a los migrantes y refugiados”⁵⁵.

En este contexto, es menester recordar que esta Corte, en pronunciamientos anteriores, ha reconocido, en el marco de la migración de proveniente de Venezuela, que “la delicada situación humanitaria que viven los migrantes en situación irregular, los pone en una situación de vulnerabilidad, exclusión y desventaja que demanda la adopción de medidas especiales por parte del Estado y su tratamiento como **sujetos de especial protección constitucional**”. (Énfasis en el texto)⁵⁶.

En la decisión sobre el caso concreto, la Corte deberá considerar que la accionante es una mujer migrante en situación de extrema vulnerabilidad, condición que no ha sido debidamente tomada en cuenta por las autoridades nacionales, conllevando a su revictimización. En este sentido, se invita la Corte a tener en debida cuenta cuanto afirmado por la CIDH en los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. El principio No. 42, en particular, sobre “Víctimas de trata de personas” establece que:

Todas las víctimas de la trata de personas, independientemente de su situación migratoria u origen nacional, **deben ser protegidas de la revictimización y provistas de asistencia jurídica, consejería e información**, incluso con respecto a sus derechos en un idioma que puedan entender, con **sensibilidad de género** y asistencia médica, psicosocial y material, así como de la privacidad e identidad de la víctima. También se le deben ofrecer oportunidades educativas o de capacitación. (Énfasis añadido).

5. La organización del Estado colombiano para la atención a los casos de trata de personas.

La Ley 985 de 2005⁵⁷ constituye el marco normativo de orden interno en materia de trata de personas. El objetivo de esta normativa se establece en el primer artículo en los siguientes términos:

(...) [A]doptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito. (Énfasis añadido).

⁵⁵ CIDH, *Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, 7 de diciembre de 2019. Principios 8 y 16, en particular.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-210/18, 1 de junio de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia SU-677/2017, 15 de noviembre de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁷ Colombia. Congreso de la República. Ley 985 de 2005, “Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma”.

Podría afirmarse entonces que, mediante esta Ley, el Estado colombiano debe adoptar políticas de orden criminal para investigar y sancionar las conductas penales de trata, así como políticas sociales orientadas a la atención de las víctimas, desde un enfoque que respete sus derechos humanos. Esto implica, necesariamente, que la intervención institucional de cara al cumplimiento de estos propósitos, en todo caso, no trasgreda los derechos humanos de las personas involucradas, especialmente de quienes se encuentran en la situación más débil de esta relación, como lo son las víctimas. Esta consideración se reafirma con lo previsto en el artículo 2º sobre los principios, el cual establece que, la acción estatal *“tiene como propósito impedir la vulneración de los derechos humanos”* y que *“las medidas de lucha contra la trata, no redundarán en desmedro de los derechos fundamentales”*.

La formulación de la llamada *“Estrategia nacional de trata de personas”* (en adelante, la Estrategia), de acuerdo con el artículo 4º de la Ley en comento, se realiza mediante decreto y está a cargo del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas (en adelante, Comité Interinstitucional). Uno de los ejes a tener en cuenta en el diseño de esta política es *“proteger y asistir a las víctimas de la trata de personas, en los campos físico y psicológico, social, económico y jurídico”*. Luego, el Capítulo IV regula lo concerniente a *“la protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas”*. Allí se prevé que la estrategia nacional incluirá el diseño y ejecución de programas de asistencia encaminados a la recuperación física, psicológica y social de las víctimas y *“fundamentados en la protección de sus derechos humanos”*.

Esta política incorpora:

- 1. Programas de asistencia inmediata**, que deberán satisfacer las siguientes necesidades: seguridad; alojamiento adecuado; asistencia médica, psicológica y material; información y asesoría jurídica.
- 2. Programas de asistencia mediata**, que incluyan: capacitación y ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo y acompañamiento jurídico durante el proceso, especialmente en lo que tiene que ver con el ejercicio de las acciones judiciales para exigir la reparación de los daños que han sufrido las víctimas. Esta asistencia mediata está sujeta a que la víctima haya denunciado ante las autoridades.

En el artículo 8º de la Ley se establece la vinculación al programa de protección de la Fiscalía, que ofrece protección integral a testigos y víctimas de la trata de personas y a sus familiares hasta el primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera/o permanente, durante todo el proceso penal o mientras subsistan los factores de riesgo que lo justifiquen. Por su parte, el artículo 9º prevé las medidas que deben ser adoptadas cuando la víctima es menor de edad, caso en el cual le corresponde al ICBF brindar atención y asistencia que garantice: asistencia médica y psicológica a cargo de personal especializado; alojamiento temporal adecuado; reincorporación al sistema educativo; asesoría jurídica a lo largo del proceso, tanto para el menor como para su familia; reintegración del menor al entorno familiar, garantizando seguridad y atención.

Tal como se había adelantado, desde el punto de vista de la organización institucional, la Estrategia para la trata en Colombia cuenta con un Comité Interinstitucional⁵⁸, que es un

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 14, el Comité está conformado por:

órgano consultivo del Gobierno Nacional y es el ente coordinador de todas las acciones estatales de la “Estrategia nacional de trata de personas”. De acuerdo con la Ley, este Comité promoverá la creación de los Comités Regionales (municipales y departamentales) contra la trata de personas, los cuales tendrán como base de acción la “Estrategia nacional”, implementando los ajustes necesarios, de acuerdo con las particularidades de cada territorio.

Conviene resaltar que la Ley 985 de 2005 se expide en un momento anterior al auge del fenómeno migratorio que experimenta hoy Colombia, con fuerte presencia de población migrante proveniente de Venezuela. Esta puede ser la razón que explique el silencio que guarda este instrumento normativo frente al fenómeno migratorio mencionado, así como su falta de visión frente a la trata de personas transnacional, que puede tener lugar en territorio colombiano con víctimas reclutadas en otros países.

Sin embargo, no debería seguir la misma lógica la actual “Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2016-2018”, adoptada mediante el Decreto 1036 de 2016⁵⁹ en el Gobierno del entonces presidente, Juan Manuel Santos, y vigente hasta que se expida una nueva por parte del actual Gobierno, en cabeza del presidente Iván Duque (parágrafo 2, artículo 2.2.3.4.1). Esta reglamentación, necesariamente, debería reflejar la realidad del contexto migratorio actual; y muy especialmente, las necesidades de las personas migrantes que son víctimas de la trata de personas, explotadas en territorio colombiano.

No obstante, llama la atención que ni las consideraciones del mencionado Decreto ni su articulado y mucho menos el Anexo Técnico que incorpora como tal la Estrategia hacen mención alguna a este respecto. De entrada, esto denota una evidente omisión o silencio por parte del Estado colombiano, que no adopta ninguna estrategia concreta para atender a las personas víctimas de trata en el marco de la migración, lo cual requiere la implementación de acciones concretas y diferenciadas, sensibles a las particularidades del fenómeno y de las personas que migran y que son explotadas por redes de trata en Colombia.

En su justificación, la Estrategia advierte que ésta es el resultado de un amplio proceso de diálogo y construcción en el que participaron: Comité Interinstitucional, los comités departamentales, sociedad civil, víctimas, cooperación internacional y academia. De acuerdo con dicho instrumento, esta Estrategia está construida sobre la base de seis enfoques, entre los cuales, para efectos de esta intervención, resulta pertinente rescatar los siguientes: de derechos, género, diferencial y territorial.

En lo que tiene que ver con el **enfoque de derechos**, la estrategia reconoce que cualquier

1. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien lo preside; 2. El Ministro de Relaciones Exteriores o el director de Asuntos Consulares y de Comunidades Colombianas en el Exterior, o su delegado; 3. El Ministro de la Protección Social o su delegado; 4. El Ministro de Educación o su delegado; 5. El Director General del Departamento Administrativo de Seguridad o su delegado (hoy Migración Colombia); 6. El Director General de la Policía Nacional o su delegado; 7. El Fiscal General de la Nación o su delegado; 8. El Procurador General de la Nación o su delegado; 9. El Defensor del Pueblo o su delegado; 10. El Subdirector General de la Oficina de Interpol en Colombia o su delegado; 11. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado; 12. El Consejero(a) Presidencial para la Equidad de la Mujer o su delegado(a); 13. El Director(a) de Fondelibertad o su delegado; 14. El Director(a) General de la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero o su delegado.

⁵⁹ Colombia. Ministerio del Interior. Decreto No. 1036 de 24 de junio de 2016, “Por el cual se adiciona un capítulo al Libro 2, Parte 2, Título 3 del Decreto No. 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2016-2018”.

acción institucional debe considerar a las personas como titulares de derechos; y en tal sentido, deberán estar enfocadas a garantizar los derechos de las víctimas de la conducta delictiva. Asimismo, se señala que las acciones deben ser implementadas *“en un marco de igualdad material, reconociendo la diferencia, sin discriminar a las víctimas por razones de etnia, sexo, orientación sexual o identidad de género, discapacidad, religión o estrato socio-económico, entre otros”*. De nuevo, aunque no se mencionan explícitamente los criterios de nacionalidad o de estatus migratorio, lo cierto es que estas categorías quedarían comprendidas en la residual *“entre otros”*, razón por la cual las mujeres migrantes víctimas de este delito no podrían ser excluidas de las medidas de asistencia contempladas en el eje de protección de la Estrategia.

Por su parte, la incorporación del **enfoque de género** resulta primordial toda vez que reconoce las asimetrías de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, las cuales perpetúan las situaciones de discriminación, opresión y subordinación que sufren las mujeres, limitando sus posibilidades reales de acceso a recursos y a poder. En términos de lo propuesto por la Estrategia, es imperioso *“visibilizar la forma en que [las desigualdades estructurales] inciden en el delito, lo que se expresa en las formas de captación, en las modalidades, fines y secuelas que deja en las personas y su ámbito familiar”*.

El presente caso bajo estudio de la Corte es una muestra de cómo las acciones estatales en materia de trata, cuando son ciegas a la especial situación que ocupa la mujer migrante en estatus migratorio irregular, resultan profundamente revictimizadoras y perpetúan el lugar subordinado que la sociedad le ha otorgado históricamente a las mujeres. Por supuesto, la forma como han actuado las autoridades judiciales y administrativas involucradas en el presente caso, son muestra patente del profundo desconocimiento del enfoque transversal de género que dice tener la Estrategia de lucha contra la trata en comento.

Ahora, el **enfoque diferencial** advierte las particularidades que caracterizan a una persona, en razón de las situaciones o condiciones en las que se puede encontrar, tales como: étnico-racial, orientación sexual, identidad de género, de clase, de origen rural/urbano, discapacidad, de conflicto armado, etario, entre otros. Aunque no deberían entenderse excluidas las categorías de estatus migratorio y nacionalidad, lo cierto es que sí llama especialmente la atención el silencio que la Estrategia guarda frente a estos criterios, máxime en un contexto de alta migración y migración irregular en el contexto colombiano, como viene siendo resaltado en la presente intervención.

Retomando lo dicho en el instrumento técnico de la Estrategia, *“las acciones que implemente el Estado en la Lucha Contra el Delito de la Trata de Personas y la asistencia y protección a las víctimas de este fenómeno debe reconocer las particularidades de los grupos poblacionales, para disminuir las desigualdades y exclusiones (...) y garantizar el ejercicio real y efectivo de los derechos humanos”*. En el presente caso, es incontestable que las acciones adelantadas por el Estado colombiano no tuvieron en consideración las especiales particularidades de lo que significa ser mujer, migrante, en estatus migratorio irregular y víctima del delito de trata. Se trata de una sumatoria de factores –definidos como interseccionalidad– que agravan de manera notable la situación de vulnerabilidad de ella y de su familia. Se desconoce también la especial conexión que existe entre esta condición y el delito de trata como tal.

El **enfoque territorial** pone de presente que los *“contextos y dinámicas territoriales*

presentes en las ciudades y regiones del país, impactan las características y modalidades de trata". Este enfoque merece un especial comentario, toda vez que, de acuerdo con la Estrategia, son las entidades territoriales *"los actores de primer orden en la implementación de la estrategia"*. Sin duda, esto les traslada una enorme responsabilidad, que, en muchos casos, no es consistente con las capacidades de gestión que las autoridades locales realmente tienen. El enfoque territorial es clave para que se puedan adoptar medidas especiales y distintas en función de la heterogeneidad del territorio, pero no para descargar en las autoridades locales la responsabilidad de la gestión. Puede suceder, como en el presente caso, que el margen de acción de la autoridad administrativa local, a través del comité municipal/departamental de trata, se vea subordinado a la acción de las autoridades de la ruta penal, liderada por la fiscalía y la calificación que el funcionario judicial (fiscal) hace el tipo penal. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

6. Los obstáculos para el acceso a derechos para las víctimas de trata. Los efectos del estatus migratorio irregular en el acceso a la ruta.

Uno de los objetivos específicos de la Estrategia es *"proteger y asistir de manera integral, calificada y diferenciada a las víctimas de trata de personas, de forma inmediata y mediata"*. En este aspecto, cobran especial importancia los ejes de acción de protección y asistencia, los cuales, precisamente, tienen que ver con las medidas de asistencia inmediatas y mediatas disponibles para las víctimas de trata. De acuerdo con la Estrategia, *"la protección y asistencia están encaminadas a brindar a las víctimas información pertinente sobre sus derechos y los procedimientos judiciales y administrativos, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso"*. (Énfasis añadido). Ello supone que la víctima reciba la atención necesaria para su recuperación física, mental y social; que, a su vez, implica una asistencia mediata e inmediata.

Pues bien, por asistencia inmediata, *"se entiende aquella atención que se presta de manera urgente a la víctima de la trata de personas, una vez se tiene conocimiento de su situación por la autoridad competente"*. De acuerdo con la Estrategia, la asistencia inmediata a las víctimas debe garantizar, al menos, los siguientes servicios: retorno de las víctimas a su lugar de origen, si éstas lo solicitan; seguridad; alojamiento digno; asistencia médica, psicológica y material e información y asesoría jurídica, respecto de los derechos y procedimientos legales a seguir, de acuerdo con el marco normativo en materia de trata.

Por asistencia mediata, *"se entiende aquella atención que se presta a la víctima, una vez que ésta interpone la denuncia ante la autoridad competente, brindándole atención física, mental y social suficiente, así como acompañamiento jurídico, para su restablecimiento o estabilización integral"*. La Estrategia agrega que esta asistencia implica la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial, precisamente porque la atención mediata involucra un conjunto de entidades de distintos sectores.

Llama la atención que la Estrategia Nacional de Trata no desagrega o precisa de manera más detallada el alcance de estas medidas y que no indique cuál es el rol que deben jugar los comités territoriales de trata; y especialmente, hasta dónde deben llegar estas autoridades en la oferta concreta de los servicios que supone la atención mediata e inmediata. Esto es a todas luces insuficiente, toda vez que la oferta queda muy abierta y sujeta a las capacidades y voluntad de las autoridades territoriales, a quienes corresponde hacer frente

a los casos de trata y atender las necesidades de las víctimas que acuden en busca de protección.

Conviene subrayar que, ni la Ley ni la Estrategia en materia de trata hacen una distinción frente al estatus migratorio regular/irregular como condición para acceder a las medidas mediatas e inmediatas. Esto es así, pues, como lo hemos puesto de presente, los criterios de nacionalidad y estatus migratorio ni siquiera aparecen explicitados en dichos instrumentos. No obstante, lo cierto es que, en la práctica, las autoridades municipales que tienen a su cargo la atención de la trata en sus territorios y la coordinación del respectivo comité municipal de trata sí aplican estos criterios sospechosos a partir del estatus migratorio y la nacionalidad, excluyendo así a las migrantes víctimas de trata en situación irregular de la posibilidad de acceder a las medidas mediatas. De facto, esta distinción da un trato desigual a las mujeres migrantes en situación irregular en Colombia, quienes, por el solo hecho de su estatus migratorio, quedan excluidas del acceso a las medidas necesarias de asistencia y protección para el restablecimiento de sus derechos⁶⁰.

Finalmente, vale la pena hacer un breve comentario frente al Eje de Investigación y Judicialización previsto en la Estrategia y las líneas de acción que allí se proponen. En particular conviene resaltar la necesidad de una adecuada formación y actualización de los operadores de justicia. Esto es especialmente relevante, si se tiene en cuenta que son los y las fiscales quienes, al hacer la calificación del delito como de trata o de otro delito, determinan las posibilidades reales de protección de las víctimas y su acceso a la ruta de atención. Una indebida calificación de la conducta puede implicar, no sólo la revictimización de la persona que ha logrado denunciar, sino que también la expone a un altísimo riesgo de sufrir retaliaciones por parte de los agresores, capaces de afectar su vida e integridad y la de sus familias.

En este sentido, resulta clave destacar las líneas de acción del eje de investigación y judicialización, orientadas a: (i) Desarrollar procesos de formación y actualización dirigidos a operadores de justicia; (ii) Fortalecer la capacidad operativa de las entidades competentes en la investigación y judicialización del delito de trata de personas; (iii) Actualizar las estrategias de investigación, prestando especial atención al desarrollo de actividades de verificación proactivas en zonas potencialmente vulnerables al delito.

Sin duda, estos tres ejes brillaron por su ausencia en el caso que hoy conoce la Corte Constitucional, pues no solo se hizo una indebida calificación del tipo penal, sino que esta calificación inicial determinó la suerte que corrió la víctima de trata de personas. La mujer migrante en situación irregular, además de ser víctima del delito de trata, ha sido sistemáticamente revictimizada por las autoridades colombianas, sin que haya sido posible para ella ni para su familia acceder a las medidas que ofrece la ruta para los hechos del delito de trata.

De acuerdo con el objetivo de la Ley antes mencionado, esta protección institucional está disponible para las personas víctimas quienes residen en Colombia, así como para quienes son trasladadas en el territorio nacional. Esto significa, entonces, que las personas víctimas de trata, quienes son migrantes en territorio colombiano, deberían estar amparadas por

⁶⁰ Esta forma de proceder de las autoridades locales la hemos podido constatar a partir del trabajo de campo realizado en el marco de la Clínica, especialmente en una investigación realizada en los municipios de frontera con Venezuela en Norte de Santander, en el que entrevistamos algunas autoridades municipales.

este marco normativo, el cual prevé un conjunto de medidas de atención, unas inmediatas y otras mediatas, sin que deba hacerse una distinción sospechosa en virtud de la nacionalidad o del estatus migratorio de las personas víctimas.

No obstante, una lectura sistemática del articulado permite arribar a dos conclusiones generales en relación con esta Ley. La primera, es que la perspectiva de la normativa está realmente orientada a identificar y a apoyar a las víctimas de trata de nacionalidad colombiana, quienes son reclutadas por redes de trata y su explotación ocurre en el exterior. Esta afirmación se refuerza con lo dispuesto en el artículo 11 sobre el fortalecimiento de la cooperación institucional, conforme al cual el *“Gobierno Nacional identificará los países involucrados en actividades relacionadas con la trata de colombianos, aquellos para los que Colombia representa un lugar de tránsito o destino de actividades transnacionales de trata”*.

Es decir, este marco normativo de la trata no está diseñado para hacer frente a un contexto de trata en el que niñas, jóvenes y mujeres están siendo reclutadas en otros países y traídas a territorio colombiano para ser explotadas de distinta forma a través de redes de trata. Entonces, estamos en presencia de un marco normativo y un diseño institucional que son anteriores al fenómeno migratorio actual, con fuerte presencia de personas de nacionalidad venezolana, supremamente propensas a caer en estas redes de explotación.

La segunda conclusión tiene que ver con que, a pesar de que la normativa no hace distinción frente a la nacionalidad de las víctimas o su estatus migratorio, lo cierto es que la política de trata que se ha derivado de dicha Ley sí termina haciendo estas distinciones. Si bien todas las personas víctimas del delito de trata son víctimas y en tal virtud deben recibir la atención estatal, en tanto *“residentes o trasladadas en el territorio nacional”*, es innegable que, reservar las medidas mediatas, únicamente para aquellas víctimas cuyo estatus migratorio en Colombia es regular, es muestra de la aplicación práctica de los criterios sospechosos advertidos.

Así, este diseño institucional no es receptivo a las dificultades de acceso a documentos que las personas migrantes de origen venezolano enfrentan en su país, así como tampoco lo es frente a las barreras de acceso a los fluctuantes y precarios mecanismos de regularización migratoria disponibles en Colombia. Ello implica que, no solo estamos en presencia de personas migrantes víctimas de trata, sino que, además, éstas no cuentan con un estatus migratorio regular ni los canales para regularizar su situación. Esto hace que ellas sean personas especialmente propensas a ser víctimas de este tipo de conductas delictivas y que sus posibilidades de acceso a las medidas mediatas les resulte imposible, exacerbando aún más su situación de vulnerabilidad.

7. La imposibilidad de regularización del estatus migratorio para los migrantes provenientes de Venezuela.

Tal como lo señala la reciente Resolución 240 de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores *“por el cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia – PEP (...)”*, se han adoptado estas medidas temporales *“teniendo en cuenta el alto flujo migratorio de nacionales venezolanos que continúan ingresando al territorio colombiano, con vocación de permanencia en el país (...) a fin de que puedan permanecer*

en Colombia de manera regular y ordenada". Sin embargo, tales medidas han resultado insuficientes por al menos dos razones: (i) se trata de medidas temporales y fragmentarias, que no han permanecido en el tiempo de manera ininterrumpida desde su creación en el 2017, (ii) tienen como requisito haber ingresado por puesto de control migratorio habilitado con pasaporte; cosa que, constituye un requisito de difícil o imposible cumplimiento para la población venezolana.

Las medidas temporales de regularización migratoria, establecidas por el Gobierno Nacional, son fragmentarias en tanto se han implementado con términos limitados e insuficientes, los cuales dificultan el acceso a estos mecanismos, debido a que el fenómeno migratorio venezolano hacia Colombia se ha presentado de manera constante desde el año 2015. En los anexos 1 y 2 se presentan unas tablas que evidencian la discontinuidad en el tiempo para acceder al Permiso Especial de Permanencia. Allí se puede observar que han existido largos periodos de tiempo en los cuales los migrantes venezolanos no han podido acceder a este mecanismo de regularización migratoria, debido a la ausencia de un término vigente. El lapso más amplio de desprotección se presentó durante el año 2019, año en el que ingresó al territorio la Sra. la víctima y en el que no se habilitaron mecanismos de regularización. Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) ha dado cuenta de la imposibilidad que tienen las personas de nacionalidad venezolana para acceder a documentos oficiales. Ha señalado que lo anterior:

[V]ulnera los derechos a la personalidad jurídica y a la identidad, así como otros derechos conexos. La CIDH ha observado que como falta de acceso de documentos las personas enfrentan dificultades para entrar de manera regular a otros Estados, conllevando una violación al derecho a la libre circulación y residencia⁶¹.

Adicionalmente, en su Resolución No. 2/18, la CIDH señaló que:

En el marco de la crisis de migración forzada que enfrentan las personas venezolanas existen vacíos de protección para el goce efectivo de los derechos humanos de estas personas. Entre ellas, preocupan a la CIDH prácticas tales como rechazos en frontera, expulsiones o deportaciones colectivas, la dificultad de muchas personas venezolanas para obtener pasaportes u otros documentos oficiales exigidos por algunos Estados para regularizarse o ingresar de forma regular a sus territorios, pagar los costos de las solicitudes de visas y el acceso igualitario a derechos en los países de destino⁶². (Énfasis añadido).

Estas barreras también han sido reconocidas en el *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para Los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, en el cual se señaló que:

Las personas venezolanas tropiezan con obstáculos para obtener o legalizar documentación, lo cual vulnera su derecho a salir del propio país y su derecho a tener una identidad. Estos obstáculos también tienen un impacto negativo en el derecho a adquirir una nacionalidad y en el derecho a vivir en familia e impide la

⁶¹ CIDH. *Venezuela: Informe Anual 2018. Capítulo IV.B Venezuela*, 21 de marzo 2019. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.4b.VE-es.pdf>

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2 de marzo de 2018). Resolución 2/18 Migración Forzada de Personas Venezolanas.

reunificación familiar [...] ⁶³

De modo que, frente a los requisitos asociados a las fechas de ingreso al país y de un pasaporte con sello de ingreso a Colombia, las barreras de acceso a los mecanismos temporales de regularización habilitados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia, son imposibles de sortear en la mayoría de los casos. Por su parte, las visas no solo requieren presentar un pasaporte con sello de ingreso al territorio, sino también documentos apostillados, contratos laborales, entre otros, que resultan de muy difícil acceso para la población migrante proveniente de Venezuela en situación de vulnerabilidad. Más aún, los costos del trámite para la obtención de una visa y de una cédula de extranjería, pueden superar los USD \$300. Ello constituye una importante barrera de acceso a la posibilidad de regularizar su estatus migratorio, para los migrantes en situación de vulnerabilidad que se han visto forzados a salir de Venezuela.

Así las cosas, a pesar de que la Corte Constitucional ha reconocido la obligación de los extranjeros en Colombia de cumplir con el ordenamiento jurídico del país, existe una imposibilidad de hecho, en muchos de los casos de migrantes venezolanos en situación de vulnerabilidad, para obtener documentación oficial en su país. Es imperativo que las entidades del Estado reconozcan esta situación, con el objetivo de no generar una vulneración de los derechos fundamentales de esta población.

8. La identificación inicial del tipo penal condiciona el desarrollo del proceso. La atención a las víctimas de trata no puede estar supeditada a la identificación del delito.

La calificación jurídica de los delitos que se cometen en territorio colombiano se encuentra en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, quien tienen la función de adecuar los hechos denunciados a los tipos penales que se encuentren en el Código Penal. Esta función establece que, sí el Fiscal a cargo del caso encuentra que en la descripción de los hechos se presenta determinado tipo penal, puede iniciar la investigación por esos hechos. Asimismo, le otorga al mismo funcionario la facultad de cambiar esa calificación, inclusive, hasta antes de la audiencia de sentido del fallo, entendiendo que si en el curso de la investigación encuentra probada la comisión de nuevos delitos, pueda variar su calificación jurídica.

La Corte Constitucional ha avalado la posibilidad de que se realicen cambios en la calificación jurídica, tal como lo hizo en la Sentencia C- 199 de 2002⁶⁴:

(...) La posibilidad de efectuar la modificación debe ajustarse a ciertos parámetros que emanan de la propia Carta, y sobre los cuales la Corte ha tenido ocasión de sentar criterios en oportunidades anteriores. Estos parámetros son los siguientes: a- El cambio de calificación puede ser propuesto por el juez y esta proposición, independientemente de la conformidad del fiscal con ella, determina la posterior congruencia entre la acusación y la sentencia. b- La modificación de la calificación de la conducta punible encuentra un límite natural que radica en la imposibilidad en que se encuentra el juzgador de introducir hechos nuevos (...).

⁶³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (12 de julio de 2019). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-199/02, 19 de marzo del 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Al ser una facultad que se encuentra en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, el accionar de la víctima se ve limitado, en el entendido que esta no puede proponer cambios a la calificación jurídica del delito. Esto es especialmente importante, ya que, como ocurre en el caso concreto, la existencia de una calificación errónea, excluye a las víctimas de las rutas de atención diseñadas para los casos de trata de personas y las coloca en una situación de vulnerabilidad mayor.

En detalle, se evidencia que la calificación jurídica dada por parte de la Fiscalía deja de lado la aplicación del principio de especificidad del tipo penal, el cual establece que en casos en los cuales una conducta se adecue a varios tipos penales, se preferirá en su aplicación el que contenga mayores elementos descriptivos. Es así como el tipo penal contemplado en el artículo 188A del Código Penal describe mejor la situación del caso en concreto, con lo cual su aplicación debe preferirse al de inducción a la prostitución.

(...) Artículo 188 A. *Trata de personas*. Modificado por el art. 3, Ley 985 de 2005 El que promueva, induzca constriña facilite financie, colabore o participe en el traslado de una persona dentro del territorio nacional o al exterior recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza, o engaño, con fines de explotación, para que ejerza prostitución, pornografía, servidumbre por deudas, mendicidad, trabajo forzado. Matrimonio servil, esclavitud con el propósito de obtener provecho económico o cualquier otro beneficio, para si o para otra persona incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y una multa de seiscientos (600) a mil (1000) salarios mínimos legales vigentes mensuales al momento de la sentencia condenatoria.

Por el contrario, la inducción a la prostitución corresponde a un tipo penal básico y casi residual de explotación sexual y no contempla los demás elementos que la accionante narra sobre la forma de llegada al país y los ofrecimientos “laborales” realizados.

(...) Artículo 213. Inducción a la Prostitución. El que con ánimo de lucrarse o para satisfacer los deseos de otro, induzca al comercio carnal o a la prostitución a otra persona, incurrirá en prisión de diez (10) a veintidós (22) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por último, para evitar situaciones similares a las ocurridas a la accionante, la Fiscalía debe dar a los casos de trata de personas una aplicación similar a la investigación que realiza en los casos de feminicidio. Así, inicialmente, la Fiscalía debería considerar todas las denuncias como trata de personas y cambiar la calificación jurídica, si la investigación arroja información que así lo amerite.

Lo anterior, evita que personas que son víctimas de este tipo de conductas se queden por fuera de los canales de atención que, por obligación internacional, debe aplicar el Estado. Teniendo en cuenta que en muchas ocasiones la calificación jurídica es dada de forma impositiva por el funcionario que recibe la denuncia y la víctima no tiene la posibilidad procesal ni el conocimiento técnico para el cambio de calificación.

A partir de los anteriores argumentos, formulamos las siguientes,

9. Solicitudes

Solicitamos respetuosamente tutelar los derechos invocados por la accionante y, en consecuencia:

Primero: ordenar a la Fiscalía General de la Nación que revise y ajuste la tipificación del delito en el caso concreto.

Segundo: ordenar a la Secretaría Municipal de Gobierno, o a quien tenga a su cargo la coordinación del Comité Municipal de Trata, que garantice a la accionante el acceso a la ruta de atención y asistencia para víctimas de trata de personas y, en particular, a las medidas de asistencia mediata e inmediata, sin consideración de su estatus migratorio.

Tercero: exhortar al Presidente de la República para que expida la nueva Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, en la que se tenga en consideración las particularidades del contexto migratorio actual y el acceso a las medidas mediatas e inmediatas para las personas migrantes víctimas de trata, independiente de su estatus migratorio.

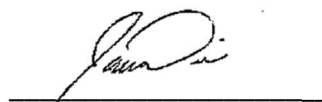
Cuarto: exhortar a la autoridad local de trata demandada para que en adelante se abstenga de negar el acceso a las medidas de atención en función del estatus migratorio de la víctima.

Firmantes:



Carolina Moreno Velásquez

C.C.: 43.867.114



Laura Cristina Dib Ayesta

C.E.: 876.495



Gracy Pelacani

C.E.: 856.378



Carlos Julián Mantilla Copete

C.C.: 1.098.731.623

ANEXOS

Anexo 1

Actos administrativos que regulan el PEP y establecen términos	Resolución 5797 de 2017 – Ministerio de Relaciones Exteriores	Resolución 0740 del 05 de febrero de 2018 – Ministerio de Relaciones Exteriores	Resolución 10677 del 18 de diciembre de 2018 – Ministerio de Relaciones Exteriores	Resolución 0240 del 23 de enero de 2020 – Ministerio de Relaciones Exteriores
Actos administrativos que implementan	Resolución 1272 de 2017 – Migración Colombia	Resolución 0361 del 06 de febrero de 2018 – Migración Colombia	Resolución 3317 del 19 de diciembre de 2018 – Migración Colombia	Resolución 0238 del 27 de enero de 2020 – Migración Colombia
Requisito temporal de permanencia en el territorio colombiano	Migrantes venezolanos que se encuentren en Colombia hasta el 28 de julio de 2017	Migrantes venezolanos que se encuentren en Colombia hasta el 02 de febrero de 2018	Migrantes venezolanos que se encuentren el Colombia hasta el 18 de diciembre de 2018	Migrantes venezolanos que se encuentren en Colombia hasta el 29 de noviembre de 2019
Plazo para solicitar el PEP	03 de agosto - 31 de octubre de 2017	07 de febrero de 2018 – 07 de junio de 2018	27 de diciembre de 2018 – 27 de abril de 2019	29 de enero de 2020 – 29 de mayo de 2020

Anexo 2

Tipo de PEP	PEP - Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela	PEP – Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos	PECP – Solicitud de refugio	PEP – Fomento de la Formalización
Actos administrativos que regulan el PEP y establecen términos	Resolución 2540 del 21 de mayo de 2019 – Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto 1288 de 2018 – Presidencia de la República	Resolución 3548 del 03 de julio 2019 – Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto 117 de 2020 – Presidencia de la República

Actos administrativos que implementan	Resolución 1465 del 21 de mayo de 2019 – Migración Colombia	Resolución 2033 del 02 de agosto de 2018	Resolución 2278 del 31 de julio de 2019 – Migración Colombia	N/A
Requisito temporal de permanencia en el territorio colombiano	Migrantes que al momento de su ingreso al territorio hicieran parte de la Fuerza Pública de Venezuela y que se encontraran en Colombia a fecha 13 de mayo de 2019	Migrantes inscritos en el RAMV y que se encuentren en territorio colombiano a fecha 02 de agosto de 2018	Haber solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018 y les haya sido rechazada. Encontrarse en territorio colombiano a fecha 3 de julio de 2019.	No tiene requisito temporal de permanencia en territorio colombiano; sin embargo, requiere presentar una oferta activa de contrato laboral o de contratación por prestación de servicios.
Plazo para solicitar el PEP	24 de mayo de 2019 – 22 de julio de 2019	02 de agosto de 2018 – 02 de diciembre de 2018	15 de septiembre de 2019 – 15 de diciembre de 2019	N/A