

PAE 2008

DIRECCIÓN TÉCNICA SECTOR SALUD Y BIENESTAR SOCIAL
SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS SECTORIAL SALUD Y BIENESTAR SOCIAL

“ACCIONES CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES EN EL DISTRITO CAPITAL”

TIPO DE PRODUCTO: INFORME SECTORIAL

PERÍODO DE ESTUDIO: 2004-2008

RESPONSABLE: DRA. CLAUDIA GÓMEZ MORALES

ELABORADO POR:

YANETH CRISTINA GARCÍA PABÓN	PROFESIONAL UNIVERSITARIO 219-01	_____
YANETH BERNAL REYES	PROFESIONAL UNIVERSITARIO 219-01	_____
MYRIAM SICHACÁ CASTIBLANCO	PROFESIONAL ESPECIALIZADO 222-04	_____
<u>ROBERTO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ</u>	<u>PROFESIONAL ESPECIALIZADO 222-07</u>	_____
NOMBRE	CARGO	FIRMA

REVISADO Y APROBADO POR:

<u>DRA. BLEIDY PÉREZ BALLESTAS</u>	<u>DIRECTORA SECTORIAL</u>	_____
NOMBRE	CARGO	FIRMA

FECHA DE ELABORACIÓN: DÍA 19 MES DICIEMBRE AÑO 2008

FECHA DE APROBACIÓN: DÍA 19 MES DICIEMBRE AÑO 2008

NÚMERO DE FOLIOS: 68



Contralor de Bogotá, D. C.

Miguel Angel Morales-Russi Russi

Contralor Auxiliar de Bogotá, D. C.

José A. Corredor Sánchez

Director Técnico Sectorial

Bleidy Pérez Ballestas

Subdirector Análisis Sectorial

Claudia Gómez Morales

Analistas Sectoriales

Yaneth Cristina García Pabón
Myriam Sichacá Castiblanco
Roberto Jiménez Rodríguez

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE CUADROS	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS	5
1. MARCO NORMATIVO	7
2. MARCO CONCEPTUAL	12
2.1. DE ALGUNOS ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA PROBLEMÁTICA DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES- ESCNNA.	14
3. ANTECEDENTES	18
3.1. PANORAMA INTERNACIONAL Y NACIONAL	18
3.2. LA ESCNNA EN BOGOTA EN LOS ÚLTIMOS TRES PLANES DE DESARROLLO	23
3.2.1. Bogotá para vivir todos del mismo lado (Decreto 440 de 2001)	23
3.2.2. Bogotá Sin indiferencia “Un compromiso Social contra la pobreza y la exclusión social” (Acuerdo 119 de 2004)	26
3.2.3. Bogotá Positiva para vivir mejor 2008-2012 (Acuerdo 308 de 2008)	30
4. ACCIONES E INTERSECTORIALIDAD DE LA POLÍTICA	32
4.1 DE LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN	33
4.2. DE LAS ACCIONES DESDE LAS ENTIDADES DISTRITALES	37
4.2.1. Desde la Secretaría Distrital de Integración Social	38
4.2.2 Desde la Secretaría de Educación	47
4.2.3 Desde la Secretaría de Salud	49
4.2.4 Desde la Personería	51
4.2.5 Desde la Secretaría de Gobierno	52
4.2.6 Desde el IDIPRON	53
4.2.7 ICBF-Regional Bogotá.	54
4.2.8. De las acciones desde el ámbito local	55
5. DE LA PENALIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES- ESCNNA.	60
6. CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFÍA	66

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO No.	NOMBRE DEL CUADRO	Pág
1	MONTOS CONTRATADOS ESCNNA 2004-2008 (abril)	31
2	ESTADÍSTICAS DE ATENCIÓN NNA EN ESC POR GÉNERO 2004-2007	41
3	ATENCIÓN ESPECIALIZADA VÍCTIMAS VIOLENCIA INFRAFAMILAIR Y SEXUAL 2004-2008	42
4	ATENCIÓN ESCNNA 2004-2008 SEGÚN SIRBE	44
5	RECURSOS SDS PARA ATENDER ESCNNA 2004-2008	50
6	CUPOS-USUARIOS ATENDIDOS Y RECURSOS EJECUTADOS	54
7	PENALIZACION A LOS ACTORES DE LA ESCNNA CÓDIGO PENAL COLOMBIANO	60

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO No.	NOMBRE DEL GRÁFICO	Pág
1	INSTANCIAS QUE INTERVIENEN EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA ESCNNA	33
2	ENTIDADES A NIVEL DISTRITAL EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA ESCNNA	37

INTRODUCCIÓN

Cada día que pasa, en el mundo un creciente número de niños y niñas en distintos lugares son objeto de explotación; la facilidad para viajar, el adelanto tecnológico, las crecientes migraciones y desplazamientos, se convierten en ambientes que facilitan la práctica de abusos en contra de seres indefensos, bien sea por su edad o por las condiciones económicas y sociales en que viven. Todo ello pese a que, se considera imperante la protección de sus derechos y el compromiso ineludible para los estados, las familias y en general la sociedad de brindar las mejores condiciones de desarrollo que permitan su felicidad.

El presente documento, pretende establecer las acciones adelantadas por las entidades distritales que tienen bajo su quehacer la atención integral a los menores habitantes de la ciudad, que se encuentran en explotación sexual comercial, para lo cual abordó los siguientes aspectos de análisis.

En un primer capítulo se hace una referencia normativa en los planos internacional, nacional y distrital, con el fin de ubicar al lector en aspectos jurídicos que tratan la problemática. En segundo lugar, se presenta el marco conceptual mediante el cual se busca precisar definiciones, actores y situaciones propias de la explotación sexual en NNA.

El capítulo de antecedentes, hace referencia a cómo ha sido contemplado el tema desde los escenarios internacionales, cuyo propósito ha sido la visibilización del tema y lograr el compromiso por parte de los estados, para que sea un tema prioritario en las agendas públicas a nivel nacional y territorial.

El capítulo siguiente hace alusión al tema de la intersectorialidad de las acciones, como elemento de análisis indispensable para establecer la efectividad de la política pública frente a la ESCNNA en la ciudad, puntualizando el papel cumplido por las principales entidades distritales comprometidas con la atención de este flagelo.

Finalmente se presentan algunas conclusiones, con las que este organismo de control pretende poner en conocimiento no sólo de la administración distrital, sino de los ciudadanos, elementos de juicio que permitan la implementación de acciones de mejora en aras de proteger y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad.

“ACCIONES CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL DISTRITO CAPITAL”

1. MARCO NORMATIVO

La ESCNNA es un fenómeno que día por día toma más fuerza tanto en el ámbito internacional como en el nacional, distrital y local. Por ello, la normatividad en la materia se encuentra articulada en sus diferentes planos, para permitir que las acciones de prevención, promoción y atención sean más efectivas, con el objetivo de disminuir sustancialmente la problemática.

De manera sintetizada se muestra a continuación la principal normatividad como referencia histórica de la ESCNNA:

Plano Internacional:

CONVENIO/ASAMBLEA O CONVENCIÓN	CONTENIDO
Declaración de los Derechos del Niño - Proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.	Establece que los niños deben ser protegidos contra toda forma de abandono, crueldad y de explotación, y no serán objeto de ningún tipo de trata.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.	Establece que los estados partes deben adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger al niño contra toda forma de abuso físico o mental, malos tratos o explotación, el abuso sexual, entre otros; además, deben contar con programas sociales de prevención, remisión a una institución, tratamiento, seguimiento e intervención judicial. Los estados partes se comprometen a proteger a la población infantil contra las diferentes formas de explotación y abuso sexuales como la prostitución, la pornografía y dedicación por parte del menor a cualquier actividad sexual ilegal, por medio del ejercicio de medidas nacionales, bilaterales y multilaterales necesarias para impedir este flagelo.
Declaración y Programa de Acción Primero Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños Estocolmo, Suecia, 27-31 de agosto de 1996	Los gobiernos de 122 países, se comprometen ha establecer una asociación global contra la explotación sexual comercial de los niños, y se fijaron compromisos por parte de los países miembros.
C182 Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y de la acción inmediata para su eliminación junio de 1999 (OIT).	Establece que todo Miembro deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia. Determina la prohibición de todas las formas de esclavitud, la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, la utilización y el reclutamiento de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas.
Asamblea General de las Naciones Unidas	Aprobación del protocolo para la prevenir, reprimir y sancionar

CONVENIO/ASAMBLEA O CONVENCION	CONTENIDO
celebrada en el año 2000.	la trata de personas, especialmente de mujeres y niños. Se establece la obligación de tipificar como delito, la trata de personas. Define las obligaciones de asistencia y protección a las víctimas.
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución A/RES/54/263 de 25 de mayo de 2000 Entrada en vigor, el 18 de enero de 2002.	Los Estados Partes prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil. Además, los estados adoptarán medidas penales y de asistencia para prevenir y atacar la problemática.
Segundo Congreso Mundial contra la ESC, en Yokohama, Japón. Diciembre 20 de 2001.	El compromiso social de Yokohama demandó una aplicación más efectiva de los tratados internacionales para proteger a los niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual comercial ¹ .

Plano Nacional

NORMA	CONTENIDO
Constitución Política Nacional de 1991	Los artículos 12 y 17 prohíben los tratos inhumanos o degradantes y el comercio de seres humanos en todas sus formas, conductas estas que representan dos modalidades de maltrato permanente, ocurrencia con niños, niñas y adolescentes, víctimas de explotación social. El artículo 44 establece que los niños serán <i>protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos</i> . La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.
Ley 12 de 1991	Se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.
Ley 360 de 1997.	Se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto-Ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1456 de 1997	Se modifica el Decreto 1974 de 1996. El cual creó el Comité Interinstitucional contra el tráfico de mujeres, niñas y niños.
Ley 679 de 2001	Se desarrolla el artículo 44 de la Constitución, con la expedición de un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores. Se establece las prohibiciones, deberes,

¹ Tomado de la publicación Explotación Sexual Comercial de Adolescentes: aprendizaje de un modelo d atención. OIT.2007.

NORMA	CONTENIDO
	sanciones, infracciones, medidas policivas y penales frente a la pornografía y turismo sexual con menores de edad. Igualmente, establece la existencia de un sistema de información sobre delitos sexuales, donde se disponga de una completa base de datos de delitos sexuales cometidos contra menores de edad, los responsables de desarrollarlo son: el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación.
Ley 704 de 2001	Se ratifica el Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.
Ley 765 de 2002	Aprueba el "Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía", adoptado en el 25 de mayo de 2000.
Decreto 1524 de 2002	El presente decreto tiene por objeto reglamentar el artículo 5 de la Ley 679 -2001, con el fin de establecer las medidas técnicas y administrativas destinadas a prevenir el acceso de menores de edad a cualquier modalidad de información pornográfica contenida en Internet o en las distintas clases de redes informáticas a las cuales se tenga acceso mediante redes globales de información.
Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y la Circular 018 de 2004, del Ministerio de Protección Social, Plan de Atención Básica.	Incorporó como línea del Plan de Atención Básica, la prevención y atención de la violencia sexual. Planteó mejorar la salud sexual y reproductiva, las metas apuntan a la reducción del embarazo adolescente, la reducción de la tasa de mortalidad materna evitable, el cubrimiento de la demanda insatisfecha en planificación familiar, la detección temprana del cáncer de cuello uterino, la prevención y atención de las ITS, el VIH y el SIDA. y a la detección y atención de la violencia doméstica y sexual
Ley 985 de 2005	<p>Adopta 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.</p> <p>El Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas será el organismo consultivo del Gobierno Nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas.</p>
Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y Adolescencia.	<p>En este, se establecen normas para la protección integral de niños, niñas y adolescentes y la garantía de sus derechos. Establece la responsabilidad conjunta de la familia, sociedad y Estado.</p> <p>Determina como edad para la aplicación del código los 18 años.</p> <p>Establece que al niño y adolescente debe protegersele contra la explotación sexual, la prostitución y pornografía,</p>

NORMA	CONTENIDO
	<p>entre otras circunstancias de maltrato infantil.</p> <p>Determina como obligaciones del Estado en relación a la problemática de la ESCNNA, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevenir y atender la violencia sexual, maltrato infantil y difusión de los derechos sexuales y reproductivos. - Proteger a los niños y adolescentes contra toda forma de explotación económica. - Erradicar las peores formas de trabajo infantil. - Garantizar la asignación de recursos que sean necesarios para lograr cumplir con las políticas públicas de la niñez y adolescencia en el plano nacional, distrital y municipal.
Ley 1146 de 2007	Se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente. Se establece el Comité Interinstitucional Consultivo para prevención y atención de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.
Decreto 2737 de 1989 - Código del Menor. (artículos que no han sido derogados)	Establece los derechos fundamentales de los niños, señala el papel de los tratados y convenios internacionales ratificados y aprobados por Colombia, la responsabilidad de las autoridades públicas y privadas en cuanto a la protección del menor. Igualmente, define las situaciones irregulares en las que pueden encontrarse los niños y sus diferentes medidas de protección.
Decreto 1524 de 2002 por el cual reglamenta el artículo 5° de la Ley 679 de 2001.	Busca prevenir el acceso de menores de edad a cualquier modalidad de información pornográfica contenida en Internet o en las distintas clases de redes informáticas a las cuales se tenga acceso mediante redes globales de información.
Plan Nacional para la niñez y la adolescencia 2006-2015: Colombia, un país para los niños y las niñas.	<p>Se incorpora los lineamientos de la Convención de los Derechos del Niño, tiene como objetivo la protección del menor por parte de la familia, la sociedad y el Estado ante situaciones de vulneración, explotación y violencia.</p> <p>Este plan tiene como meta para el 2015 lograr una cobertura del 100% en protección integral de los niños víctimas de explotación y abuso sexual y en riesgo, e igualmente establece como una de sus metas medir la contribución del Plan al cumplimiento de las metas en los departamentos y municipios del país.</p>
Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes menores de 18 años. 2006-2001.	<p>Articula el plano internacional, nacional y municipal en cuanto a la prevención, promoción, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en materia de explotación sexual comercial.</p> <p>Coordina el trabajo de las entidades con competencia en la materia.</p> <p>Aborda la problemática de ESCNNA bajo el principio de corresponsabilidad del Estado, sociedad civil y la familia.</p>

NORMA	CONTENIDO
Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador - 2008 a 2015	La estrategia nacional establece a la familia como unidad de intervención social, el reconocimiento y restitución de los derechos del menor, establece que la atención debe ser integral con coordinación de derechos. Así mismo, establece la articulación de recursos, acciones y comités de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Plano Distrital

NORMA/POLÍTICA/PLAN	CONTENIDO
Acuerdo 12 de 1998	Se creó el Consejo Distrital de Atención Integral a los Menores en Abuso y Explotación Sexual, como el encargado de formular políticas y programas de las entidades responsables. Se crearon los Consejos Locales para la Atención Integral a los Menores en Abuso y Explotación Sexual en cada una de las localidades.
Acuerdo 184 de 2005	Se establece la restricción del acceso a material pornográfico a través del servicio de Internet a los niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años).
Acuerdo 152 de 2005	Se modificó el Acuerdo 12 de 1998 y se adoptaron medidas para la atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual. Entre las medidas que se tomaron se creó el Consejo Distrital de Atención Integral a las Víctimas de las Violencias Intrafamiliar y Sexual como cuerpo consultor y asesor encargado de formular políticas que articulen los programas de las entidades responsables en Bogotá D.C.
Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, Bogotá 2004 – 2008. Quiéreme Bien, Quiéreme Hoy, porque la Niñez se Vive Sólo una Vez.	La violencia sexual es la manifestación más palpable de la fractura ética de una sociedad que no ha logrado fortalecer vínculos de afecto y solidaridad. Esta violación del derecho a la vida, a una vida con dignidad, sobrepasa los límites de lo ético y lo social para convertirse en un reto político de construcción de autonomía, ciudadanía y democracia.
Plan Distrital para la prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencia y explotación sexual.	El Plan busca la garantía y restablecimiento de los derechos, el desarrollo de la autonomía y la autodeterminación en la persona y las familias, con el criterio de calidad de vida y de seguridad humana frente a la violencia, en el propósito de disminuir las causas estructurantes de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencia y explotación sexual, que afectan el ejercicio de los derechos de las personas y de las familias en Bogotá.
Plan Distrital para la atención integral de los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual.	Establece que la violencia intrafamiliar y sexual es intolerable. Determina actividades a nivel de prevención, detección y vigilancia y atención en violencia intrafamiliar, como además establece las entidades responsables y el tiempo de ejecución.

2. MARCO CONCEPTUAL

El abuso sexual es considerado como todo acto en el que una persona en relación de poder involucra a un niño, niña o adolescente en una actividad de contenido sexual que propicia su victimización y de la que el ofensor obtiene gratificación, destruyendo la autoestima y la seguridad personal de sus víctimas. El abuso sexual es más que la violación y/o penetración, incluye contactos físicos y manipulación emocional².

Con la declaración y Agenda para la Acción del Congreso Mundial contra la explotación Sexual Comercial de la Niñez, se definió que dicha explotación *“Es una violación de los derechos fundamentales de la niñez. Comprende el abuso sexual por parte del adulto y remuneración en dinero o especie para el niño o para una tercera persona o grupo de personas. El niño(a) es tratado (a) como objeto sexual y como mercancía. Constituye una forma contemporánea de esclavitud”*³. Las clases de explotación sexual son: turismo sexual, pornografía, el tráfico, matrimonios serviles y la utilización de menores por grupos armados ilegales, los cuales se describen a continuación:

Cuando se habla de explotación sexual comercial infantil, según la OIT, *se refiere a la utilización del niño/ña como objeto sexual, mercancía negociable a cambio de una transacción monetaria o en especie. El término “explotación sexual” implica la toma de conciencia sobre el comportamiento sexualmente abusivo contra las niñas y los niños. Implica el sometimiento del cuerpo y la voluntad de las víctimas, despojándolas así de sus más elementales derechos humanos*⁴. El término *“prostitución” les coloca en situación de infractores e infractoras en lugar de víctimas. Así mismo, esta forma de explotación siempre constituye una forma de coerción y violencia contra las niñas y los niños, pudiendo interpretarse como un trabajo forzoso y una forma contemporánea de esclavitud*⁵. Además, no es aceptable hablar de prostitución infantil, en la medida en que se entiende que el niño es un sujeto que debe ser especialmente protegido por el Estado y que debe ser alejado de cualquier actividad que le lesione o le coloque en grave riesgo de lesión física, mental o moral⁶.

El turismo sexual, la OIT lo referencia como aquellos viajes donde dentro del paquete turístico se incluye la oferta de servicios sexuales. Así mismo contempla que el turismo en muchas ocasiones es promocionado con mensajes de

² Ibídem

³ Declaración Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes. Suecia, 1996.

⁴ Declaración Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes. Suecia, 1996.

⁵ Explotación Sexual Infantil en Suramérica: Sistematización de la experiencia IPEC, 2001. OIT.

⁶ ICBF. Prevención de la explotación sexual infantil y atención a niños explotados sexualmente intervención de Orlando Scoppetta dg. Subdirector de investigaciones instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

propaganda de las bellezas naturales, culturales, utilizando el cuerpo de la mujer y de niños como atracción turística⁷.

La pornografía, en niños/niñas y adolescentes es entendida como “toda representación, por cualquier medio de comunicación, de un niño o niña menor de 18 años de edad, o con aspecto de niño, involucrado en actividades sexuales reales o simuladas, de manera explícita o sugerida, con cualquier fin”. Este tipo de explotación se ha incentivado más, con la utilización de la Internet como instrumento del que se valen los delincuentes sexuales para captar más menores de edad.

El Tráfico de niños y niñas, igualmente integra el abanico de conceptos que día a día alimenta la ESCNNA en el mundo, fue definido por Naciones Unidas, como *“el reclutamiento, transporte, transferencia, abrigo o recibo de personas para ser utilizadas por la fuerza u otras formas de coerción, de abducción, fraude, decepción, abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad, o bajo modalidades de dar o recibir pagos para alcanzar el consentimiento de una persona que tiene control sobre otra persona, con el fin de la explotación”*⁸.

Los matrimonios serviles, casamientos tempranos ó también llamados *matrimonios forzados*, es una práctica que indudablemente toca a los niños y niñas, y es aquella mediante la cual *“algunos niños/as, son obligados por sus padres ó terceros a tener una relación con una persona mayor, vecino de la comunidad o de mejor condición económica o poder social a cambio de ayuda en dinero o especie. En este tipo de relaciones se acepta tácitamente que el benefactor tenga relaciones de tipo sentimental y sexual con el menor, a cambio de la realización de tareas domésticas.”*⁹

Finalmente se tiene como otra práctica de ESCNNA, la utilización de menores por grupos armados ilegales, no solo en actividades sexuales, sino en utilizarlos como combatientes, en labores de inteligencia e inspección en campos minados y elaboración de comidas, a través del reclutamiento forzado e inducido.

En últimas, todas estas situaciones son constitutivas de violación de los derechos de los NNA, por cuanto atentan contra la dignidad, la vida, la salud y el bienestar de los menores que la padecen, aparte de ser actividades definidas expresamente como delitos, situación que pone de manifiesto la necesidad de acciones contundentes y efectivas por parte de la familia, la sociales y obviamente el Estado.

⁷ Explotación Sexual Infantil en Sudamérica: Sistematización de la Experiencia IPEC, Lima, Perú, 2001.

⁸ según el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Suprimir y Sancionar el Tráfico de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa el Convenio de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado

⁹ Definición tomada del Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación de la ESCNNA –ECPAT internacional.

2.1. DE ALGUNOS ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA PROBLEMÁTICA DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES-ESCNNA.

Coinciden diversos estudios sobre el tema de la ESCNNA, en considerarlo como un fenómeno multicausal, donde confluyen factores socio-culturales, familiares e individuales que propician este tipo de prácticas; que a su vez, son aceptadas de manera conciente o inconsciente por la sociedad y donde los NNA de manera perversa se configuran en objetos disponibles para el uso e intercambio sexual sin que ellos mismos tengan control, ni tampoco el de sus familias, medio que finalmente facilita de manera importante el actuar absolutamente reprochable de explotadores y clientes.

En este aparte, se hace referencia a algunos factores que predisponen la ESCNNA y se presentan en Sudamérica, entre los que cabe destacar:

El modelo educativo basado en una cultura patriarcal, que separa los roles asignados a cada sexo; es el imperante y socialmente aceptado, que promueve la dominación del hombre sobre la mujer vista como objeto sexual donde se impone el poder y la violencia. Contribuye también la imagen que se presenta de la mujer en medios comerciales y publicitarios donde prevalece la cosificación del cuerpo femenino.

El bajo nivel de escolaridad, primaria interrumpida, deserción bien sea por maltrato, limitaciones económicas o bajo rendimiento escolar, donde la región presenta en promedio un 45%¹⁰ de niños/as con nivel de primaria incompleto.

La caracterización de la sociedad actual (materialista y de consumo) basada en la supremacía del poder del dinero, que todo lo puede comprar, inclusive a los individuos y su dignidad, que en este esquema se constituyen en mercancía. Aspecto que evidencia además, la decadencia de valores de la sociedad, donde el cliente tiene variadas opciones que incluyen a niños y niñas, apetecidos por cuanto se considera que mantener relaciones sexuales con ellos implica menor riesgo de contagio de enfermedades de transmisión sexual.

La violencia y no reconocimiento en debida forma de los derechos de los NNA.

La utilización perversa del desarrollo tecnológico en comunicaciones e información que facilitan nuevas formas de contacto de NNA, producción, distribución y almacenamiento de pornografía a través de Internet y telefonía, donde se han

¹⁰ OIT- Explotación Sexual infantil en Sudamérica: Sistematización de la Experiencia IPEC, 2001 y Plan de Acción nacional para la prevención y Erradicación de Niños, Niñas y Adolescentes menos de 18 años.2006-2011 Bogotá. Colombia

configurado grandes y fuertes redes de pedófilos, amparados en mayor clandestinidad de esta repudiable práctica en contra de NNA.

Vinculación de NNA en actividades productivas propias de adultas como ventas ambulantes y trabajo doméstico, donde la interacción con adultos inescrupulosos induce a la explotación comercial.

La situación de pobreza y desplazamiento en que viven gran cantidad de NNA, que ante las limitaciones económicas encuentran en la explotación sexual, una falsa salida para ellos mismos y sus familias, si bien este factor incide en esta problemática, no es el más taxativo en la problemática.

Limitantes en el uso y disfrute de espacios físicos que favorezcan el desarrollo individual y la privacidad de los menores, donde se impone por hacinamiento la necesidad de compartir experiencias de todo tipo con adultos, situación que se considera inductor de NNA al acoso, abuso y maltrato por parte de los adultos.

El abuso sexual que lleva inmersa una situación de violencia física y psicológica de un adulto sobre el menor. En este sentido, en la región se contempla en múltiples casos que el agresor es un miembro del entorno familiar que generalmente chantajea al NNA con regalos o dinero para evitar su denuncia, con el gravísimo mensaje en el menor de que su cuerpo tiene un valor de cambio elemento que tiene incidencia en el fenómeno ESCNNA.

La expulsión y/o separación de los NNA del hogar donde la calle se convierte en su único espacio familiar, social y educativo, donde se impone la necesidad de rebuscar su subsistencia, (mendicidad, ventas ambulantes) exponiendo a los NNA ante hombres o mujeres que los inducen en la explotación sexual como forma de supervivencia.

Dentro de los comportamientos individuales que favorecen la ESCNNA, se encuentran el estado de vulnerabilidad emocional que puede presentar un niño, niña o adolescente que ha enfrentado maltrato, abandono o desprecio que ante situaciones de crisis pueden caer fácilmente en explotación, en prostitución o drogadicción.

Otros factores en este tipo de comportamiento es el consumo de sustancias psicoactivas a temprana edad; identificación de menores con líderes o pares negativos que inician a los menores dentro de un grupo y luego los relacionan con personas o redes de explotación sexual.

La existencia de explotadores que muestran comportamientos de parejas afectivas, amigos, benefactores capaces de mejorar condiciones de vida y

situaciones de necesidad, que operan con la colaboración de actores sociales como policía, empresarios y otros. Actuar auspiciado por la laxitud de la ley en la penalización o falta de aplicación de la misma sumado a la no creencia suficiente de los testimonios de las víctimas.

Se considera igualmente como factor favorecedor, el hecho que NNA víctimas de explotación sexual han crecido en zonas de prostitución, que mientras sus progenitoras trabajan, fueron abusados.

Con relación a todas estas situaciones propiciadoras de la ESCNNA, se hace importante señalar la gravedad de los efectos ó consecuencias en la salud de esta población, toda vez que contribuyen en gran medida al deterioro de la salud, bajo la adquisición de enfermedades o infecciones de transmisión sexual, del VIH/SIDA, lo que conlleva a que bajos niveles de la autoestima, comportamientos violencia, conductas autodestructivas, hasta intentos de suicidio, entre otros¹¹.

Otro aspecto que reviste gran importancia, tiene que ver con los sujetos que participan en la ESCNNA, así:

En primer lugar tenemos el concepto que se tiene de **Víctima**; es considerada como aquella persona que es agredida y ofendida por el delito sexual de constreñimiento a la prostitución, inducción a la prostitución o trata de personas con fines de explotación sexual o pornografía con menores de edad.

Los explotadores, sujetos altamente responsables como promotores de la ESCNNA, por ejemplo el proxeneta el que se define como el hombre o mujer que propicia las relaciones sexuales remuneradas con personas menores de edad, es el encargado de contactar, invitar, inducir, establecer la relación entre el niño/ña y el explotador y los somete a una relación de dependencia.

Los intermediarios, en esta categoría se tienen a los empresarios, botones de los hoteles, taxistas, dueños de residencias, vendedores informales, los pares de parche o pandilla, los que se favorecen indirectamente por facilitar el contacto sexual entre los NNA y el explotador o proxeneta¹².

El tratante, es toda persona que cumple varias funciones en e proceso de trata de personas, entre las que están: quien recluta, organiza el viaje o tramita los documentos. Es igualmente, quien acoge a la persona a su llegada, amenaza,

¹¹ Situación contemplada en el estudio del ICBF-Investigación social participativa sobre niños y niñas en alto riesgo o explotados sexualmente. Villavicencio Meta. 2004.

¹² Documento Escenarios de la infamia: Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes.



pega y obliga a trabajar. En general estas personas lo que pretenden es conseguir y ganar dinero a expensas del sufrimiento y la explotación de otros¹³.

¹³ Organización Internacional para las Migraciones –Misión en Colombia.

3. ANTECEDENTES

3.1. PANORAMA INTERNACIONAL Y NACIONAL

Cada día que pasa, en el mundo un creciente número de niños en distintos lugares son objeto de explotación; la facilidad para viajar, el adelanto tecnológico, las crecientes migraciones y desplazamientos, se convierten en ambientes que facilitan la práctica de abusos en contra de seres indefensos, bien sea por su edad o por las condiciones económicas y sociales en que viven. Todo ello pese a que, se considera imperante la protección de sus derechos y el compromiso ineludible para los estados, las familias y en general la sociedad, de brindar las mejores condiciones de desarrollo que permitan su felicidad.

Entre algunas de las violencias a que son sometidos los niños, niñas y adolescentes se encuentra la explotación sexual comercial, que a su vez posee diversas formas de vinculación entre las que se incluyen, la pornografía, la prostitución infantil, el matrimonio servil y el turismo sexual.

Desde hace algún tiempo, esta problemática viene convocando el interés de diversos actores privados, que se han dado a la tarea de hacer visible el tema como elemento fundamental en el marco de los derechos humanos de esta especial franja de población, y que busca que los estados del mundo pongan de relieve en su quehacer la problemática a fin de promover de manera decidida la protección integral de niños, niñas y adolescentes como el mayor tesoro actual y futuro de la sociedad.

En 1990 un grupo de investigadores por primera vez y de manera oficial revelaron el alto incremento de prostitución de niños, niñas y adolescentes en varios países asiáticos¹⁴, situación que dio origen a la creación de *ECPAT internacional (END CHILD PROSTITUTION CHILD PORMOGRAHY AND TRAFFICKING OF CHILDRE FOR SEXUAL PURPOSES)*¹⁵, organización dedicada a adelantar acciones tendientes a motivar a la comunidad mundial en aras de eliminar la prostitución infantil, la pornografía infantil y el tráfico de niños (as) con propósitos sexuales. Con esta intención y la co-organización de *ECPAT Internacional* fue celebrado en 1996 en asocio con UNICEF y el grupo de ONGs de la Convención

¹⁴ Investigadores en consulta en Tailandia sobre turismo sexual lo que dio origen crearon ECPAT como una organización dedicada a adelantar acciones tendientes a eliminar la prostitución infantil, la pornografía infantil y el tráfico de niños (as) con propósitos sexuales.

¹⁵ Organización que tiene sedes en más de 70 países, en África, América, Asia del este y Pacífico, Europa y CEI, Medio Oriente y Norte de África y Asia del Sur.

de los Derechos del niño, el Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA) con sede en Estocolmo-Suecia y la asistencia de 122 gobiernos de diversas partes del mundo, donde se puso de manifiesto el fenómeno de la ESCNNA, en crecimiento no solo en países asiáticos sino también en otras regiones del mundo.

En Yokohama-Japón en 2001 se realizó el Segundo Congreso Mundial contra la ESCNNA, evento que bajo el auspicio de ECPAT y de organizaciones a nivel mundial como OEA, Save the Children Suecia, entre otras muchas organizaciones no gubernamentales logró convocar a 134 gobiernos a fin de consolidar un movimiento fuerte en torno a la protección de niños, niñas y adolescentes.

La explotación sexual infantil es un fenómeno mundial que crece día a día, sobre todo por su actividad lucrativa e ilícita, aproximadamente 2.000.000 de menores en su mayoría niñas son explotados sexualmente, constituyéndose el tercer renglón de la industria ilegal antecedido por el tráfico de drogas y de armas, el beneficio mensual anual a nivel mundial se calcula en 1.000 millones de euros, donde unos 35.000 ciudadanos españoles viajan anualmente a Latinoamérica para tener contacto sexual con menores de edad, flagelo que cuenta además con más de 4.000.000 de sitios Web de material porno infantil ¹⁶.

En América Latina también se ha incrementando la explotación sexual infantil, donde la gran mayoría de los países no cuenta con presupuestos suficientes, ni el compromiso político para asumir el gran reto de combatirla, de acuerdo con el Segundo Congreso Mundial sobre el tema realizado en Costa Rica, el 23 de mayo de 2004. La problemática afecta sobre todo a los países en vía de desarrollo dado los recursos limitados para atacar este flagelo.

La explotación sexual infantil vulnera los derechos fundamentales de la niñez, siendo catalogada por la OIT como una forma de esclavitud y uno de los peores trabajos infantiles, por ello los países pueden legislar de manera unificada para que los explotadores se castiguen en cualquier parte del mundo que se encuentren, sin importar que el delito se haya cometido en otro país.

En 1989 con la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce por primera vez el derecho del niño y de la niña a estar protegido contra todas las formas de explotación y abusos sexuales. Diez años después en 1999 la OIT estableció por medio del Convenio No. 182 la urgencia de prohibir y eliminar por completo la explotación sexual infantil en los estados partes, Colombia como miembro ratificó la convención a través de la Ley 704 de 2001, con la cual se

¹⁶ "Actúa por la Infancia más Desfavorecida", Proyecto de Educación para el Desarrollo Cofinanciado por la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid.

busca proteger a los niños frente a la explotación sexual y promover su recuperación tanto física como psicológica y su correspondiente reintegración social. Igualmente, en este orden de ideas Colombia ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño con la Ley 12 de 1991 estableciendo básicamente la obligatoriedad de adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger al niño contra toda forma de abuso físico o mental, malos tratos o explotación, el abuso sexual, entre otros, como la exigencia de contar con programas sociales dirigidos a los menores en cuanto a la prevención, remisión, tratamiento, seguimiento e intervención judicial.

La UNICEF, estima que en Colombia hay 18.000.000 menores de edad, de los cuales aproximadamente 35 mil son explotados sexualmente, cifra que puede aumentar puesto que existen muchos casos no denunciados, la edad en que se inician los niños en esta actividad ilícita es menor de 10 años. La directora del ICBF, Elvira Forero reporta que la explotación sexual infantil creció en un 35 por ciento al pasar de 280 casos en el 2006 a 377 en 2007, como igualmente aseguró que en el 2006 en el Instituto recibió 228 casos por prostitución infantil y en 2007 los casos aumentaron a 310¹⁷. Entre las principales causas que han ocasionado el crecimiento de la explotación sexual infantil se encuentra el miedo al sida, por esto cada vez se solicitan niños más jóvenes, idea errónea, puesto que los menores tienen mayor riesgo contagiarse.

Según la ONU, Colombia es el tercer país en el mundo con mayor número de víctimas de trata de personas entre mujeres, niños y niñas. Además, de conformidad con el Informe Anual sobre Trata de Personas 2007 del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Colombia es uno de los países del Hemisferio Occidental con mayor número de mujeres y niñas trasladadas al extranjero para propósitos de explotación sexual, con cumplimiento de las normas mínimas para la eliminación de la trata de personas, donde en las acciones de prevención e intervención dependen fuertemente de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) contratadas por el gobierno con fondos limitados.

La Asociación Afecto, considera que los planes de acción en materia de explotación sexual infantil a nivel Nacional, carecen de recursos económicos para atacar con efectividad los casos de explotación cuando declara que "los recursos y las autoridades son precarias, necesitamos una policía transparente y capacitada para esta lucha, ya que quienes ejercen la explotación infantil pertenecen a redes criminales poderosas de alcance internacional que manejan altas sumas de dinero (...) falta que el Estado invierta en la niñez, pareciera que estuviera de brazos cruzados. Colombia necesita un doliente con recursos y tecnología para darle un

¹⁷ Diario El País 05 de agosto de 2008.

zarpazo final a las bandas de explotadoras que tienen azotados a nuestros niños”¹⁸.

En junio de 2008 en Asamblea General de la OEA en Medellín, Colombia referente a la juventud y valores democráticos, los 34 Jefes de los Estados Miembros de la realizaron un compromiso público para promover políticas públicas, programas y proyectos que mejoren la empleabilidad y la creación de empleos de calidad para los jóvenes del hemisferio, de conformidad con lo establecido por la (OIT) sobre el trabajo infantil. Así mismo, se expresó la necesidad de suscitar acciones para eliminación de todas las formas de violencia, incluida la explotación sexual de los jóvenes y la prostitución infantil”.

UNICEF tiene como meta lograr para el 2010 una erradicación total de la explotación sexual infantil para garantizar la protección total de la niñez ante cualquier tipo de explotación y abuso, lo que se logra desde la armonización legislativa a nivel local, nacional e internacional.

Los esfuerzos recientes en el país se concretan en la expedición del Plan Nacional para la niñez y la adolescencia 2006-2015: Colombia, un país para los niños y las niñas, donde se tiene como meta para el 2015 lograr una cobertura del 100% en protección integral de los niños víctimas de explotación y abuso sexual y en riesgo, como igualmente establece dentro una de sus metas medir la contribución de los departamentos y municipios en el cumplimiento de ella.

Además, se han dado avances legislativos como la promulgación de la Ley 679/01, cuyo objetivo es prevenir y contrarrestar la explotación sexual y comercial infantil a través de acciones de sensibilización sobre el problema de la prostitución, la pornografía y el abuso sexual de menores a través de programas, campañas y procesos de formación y capacitación.

Esta ley establece que *“con el fin de conocer los factores de riesgo social, individual y familiar que propician la explotación sexual de los menores, así como las consecuencias del abuso, el DANE, realizará una investigación estadística que será actualizada periódicamente”*¹⁹.

Entre otra información se debe tener, la cuantificación de los menores explotados sexualmente, por sexo y edad; lugares o áreas de mayor incidencia; cuantificación de la clientela por nacionalidad; formas de remuneración; formas de explotación sexual. Igualmente, la norma señala que esta información servirá de base a las autoridades para prevenir la explotación sexual de menores, y proteger y asistir a

¹⁸ Centro de información para especialistas en explotación infantil y adolescente.

¹⁹ Artículo 36 Ley 679 de 2001.

las víctimas infantiles con el fin de facilitar su recuperación y reintegración dentro de la sociedad.

De otra parte, advierte que las entidades u organismos oficiales pueden obtener la información en resúmenes numéricos. Al respecto la Contraloría, realizó solicitud de estos resúmenes al DANE, entidad que respondió que la difusión de la investigación se realizará a finales de 2008. Esta situación denota la poca trascendencia que se le ha dado al tema, toda vez que la investigación ordenada desde 2001, sólo se anuncia su difusión siete años después, restando fuerza al propósito de constituir base para la toma de decisiones sobre la materia.

De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones reglamentó el artículo 5 de la misma Ley, mediante el Decreto 1524 del 2001, que genera responsabilidades en las instituciones del Gobierno Nacional para proponer iniciativas técnicas y administrativas para la detección, filtro, clasificación, eliminación y bloqueo de contenidos de pornografía infantil en las redes globales de información.

Se inicia a partir del segundo semestre del año 2003, el proceso de construcción y elaboración del “Tercer Plan Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil”, cuyo énfasis se fundamenta en la erradicación de estas peores formas, específicamente la de la Explotación Sexual y Comercial infantil.

En agosto de 2003, se expide un compendio normativo nacional e internacional para la prevención y atención del abuso y la explotación sexual en la niñez, denominado “Para que los niños y niñas puedan vivir en Dignidad”, financiado por UNICEF, para facilitar el trabajo de las personas comprometidas con la defensa y la protección de los derechos de la niñez.

A partir de diciembre de 2003, se estableció en el marco de Cooperación Internacional, el Programa IPEC-OIT (Programa de Erradicación de Trabajo Infantil), que inició con el proyecto “Estructuración de Redes para la Prevención de la Explotación Sexual y Comercial Infantil, a través de un programa de Formación”, liderado por el Comité de Erradicación de Trabajo Infantil con el apoyo técnico y financiero de esta agencia de cooperación internacional.

Al respecto, es importante anotar que en el Congreso de la República, desde la Cámara de Representantes, se impulsó un proyecto de ley tendiente a adoptar medidas contra la ESCNNA, que incluían propuestas como la formulación y adopción del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la ESCNNA a través de decreto, la conceptualización de la Explotación Sexual Comercial y sus modalidades, fija competencias gubernamentales en este contexto y crea el Comité Nacional del Plan, así como los Observatorios de Explotación Sexual Comercial. También se destaca la concepción del principio de prioridad social a

través del cual se establece que *“cada entidad del Estado y cada ente territorial deberán incluir el problema como prioritario en sus planes de desarrollo y destinar asignaciones presupuestales y de recurso humano suficientes para la prevención y erradicación del mismo”*.²⁰ Desafortunadamente, este proyecto fue archivado en 2007.

3.2. LA ESCNNA EN BOGOTÁ EN LOS ÚLTIMOS TRES PLANES DE DESARROLLO

3.2.1. Bogotá para vivir todos del mismo lado (Decreto 440 de 2001)

En Bogotá D.C. la violencia y la explotación sexual infantil, se empezó a trabajar como política pública con el Plan de Desarrollo *“Bogotá para vivir todos del mismo lado” 2001-2004*, período durante el cual se expidió el Plan Distrital para la Atención Integral a los Niños y Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, se organizó el Sistema Único de Información, se crearon los Consejos Locales para la atención integral de niños y niñas y se estableció el programa “Desarmemos con Amor”, el cual se encontró dirigido especialmente al tema de explotación sexual infantil.

En el período 2001-2003 se evidenció el interés del Departamento Administrativo de Bienestar Social en adelante DABS, por ampliar los conocimientos sobre la problemática de explotación sexual de niños y niñas en el Distrito Capital, y es así como se adelantó la investigación realizada por el Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS) de la Universidad Externado de Colombia denominada “Explotación sexual y comercial de niños y niñas en Bogotá”, cuyos resultados se incluyeron en la política del Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir todos del mismo lado.

En efecto, el objetivo familia y niñez de este plan, contenía el programa “Desarmarnos con Amor”, que tenía dentro de sus proyectos específicos “atención integral a niños y niñas víctimas de delitos sexuales y de las peores formas de explotación” por medio del cual se pretendía mejorar las condiciones para el desarrollo integral, defensa, protección y restablecimiento de los derechos de niños y niñas víctimas de delitos sexuales y explotación en las peores formas de trabajo infantil.

Las acciones de este proyecto se apoyaban también en las acciones previstas en los proyectos “Acceso a la Justicia Familiar – Comisarías de Familia” y “Redes

²⁰ Cámara de Representantes. Proyecto de ley 129 de 2006.

para la Democracia Familiar” a través de los cuales se buscaba la prevención de actos violentos, la detección y la promoción de la denuncia.

Como metas se planteó “aumentar la revelación, identificación y denuncia efectiva de casos de violencia intrafamiliar y de los delitos de abuso sexual en un 50% y mejorar la calidad del servicio de atención en dichos casos. Igualmente se postuló como acciones prioritarias la implementación de los planes contra la violencia y abuso sexual de niños y niñas y para la erradicación de las peores formas de explotación infantil, haciendo especial énfasis en la explotación sexual. En la operacionalización de estos propósitos, se planteó como mecanismos institucionales que las comisarías de familia dependerían del DABS y la creación del Consejo Distrital de Política Social.

En ese período el Consejo Distrital para la atención integral a los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual creado en 1998 a través del Acuerdo 12, formuló el respectivo plan distrital conforme a la función establecida en el artículo 9º.

Adicionalmente, el Consejo Distrital de Política Social expuso en diciembre de 2003 el documento “Lineamientos Generales de Política Social para Bogotá 2004-2014. Una aproximación desde los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres, las personas mayores y la familia”. En estos lineamientos se recalcan como principios guías “el derecho prevalente y el interés superior de los niños y las niñas” y “la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado”, que supone la elaboración de agendas públicas construidas y compartidas colectivamente que hagan posible una acción gubernamental eficiente y efectiva y una participación activa de la sociedad y de la familia en la planeación de su propio desarrollo.

Además, en el diagnóstico particular de las denominadas situaciones adversas a modificar, y sus respectivos lineamientos se postulan aspectos como:

SITUACIÓN ADVERSA A MODIFICAR	LINEAMIENTOS	ENTIDADES RESPONSABLES Y CORESPONSABLES
Violencia sexual contra los niños y las niñas (19)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posicionar la violencia sexual contra los niños y las niñas como un intolerable social y como un delito, y fomentar la denuncia de la ciudadanía y de los niños y las niñas agredidos. 2. Desarrollar y fortalecer proyectos de educación sexual y de educación en valores que enfatizan en los derechos de los niños y las niñas y en la importancia de su desarrollo integral. 3. Fomentar la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado en el desarrollo sexual y psicoafectivo de los niños y las niñas. 4. Desarrollar y fortalecer los proyectos de atención 	DABS, SDS, Comité Distrital Contra el Abuso y la Explotación Sexual, ICBF, Consejo Distrital de Política Social a través de Secretaría de Educación, IDCT, IDR, IDIPRON.

SITUACIÓN ADVERSA A MODIFICAR	LINEAMIENTOS	ENTIDADES RESPONSABLES Y CORESPONSABLES
	<p>psicosocial a niños y niñas víctimas de abuso y explotación sexual.</p> <p>5. Fortalecer los mecanismos de identificación, enjuiciamiento y sanción de los agresores y las agresoras sexuales.</p> <p>6. Generar estrategias de prevención e intervención que fomenten el cambio cultural con respecto a la conducta sexual de los adultos hacia los niños, las niñas y los jóvenes, y hacia el comercio sexual con menores de edad, haciendo responsables tanto al vendedor como al comprador de servicios sexuales.</p>	
<p>Falta de control social sobre los mensajes emitidos por los medios de Comunicación y su impacto en el ejercicio y desarrollo de los derechos de los niños y las niñas. (24)</p>	<p>1. Fomentar la responsabilidad social y comprometer a los diferentes medios masivos de comunicación con la promoción, la protección y el reestablecimiento de los derechos de los niños y las niñas y con la prevención de las situaciones que los vulneran.</p> <p>2. Promover ejercicios de autorregulación y de control social sobre los medios de comunicación para garantizar el cumplimiento pleno de los derechos de los niños y las niñas en todas las emisiones que realicen.</p>	<p>Secretaría de Gobierno, Secretaría General, Veeduría Distrital. Consejo Distrital de Política Social a través de: Macro-sector social, empresas públicas comerciales del Distrito, SENA, ICBF, cajas compensación familiar, sector productivo.</p>
<p>Carencia de mecanismos legales y administrativos que permitan el reconocimiento de las denuncias presentadas por niños y niñas respecto a la violación de sus derechos. (28)</p>	<p>Definir mecanismos legales y administrativos para garantizar que la voz de los niños y las niñas sea tenida en cuenta en los escenarios institucionales y comunitarios que velan por sus derechos.</p>	<p>Secretaría de Gobierno, DABS, Veeduría Distrital. Consejo Distrital de Política Social a través de: Macro-sector social, ICBF, cajas compensación familiar.</p>

Como se puede observar en este documento se definieron lineamientos en un horizonte de largo plazo (hasta 2014); incluyó temáticas orientadas a la prevención y erradicación de la violencia sexual, para que sean ejecutadas por un importante número de entidades de diferentes niveles y naturaleza, de cuyas acciones se analizará en el siguiente capítulo.

Específicamente lo relativo al servicio de atención a niños y niñas víctimas de la explotación sexual, éste se inició en enero del 2002, a través de una ONG especialista en el tema (Fundación Renacer) y estuvo direccionado a brindar atención transitoria y ambulatoria a esta población, básicamente frente a necesidades de salud, alimentación, vivienda; se ofreció atención terapéutica de emergencia, educación sexual y reproductiva, atención a fármaco dependencia manejo del tiempo libre y se realizaron gestiones para el reintegro a los entornos escolar y familiar.

3.2.2. Bogotá Sin indiferencia “Un compromiso Social contra la pobreza y la exclusión social” (Acuerdo 119 de 2004)

El Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia concibió como política general la prevalencia de los derechos de las niñas y los niños; en el eje social como componente estructural del plan se formulan las políticas “protección, promoción y restablecimiento de derechos” y “ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas”.

En estos postulados se reafirma el interés de la administración por privilegiar los derechos de los niños y las niñas, sin embargo, el tema de explotación sexual y comercial no se señala explícitamente, sino que se plantea, que se adelantarán intervenciones integrales, interinstitucionales e intersectoriales para enfrentar problemas fundamentales que padecen los niños y niñas en situación de pobreza y vulnerabilidad, en especial violencia intrafamiliar, abuso sexual y explotación laboral.

En cambio, se señala como estrategia la garantía de acceso progresivo, permanencia y calidad en los servicios sociales, como posibilidad de ofrecer oportunidades para todas y todos y en especial para erradicar entre otros, el trabajo infantil, la explotación sexual y la violencia intrafamiliar.

Como programas respectivos se planteó “restablecimiento de derechos e inclusión social” el cual brindará especial atención a las poblaciones cuyos derechos han sido vulnerados, en especial a las víctimas de de violencia intrafamiliar y sexual, mediante acciones de protección y atención a las víctimas, de prevención y de restablecimiento de derechos, y de sanción a los causantes de su vulneración. Contemplará acciones de corresponsabilidad entre la sociedad, el Estado y la familia.

Empero lo anterior, la meta particular sobre violencia intrafamiliar se formuló dentro del programa “Cero tolerancia con el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil”. Esta meta está planteada como “aumentar en 25% la identificación de delitos sexuales y las demandas por violencia intrafamiliar y aumentar en un 30% las medidas de protección para víctimas de violencia intrafamiliar en las comisarías de familia”.

Otra meta planteada señala “formular y poner en marcha los planes distritales para la prevención y erradicación del trabajo infantil, el abuso sexual (Acuerdo 12 de 1998) y para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar.

Las políticas, estrategias, programas y compromisos son instrumentalizados en la Secretaría Distrital de Integración Social, a través de los servicios ofrecidos por los proyectos 375 “*Acceso a la justicia familiar e intervención integral de las violencias intrafamiliar y sexual*” y 206 “*Integración familiar para niños y niñas en protección legal*”, los cuales están definidos en el marco de la política de protección, promoción y restablecimiento de derechos, lo que determina los lineamientos de atención de la problemática. Mediante estos proyectos se atienden a víctimas de violencia intrafamiliar y sexual, que se vinculan a servicios especializados e intervención con familias víctimas de violencia y vulnerabilidad.

En el proyecto 375 se planteó como objetivo general diseñar y poner en marcha una política pública sobre prevención, atención, movilización y organización social para intervenir integralmente las problemáticas de violencia intrafamiliar y sexual desde las perspectivas de derechos, género y corresponsabilidad.

Los objetivos específicos apuntaban a formular el plan distrital de atención integral a la violencia intrafamiliar; diseñar modelos de prevención y de atención integral, orientados a la protección y restitución de los derechos de ciudadanos y ciudadanas; desarrollar acciones de prevención de las violencias intrafamiliar y sexual; atender de forma integral a víctimas de las violencias intrafamiliar y sexual; consolidar estrategias de comunicación, movilización y organización social para generar cambios culturales; y fortalecer los procesos de atención en las Comisarías de Familia para garantizar la restitución de derechos a niños, niñas y familias de Bogotá.

En lo que respecta al proyecto 206 el objetivo general consistió en fortalecer la capacidad de las familias para ejercer la corresponsabilidad, la participación y la convivencia democrática, a fin de que los niños y niñas con medidas de emergencia y protección legal, sean vinculados a un núcleo familiar adecuado.

Los objetivos específicos apuntaban a fortalecer las relaciones familiares de los padres y madres de los niños y niñas; atender integralmente a los niños y niñas que tienen medida de protección legal; atender temporal y transitoriamente las necesidades básicas de los niños y niñas con medidas de emergencia remitidos por las comisarías de familia; y construir modelos de acción que reconozcan el interés superior de los derechos de los niños y las niñas y enfatizan en el derecho a tener una familia, fortaleciendo la responsabilidad de los adultos – así como salvaguardas de los derechos de los niños – as.

La medida de protección legal o de emergencia aplicada por un defensor-a o Comisario-a, consiste en la separación temporal del niño-a de su medio familiar, a fin de propiciar en la familia cambios para constituirse en garantes de los

derechos. La intervención que se realiza propende por el mejoramiento de las condiciones de la familia a partir del conocimiento de las condiciones particulares de la familia.

En consideración a los anteriores aspectos, durante esta administración el tema de la ESCNNA es asumido desde el componente de familia, ya que ella en muchas ocasiones se constituye en el lugar donde se generan atropellos y abusos en contra de aquellos miembros que, por razones de poder desiguales, se encuentran en mayor vulnerabilidad; tal es el caso de los niños y las niñas.

Se modifica el Consejo Distrital de Atención Integral a los Menores en Abuso y Explotación Sexual y se crea en 2005, a través del Acuerdo 152, el Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, de forma tal que se cumplió con el compromiso de la administración de extender los alcances y funciones del Consejo al tema de violencia intrafamiliar²¹, pero ello genera que se pierda el énfasis que se tenía anteriormente en atención a NNA.

En septiembre de 2004, se entrega el plan distrital para la atención integral a los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual soportado en la política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes en Bogotá, en el que la violencia intrafamiliar y sexual constituye uno de los problemas caracterizados como intolerables.

En este período, el Distrito se ocupó del tema desde los ámbitos de atención social y jurídica, para lo cual contrató la atención de las víctimas con organismos no gubernamentales (Fundación Renacer y ACJ), además el tema de prevención fue apoyado por la OIT, la Fundación Esperanza, entre otros.

En lo relativo a la atención ofertó las modalidades de refugio, atención transitoria y ambulatoria. Estas modalidades comprenden servicios integrales que incluyen atención en salud tanto física como psicológica, nutrición, recreación y cultura. Se trabaja el fortalecimiento de la autoestima, el vínculo nuevamente con el entorno escolar, el desarrollo de competencias técnicas para la integración laboral, y el restablecimiento del ambiente familiar; en suma, se busca recuperar el ser humano dentro de un proyecto de vida autónomo.

La literatura existente sobre la temática plantea una importante discusión sobre las modalidades de atención que se le deben brindar a los niño(a)s y adolescentes víctimas, especialmente en la disyuntiva de abordar la intervención desde los

²¹Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS. Consejo Distrital para la atención integral a los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual. Plan distrital para la atención integral a los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual. Segunda edición, Bogotá, septiembre de 2004.

espacios familiares y sociales de los menores, o si es preciso alejarlos de estos entornos durante el tiempo que se destine para garantizar el restablecimiento de los derechos. Así mismo, referido a este último caso, se cuestiona también la efectividad de los internados.

De acuerdo con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil IPEC/OIT, la experiencia observada en los casos de Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela, muestra más conveniente alejar a los niños, niñas y adolescentes de su medio y realidad más inmediata, al menos por un tiempo (que varía según el proceso de formación) hasta que se consiga su inserción en condiciones dignas y satisfactorias²².

En el Distrito Capital, la ACJ trabajó un modelo de atención cuya propuesta fue objeto de validación en el Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, el cual fue plasmado en un lineamiento técnico adoptado por el ICBF por medio de la resolución 3918 de septiembre de 2008.

Un aspecto importante a considerar lo constituye que en 2006 se expidió el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), que en el artículo 20 sobre derechos de protección, hace hincapié en que los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra la explotación económica y contra la violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.

Igualmente, señala en las obligaciones del Estado²³ investigar y sancionar severamente los delitos en los cuales los niños, las niñas y los adolescentes son víctimas y, garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos vulnerados; prevenir y atender en forma prevalente, las diferentes formas de violencia y todo tipo de accidentes que atenten contra el derecho a la vida y la calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes; y prevenir y atender la violencia sexual, las violencias dentro de la familia y el maltrato infantil, y promover la difusión de los derechos sexuales y reproductivos.

Entonces, la expedición del Código de Infancia y Adolescencia reconfirma los postulados sobre los que se ha encaminado la política en el distrito, es decir, no se habla de algún asunto desconocido.

²² Organización Internacional del Trabajo. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil IPEC/OIT. "Abre tus ojos. Una mirada a las experiencias de erradicación de la explotación sexual infantil en Sudamérica". Lima, octubre de 2001.

²³ Artículo 41 Código de Infancia y Adolescencia

3.2.3. Bogotá Positiva para vivir mejor 2008-2012 (Acuerdo 308 de 2008)

La actual administración perfila el tema desde la orientación ya consolidada de la prevalencia de los derechos de los niños, como un principio de política pública y de acción y en el objetivo estructurante “ciudad de derechos” concibe como propósito “consolidar una cultura que reconozca y valore a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos plenos de derechos y les otorgue primacía en consideración a lo crucial de su momento de desarrollo”²⁴.

Como componente de política social, se sustenta en la estrategia de gestión social integral que promueve el desarrollo de las capacidades de las poblaciones, atendiendo sus particularidades territoriales, la sinergia entre los diferentes sectores y el manejo eficiente de los recursos. De manera complementaria se plantea la optimización de los sistemas de información para contribuir a reconocer, identificar y caracterizar las personas en condición de vulnerabilidad

Este plan de desarrollo define como programas “Toda la vida integralmente protegidos”, a través del cual se pretende adelantar acciones para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas en cualquier etapa del ciclo vital, reconociendo sus potencialidades y valorando el aporte específico y diferencial que niños y niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, personas mayores y las familias, pueden realizar, programa que se trasluce en el aumento de la denuncia de violencia intrafamiliar y violencia sexual.

Desde el proyecto “Familias positivas”, se planteó la reducción de las tasas de violencia intrafamiliar y sexual, el aumento de la denuncia por estos casos y el seguimiento a los casos denunciados de delitos sexuales contra NNA, remitidos por las comisarías de familia a las entidades competentes del sistema judicial.

En este plan de desarrollo se incluye el tema de garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes²⁵ en el marco de la Ley 1098 de 2006 para ejecutar acciones en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF:

Entre los principales aspectos enuncia que es intolerable que cualquier niña o niño de la ciudad se encuentre en una condición evidente de vulneración de derechos y no se ejerza su restitución inmediata y posterior garantía, Por tanto Bogotá

²⁴ Artículo 5º Acuerdo 308 de 2008.

²⁵ Artículo 34 Acuerdo 308 de 2008

Positiva se compromete a prevenir y controlar el maltrato, el abuso y la explotación sexual. Sobre este tema se definen como metas puntuales reducir en un 50% la explotación sexual de niños y niñas de Bogotá; evaluación del modelo de atención a víctimas de Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) para articularlo con el modelo de atención que aplica el ICBF y el acceso a la justicia familiar e intervención integral a las violencias intrafamiliar y sexual en Bogotá.

Pese a que el tema de ESCNNA se ha contemplado de alguna manera en la última década por la administración distrital, el tema se confunde entre muchas otras problemáticas, al punto que éste no se aborda desde el ámbito específico de infancia y adolescencia, sino desde el de familia, como una manifestación más de las múltiples formas de violencia.

4. ACCIONES E INTERSECTORIALIDAD DE LA POLÍTICA

Diversas son las entidades que tanto a nivel nacional como distrital les compete adelantar acciones para la prevención, atención, seguimiento y erradicación de la ESCNNA, además de las que tienen como función propia la judicialización de la explotación sexual comercial en niños, niñas y adolescentes como delito.

La definición y adopción por el gobierno nacional del Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños Niñas y Adolescentes menores de 18 años, en 2006, se convierte en un avance importante frente a la problemática, por cuanto concreta las instancias responsables de atender la problemática, señala la obligatoriedad de definir planes locales de acuerdo a especificidades de cada región y entre otros principios señala como prioridad social la asunción de la prevención y erradicación de la ESCNNA con la destinación de recursos necesarios, bajo el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos participantes plenos de derecho.

Este plan busca ajustarse a los principios y compromisos generados de los convenios internacionales suscritos por el país, tales como la Convención Internacional de los Derechos del Niño (Ley 12 de 1991), dirigido a mejorar las condiciones de vida de los niños-as y adolescentes a través de la protección integral de sus derechos; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía; adoptada en Nueva York el 25 de mayo de 2000, (Ley 765 de 2002); Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Ley 800 de 2003); Convenio 182 del año 1999, promulgado por la Organización Internacional del Trabajo OIT (Ley 704 de 2001), que fija como objetivo la abolición de las peores formas de trabajo infantil, dentro de las que se incluyen las prácticas como la esclavitud infantil, el trabajo forzoso, el tráfico de niños y niñas, la servidumbre por deudas, la explotación sexual y las formas peligrosas de trabajo.

Además, resultan fundamentales las declaraciones y protocolos suscritos en el marco de los congresos mundiales contra la Explotación Sexual Comercial de los niños-as²⁶, donde se propugna por hacer visible el fenómeno, articular acciones entre países y comprometer la adopción de políticas y programas específicos, además de la entrega de recursos importantes.

²⁶ Estocolmo (1996), Yokohama (2001). Recientemente se celebró un tercer congreso en Río de Janeiro (2008),

4.1 DE LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

GRÁFICO 1
INSTANCIAS QUE INTERVIENEN EN LA PREVENCIÓN,
ATENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA ESCNNA



Elaborado por la Subdirección de Análisis Sectorial –Dirección Salud y Bienestar Social Contraloría de Bogotá.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, como ente rector del sistema nacional de bienestar familiar, debe dar lineamientos de política y atender problemáticas, especialmente con las familias y por ende con los niños y niñas cuyos derechos están siendo vulnerados. En el marco de su actuar y, con el propósito específico frente al tema de ESCNNA, se crea el Comité Nacional ESCNNA²⁷ con funciones específicas en lo relacionado con la definición del proceso de planeación y seguimiento a la implementación del plan a nivel nacional, coordinar con las instituciones de orden nacional, departamental, distrital y local la implementación y las estrategias de comunicación que aseguren el

²⁷ Tienen representación: las entidades del nivel nacional responsables del tema, secretarías técnicas de los otros comités, ONGs que trabajan el tema, la empresa privada, organizaciones de NNA, órganos de control del estado, organismos de cooperación internacional como invitados permanentes.

desarrollo del plan nacional. Frente al tema de la ESCNNA el ICBF lo aborda desde diferentes frentes.

A nivel territorial la instancia que tiene bajo su responsabilidad, la formulación de la política pública en esta materia, es el Consejo Distrital de Política Social para el caso de Bogotá, durante el periodo 2004-2008 se formuló el documento “Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes Bogotá 2004 – 2008,” en donde se observa que el tema no se aborda explícitamente en el componente de explotación sexual sino desde el abuso sexual y, al respecto se señala “*es intolerable que a niños, niñas y adolescentes los maltraten o los abusen sexualmente*”.

Sin embargo, en el eje de la política “La generación de escenarios propicios para el desarrollo. Relaciones propicias para el desarrollo. Al Rescate”, se determinó que las instituciones miembros del Consejo Distrital para la atención a niños y niñas víctimas de abuso y explotación sexual deben desarrollar acciones de rescate y atención de niños y niñas maltratados, abusados y explotados sexualmente²⁸.

Esta política expresa que el Consejo Distrital de Política Social, será la instancia privilegiada de concertación y coordinación para desarrollar, hacer seguimiento y evaluar la política para niños, niñas y adolescentes de Bogotá.

Con el propósito de coordinar esfuerzos y recursos en la promoción, prevención y atención integral de las problemáticas de violencias intrafamiliar y sexual en el Distrito Capital, mediante la elaboración, gestión y aplicación de políticas y estrategias psicosociales, pedagógicas y comunicativas que reestablezcan los derechos fundamentales de las víctimas y sus familias, se creó el Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual.²⁹

En este sentido, es importante mencionar que con la creación de este Consejo la atención integral a los menores en abuso y explotación sexual se convierte en un asunto más de los muchos que hacen parte de su agenda, y que dada la complejidad de las múltiples violencias (de mujer, género, etnias, intrafamiliar) conlleva a que el tema específico ESCNNA se relegue.

²⁸ “Esto incluye identificación, concertación de rutas de atención inmediata, tanto institucionales como sociales según el problema, adecuación y fortalecimiento institucional del sistema de protección, y un gran componente de comunicación para promover la responsabilidad colectiva y el control social. La SDS estimulará un mayor uso de la línea 106 al alcance de los niños y las niñas, a través de la cual ellos y ellas pueden denunciar y buscar apoyo en caso de requerirlo y las personas adultas recibir orientación sobre las rutas para acceder a los servicios de protección, prevención y atención de los niños, las niñas y adolescentes”. Tomado del documento Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes Bogotá 2004 – 2008.

²⁹ Acuerdo 152 de 2005 modificatorio del Acuerdo 12 de 1998 que a su vez había creado el Consejo Distrital de Atención Integral a los Menores en Abuso y Explotación Sexual.

La complejidad de las problemáticas a atender implica por parte de la administración un mayor compromiso y priorización de los temas a fin de determinar acciones precisas que logren una mayor visibilidad y por ende atención de la explotación sexual comercial³⁰ y sus diversas modalidades que atentan contra la dignidad y la integridad de los menores de esta ciudad.

Producto de la revisión de las actas de los dos últimos años, se pudo determinar que los participantes en las reuniones del Consejo son delegados de los titulares de las entidades distritales (incluso en algunos casos son contratistas), carentes del poder de decisión indispensable para definir acciones y generar compromisos de carácter institucional.

De otro lado, la Secretaría Distrital de Integración Social, asume dos roles; la presidencia por delegación del Alcalde Mayor y la Secretaría Técnica por asignación normativa, pero en ninguno de los roles asiste la Secretaria de Integración Social ya que esta función se delega en la Dirección Poblacional y la Subdirección para la Familia respectivamente. Este aspecto llama la atención de este órgano de control, así se traten temas de gran relevancia se diluye la importancia, por cuanto los participantes no cuentan con la investidura ni el poder para decidir sobre acciones definitivas.

Ahora bien, desde la Mesa de prevención y Atención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes³¹ como escenario de vital importancia en la definición de acciones para los NNA en esta problemática en Bogotá, donde participan el ICBF (Secretaría Técnica), SDIS, SED, SDS, IDIPRON, Fiscalía General de la Nación (Futuro Colombia y C.T.I.), Policía de Infancia y Adolescencia, Personería de Bogotá y ONG con experiencia en el tema, se evidenció que entidades como la Secretaría de Salud y la Personería no asisten y la intervención de la SED y el IDIPRON no ha sido constante.

A la situación que sucede en el Consejo, se suma que en esta mesa, los delegados, en su mayoría, son constantemente cambiados y tampoco poseen el poder de decisión indispensable para concretar compromisos. Las situaciones antes esbozadas se convierten en un impedimento serio frente a la efectividad tanto del Consejo como de la mesa ya que la definición de acciones se alarga en el tiempo generando inoportunidad en la acción estatal.

³⁰ Durante la vigencia 2008, el tema ESCNNA solamente fue referenciado en acta 06 de junio/08 se hace alusión a bajas cifras sobre denuncias de explotación sexual Infantil de la Fiscalía, 45 casos. Se resalta acciones pendientes por que los actores no asisten (SDS, SED, IDIPRON, FISCALÍA). Las actas de los meses de agosto a noviembre no fueron presentadas por la SDIS, aluden no encontrarse firmadas.

³¹ Constituida en 2006.

Dentro de las instancias de coordinación, también se encuentra la operacionalización de la labor del Consejo Distrital, para lo cual, se han constituido tres Subcomités (atención, comunicaciones y sistemas de información) y un comité de seguimiento a casos, cuyas acciones son objeto de seguimiento permanente por parte de la instancia del Consejo.

En las actas de esta instancia se advierten dificultades en los subcomités, especialmente relacionadas con la asistencia de sus integrantes y, por tanto, la imposibilidad de tomar decisiones.

Evidencias de esta situación se encuentran, por ejemplo, en el acta 6 de junio 28 de 2007, donde se menciona atraso en el cronograma del Subcomité de Sistemas de Información por falta de asistencia y en junio de 2008 se plantea como dificultad la falta de mayor compromiso que se materialice en la delegación de un funcionario que tenga competencia con el sistema de información de la entidad.

En el caso del Comité Distrital de seguimiento a casos, en acta de junio de 2008, se resalta que están muchas acciones pendientes que dependen de actores ausentes en la mesa como son: SDS, SED, IDIPRON, Fiscalía (programa futuro Colombia).

En general se advierten deficiencias en las reuniones del Consejo como el tratamiento de temas aislados por acciones particulares de algunas entidades; no se pactan compromisos y, por lo tanto, se torna más complejo el seguimiento.

Se advierte como decisión notable del Consejo la aprobación del plan operativo del plan de prevención de las violencias intrafamiliar, maltrato infantil y violencia y explotación sexual; el plan de atención integral a la violencia intrafamiliar; y el plan de atención integral a víctimas de violencia y abuso sexual³².

También se puede destacar que el Consejo dispone de un sitio en Internet, en el que se recogen documentos, noticias e información en general, al igual que actas y acuerdos, pero de éstas últimas no aparece registro; así mismo, de la vigencia 2008 sólo se accede al plan operativo del plan de prevención planes 2008-2011.

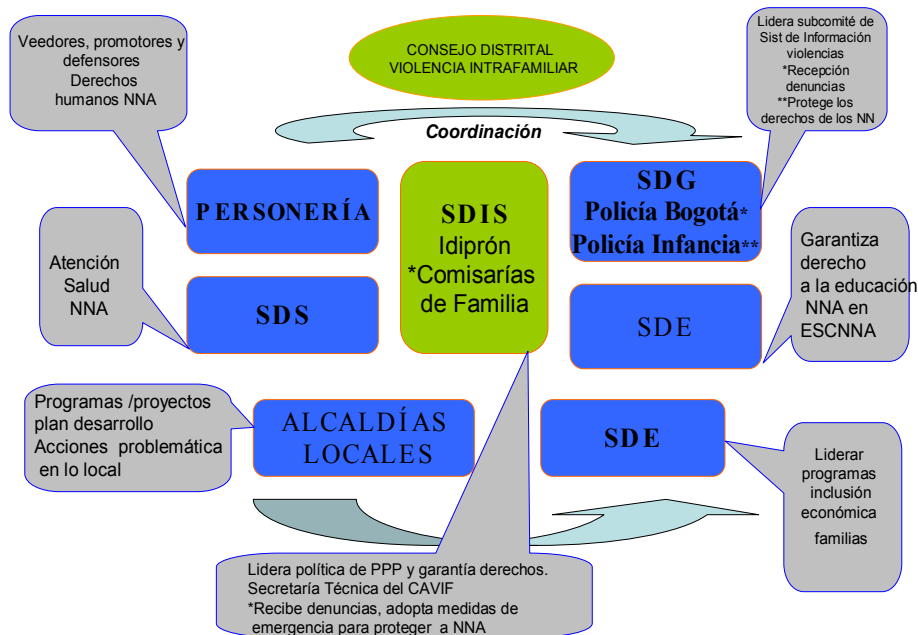
³²Consejo Distrital para la atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar, violencia y explotación sexual. Acta No. 10 del 25 de octubre de 2007.

4.2. DE LAS ACCIONES DESDE LAS ENTIDADES DISTRIALES

Coherencia e intersectorialidad debe darse en todos los actos de política pública por parte de las entidades obligadas a realizar acciones integrales que surtan el impacto esperado en una población tan débil y tan sensible como es la de los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente; a continuación se presenta como fue abordado el tema de la ESCNNA y cuales han sido las acciones de las entidades distritales que tienen compromiso frente a esta problemática, y de manera particular se enfatiza en el plan de acción distrital para la prevención y erradicación de la ESCNNA.

GRÁFICO 2

ENTIDADES A NIVEL DISTRIAL EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA ESCNNA



Elaborado por la Subdirección de Análisis Sectorial –Dirección Salud y Bienestar Social Contraloría de Bogotá.

Como se mencionó anteriormente, el Consejo Distrital de atención a víctimas de violencia intrafamiliar, violencia y explotación sexual aglutina a su alrededor

diferentes entidades de orden nacional y distrital, ONG's, entes privados y académicos, entre otros.

En el caso de las entidades distritales que aportan al tema, se encuentran fundamentalmente, las Secretarías de Integración Social, Salud, Gobierno y Educación, además del IDIPRON, la Personería y las Alcaldías Locales, que desde la ruta de atención definida, tienen las siguientes funciones específicas:

4.2.1. Desde la Secretaria Distrital de Integración Social

Entidad que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Tiene presencia en todas las localidades del Distrito a través de las Subdirecciones Locales de Integración Social³³.

La Secretaria Distrital de Integración Social, Preside el Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual creado por el Acuerdo 12 de 1998 y modificado por el Acuerdo 152 de 2005 ambos del Concejo de Bogotá; también ejerce la Secretaria Técnica de este Consejo, el cual fue constituido como cuerpo consultor y asesor, encargado de formular políticas y programas de las entidades responsables del tema.

En relación con el tema de la ESCNNA la SDIS lleva a cabo una estrategia conocida como búsqueda activa y acercamiento en calle, que implica el desarrollo de actividades de atención, capacitación, sensibilización y coordinación no solo para la población sujeto sino también para presuntos explotadores (clientes), proxenetas, dueños de establecimientos, grupos organizados y comunidad en general.

La SDIS atiende de manera directa a los niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial a través de servicios ofrecidos mediante convenios establecidos con ONGs especializadas en la prevención y atención de esta problemática.

³³ Ruta de atención integral y restitución de derechos para niños, niña y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial

Comisarías de Familia:

Las Comisarías de Familia dependencias de la SDIS, tienen como función la de recibir denuncias e informes y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en caso de ocurrencia de delitos sexuales contra los niños, niñas y adolescentes. También deben atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.

La SDIS, para el período de estudio, realizó las acciones para atender la ESCNNA, a través del proyecto de inversión 375 “Acceso a la justicia familiar e intervención integral de las violencias intrafamiliar y sexual”.

En ejercicio del proceso auditor la Contraloría pudo establecer que la administración celebró compromisos contractuales por un valor de \$5.859,4 millones, de los cuales se efectuaron autorizaciones de giro presupuestal por \$4.115,5 millones, lo que indica que el nivel de ejecución presupuestal real del proyecto 375 fue del 70.1% para la vigencia fiscal de 2007, evidenciándose de esta manera que de acuerdo a los recursos que se imputaron ejecutar para la vigencia fiscal de 2007 no fue la más óptima³⁴.

Para el periodo en estudio, la SDIS adelantó un proceso de contratación de actividades relacionadas con la atención a la problemática ESCNNA principalmente con Organizaciones no gubernamentales, a saber; Renacer y Asociación Cristiana de Jóvenes –ACJ. Actividades que formaron parte del proyecto de inversión 0375 “Acceso a la justicia familiar e intervención integral de las violencias familiar y sexual”.

Las actividades contratadas ascendieron a:

CUADRO 1
MONTOS CONTRATADOS ESCNNA
2004-2008 (abril)

Millones de pesos

Vigencia	Valor	Adiciones	Total
2004	48.6		48.6
2005	84.7	5.0	89.7
2006*	150.0	81.0	231.0
TOTAL	283.3	86.0	369.3

Fuente: SDIS Subdirección para la Familia, Oficio 200859215

* Contrato con ACJ periodo 2006 a abril 4 de 2008.

³⁴ Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial-noviembre 2008. Contraloría de Bogotá.

En general el monto de recursos que la administración distrital destinó para atender NNA en Explotación sexual comercial, durante los últimos cuatro años ascendió a \$369.3 millones, el cual equivale solo al 6.3% del total de recursos destinados por la administración distrital para atender la problemática de violencias, contempladas en el proyecto 375.

Durante las vigencias 2004 y 2005 las actividades de atención ascendieron a \$133.3 millones de pesos, contratadas con la Fundación Renacer que prestó sus servicios a través de dos modalidades: atención transitoria³⁵ y atención ambulatoria³⁶, sin determinar un número preciso de cupos por modalidad, sino un recurso global hasta agotar el monto total.

En tanto, Donde el cupo o valor individual incluía una atención integral que incorporaba: alimentación, vestuario, reforzamiento nutricional en caso de ser necesario, atención terapéutica, articulación al sistema de educación, verificación del estado de salud y capacitación para el trabajo, entre otras.

Con respecto a los modelos de atención, si bien la SDIS plantea que en general la problemática ESCNNA se entiende como una forma de violencia sexual e intolerable social, su abordaje implica una articulación de áreas tanto sociales como jurídicas, no es identificable claramente la diferencia en los modelos de atención adelantados por las dos ONG's a través de las cuales se ha atendido esta población. Se tiene que ambas parten de un componente de voluntariedad de los menores para ser parte de los programas, aspecto sobre el cuál sería conveniente determinar hasta qué punto, un menor que no posee definido un criterio formativo de su vida; tiene plena conciencia del camino que debe seguir y si en este entorno las autoridades deben realizar un trabajo mucho más drástico para tratar de reincorporar a los menores por el cause de un mejor modo de vida.

Referente a las estadísticas de atención reportadas por la SDIS, se tiene:

³⁵ En esta modalidad se brinda albergue y atención de emergencia a niños y niñas identificados-as en las brigadas interinstitucionales

³⁶ Ofrece el trabajo con niños y niñas en un modelo no institucionalizado, promoviendo actividades para el restablecimiento de derechos a partir del acercamiento en calle.

CUADRO 2
ESTADÍSTICAS DE ATENCIÓN NNA EN ESC POR GÉNERO
2004-2007

VICTIMAS	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Niños	69	63	114	44	290
Niñas	71	102	162	70	405
TOTAL	140	165	276	114	695

Fuente: SDIS. Dirección Análisis y Diseño Estratégico.

La información reportada permite concluir que de los 695 NNA atendidos por estar en explotación sexual comercial, el mayor número corresponde a niñas (405). De 2004 a 2006 se nota un incremento en el número de niñas atendidas, siendo este último año en el que se alcanza el mayor número de atenciones tanto para niños (114) como para niñas (162).

En este sentido, llama la atención la falta de claridad que se presenta entre las estadísticas de atención versus lo contratado para los años 2006 y 2007, ya que como antes se mencionó, la administración distrital contrató la atención de 100 niños y el reporte de información determina un número de NNA que supera ampliamente lo contratado, 276 en 2006 y 114 en 2007.

Las cifras sobre resultados finales de la atención brindada por la administración distrital producto del trabajo realizado por la ONG ACJ, culmina en abril de 2008 con 47 usuarios y da cuenta de diez (10) NNA egresados del programa de atención³⁷. Sin embargo, frente a esta cifra la Contraloría de Bogotá pudo establecer que, seis (6) egresaron por cumplir mayoría de edad, con otro se perdió el contacto, otro más se retiró por voluntad propia, a un usuario se le cambió la medida institucional y uno solamente culminó el proceso.

Si bien el propósito de la administración, a través del convenio era retirar de la explotación sexual a 100 niños, niñas víctimas, lo cierto es, que el mayor número de ellos se retiran del programa por cumplir la mayoría de edad y no por efecto de las acciones del programa, tan sólo uno, al parecer, termina su proceso, lo que pone en tela de juicio no solo la definición de la meta misma, sino la efectividad de las acciones adelantadas más si se tiene en cuenta la complejidad del problema.

Es pertinente mostrar los resultados que sobre el mismo aspecto arrojó el proceso auditor, que evidencia las deficiencias en la administración de la información que refleja la gestión de la SDIS frente a la problemática.

En cuanto a la ejecución física del proyecto y una vez analizadas las actuaciones contractuales, con base en la información registrada en el SIRBE y en la

³⁷ Visita fiscal SDIS- Subdirección de Familia del 11 y 12 de diciembre de 2008.

suministrada por la SDIS a través de la Subdirección de Investigación e Información, se encontró que solamente se registran 1.654 actuaciones de las modalidades que comprenden la Atención Especializada a Víctimas del proyecto 375, desde junio de 2004 a octubre de 2008; estas modalidades se concentran en dos grandes grupos poblacionales que son “Atención a Mujeres y Grupos Familiares Víctimas de Violencia Intrafamiliar” y “Atención a Niños-as Víctimas de Explotación Sexual”.

Las actuaciones del proyecto para el período mencionado se comportaron así:

CUADRO 3
ATENCIÓN ESPECIALIZADA VÍCTIMAS VIOLENCIA
INFRAFAMILAIR Y SEXUAL
2004-2008

MODALIDAD	NÚMERO DE ACTUACIONES	% PARTICIPACIÓN DENTRO DE LAS ACTUACIONES DEL PROYECTO
Atención Ambulatoria a Víctimas de Explotación Sexual	97	
Atención en Refugio a Víctimas de Explotación Sexual	167	
Atención Transitoria a Víctimas de Explotación Sexual	233	
Total Atención Especializada a Niños-as Víctimas de Explotación Sexual	497	30.05%
Grupos Familiares en Refugio	689	
Mujeres Solas en Refugio	69	
Servicio Terapéutico a Víctimas de Violencia Familiar y Sexual	399	
Atención a Mujeres y Grupos Familiares Víctimas de Violencia Intrafamiliar	1.157	69.95%

Fuente: Sistema de información SIRBE-SDIS, noviembre 2008.

De lo anterior, se puede observar que la modalidad de Atención a víctimas de explotación sexual contribuye en una proporción menor a la de Violencia Intrafamiliar, frente a la meta establecida en la Ficha EBI del proyecto 375, en la cual se estableció la atención especializada a 600 personas por año, es decir para el período evaluado de cuatro (4) años debieron ser 2.400 personas y como se evidencia solo se han atendido 1.654 personas; incumpliendo los objetivos del proyecto, y en contravía de lo consagrado en el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia.

En ese sentido, no se puede establecer el cumplimiento específico de las metas establecidas en el proyecto 375 con relación a la Atención Especializada a Víctimas, dado que estas no individualizan los objetivos o metas de cada una de las modalidades que comprenden el proyecto.

Así las cosas, es pertinente mencionar que la ejecución contractual efectuada para prestar estos servicios a través de las ONG's Centro de Integración Familiar RENACER, Asociación Cristiana de Jóvenes, Corporación Sistemas Humanos Universidad Central, Fundación Nueva Oportunidad de Vida, Hogares Club Michin y Unión Temporal Corporación Vínculos Sistemas Humanos; no están contribuyendo de manera eficaz en el cumplimiento de las metas del proyecto.

Con relación, a la modalidad "Atención a Niños-as Víctimas de Explotación Sexual", objeto de la presente auditoría, se encontró que solamente se han realizado 480 actuaciones que representan 114 beneficiarios activos y 366 egresados, en el período comprendido entre junio de 2004 y abril de 2008, a través de los contratos con ACJ y Centro de Integración Familiar RENACER, de lo cual es pertinente mencionar que este último ejecutó diferentes actividades con los contratos suscritos con la SDIS, no solamente para la modalidad de explotación sexual.

Lo anterior quiere decir que los únicos recursos presupuestados y contratados para esta modalidad del proyecto 375, en el período comprendido entre enero de 2006 y julio de 2008, ascienden a la suma de \$150,0 millones con la ONG ACJ.

De esto hay que resaltar que de las 480 actuaciones, 328 equivalentes al 68.33% fueron realizadas por RENACER y el 31.67% equivalente a 152 actuaciones fue realizado por ACJ, lo que nos lleva a concluir que el contratista ACJ contribuye en menor proporción al cumplimiento de las metas. Es pertinente mencionar, que el contratista ACJ registra en sus actuaciones la atención en refugio a víctimas de explotación sexual y RENACER registra en este período, atención ambulatoria a 97 víctimas de explotación sexual y 231 en atención transitoria.

De la población atendida 480 beneficiarios, 353 equivalentes al 73.5% son mayores o iguales de 18 años, solo el 26.5% equivalentes a 127 beneficiarios son menores de 18 años, siendo esta última la población objeto de focalización de la modalidad, relevando que de este 26.5% 116 beneficiarios equivalentes al 91.3% se encuentran entre 15 y 18 años de edad. Lo anterior pone entre dicho la focalización de los recursos en esta modalidad.

Ahora bien, revisados los registros del sistema SIRBE desde junio de 2004 hasta abril de 2008, se encontraron las siguientes actuaciones:

CUADRO 4
ATENCIÓN ESCNNA 2004-2008 SEGÚN SIRBE

VIGENCIA	CONTRATISTA	NUMERO DE ACTUACIONES
2004	RENACER	45
2005	RENACER	117
2006	RENACER	98
2006	ACJ	93
TOTAL 2006		191
2007	RENACER	68
2007	ACJ	25
TOTAL 2007		93
2008	ACJ	34

Fuente: Sistema de información SIRBE-SDIS, noviembre 2008.

De lo anterior, se puede establecer que los niveles de atención en la modalidad de atención especializada a víctimas de explotación sexual a niñas y niños son muy bajos si se tiene en cuenta las metas establecidas en la ficha EBI del proyecto, así como las establecidas en ejecución del contrato mencionado, con el agravante que aún hay víctimas a la fecha de evaluación que estaban activas y que de las egresadas no todas fueron por terminación del tratamiento o proceso; como se puede observar en el siguiente comportamiento.

Para el caso particular de ACJ en el período 2006-2008, se encontraron registros de atención a 65 víctimas mayores de 18 años, de los cuales 50 aún permanecen activos. De los 15 egresados solamente uno fue egresado por culminación del proceso, cinco egresados por mayoría de edad; uno egresado por voluntad propia; uno por pérdida de contacto y otro por cambio de medida institucional.

Análisis ejecución contrato ACJ

En el análisis de los resultados del Convenio de Asociación 1568-06, cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial infantil, de conformidad con lo establecido en el ofrecimiento realizado, el anexo técnico y en la carta de intención recibida; documentos que forman parte integral del convenio”* con un Aporte por parte de ACJ de \$180.433.414 y un Aporte por parte de la SDIS de \$150.000.000, por una duración de 20 meses, se encontró que dentro de las obligaciones de las partes entre otras, está la de retirar de la explotación sexual a 100 niños y niñas víctimas, que como se mencionó anteriormente solamente uno fue egresado por esta causa. Adicionalmente a esta situación, revisados los

términos de referencia de la contratación se estableció en el presupuesto oficial y producto del estudio de mercado, un valor cupo día en el servicio de \$48.000.

Otra de las obligaciones es la de establecer un sistema de control que a partir de registros permita verificar lo ejecutado en el convenio, de esta obligación se pudo establecer mediante la revisión del sistema, estos datos no permiten el control de lo ejecutado en el convenio dado que no están debidamente parametrizados los aspectos que validan las actuaciones en cada uno de los beneficiarios. Así mismo, la SDIS no cuenta con la documentación y registros de las historias clínicas o registro histórico de actuaciones específicas sobre cada uno de los beneficiarios.

Se encontraron deficiencias en la materialización de las gestiones de coordinación interinstitucional para vincular a los usuarios a los servicios de salud y educación, dado que no se encontró evidencia específica de la asignación de estos cupos o la gestión realizada.

Adicionalmente, el posible incumplimiento de la cláusula forma de entrega de los recursos por cuanto se indica el pago de \$24.000.000, los cuales debían ser entregados con la presentación de la séptima entrega en el último bimestre previa verificación por parte de la Secretaría (SDIS) de la meta objeto del convenio que se traduce en el retiro de la explotación sexual de 100 niños y niñas víctimas. Meta incumplida en la ejecución del contrato³⁸.

De otro lado, es importante aclarar que la SDIS no ha adelantado contrato alguno para atender los NNA en ESC desde abril de 2008 hasta la fecha y se manifiesta por parte de esta entidad, que los menores continúan siendo atendidos por el ICBF, pero de manera cierta la SDIS desconoce la situación actual de los menores³⁹, bajo el argumento que la responsabilidad del ente territorial va hasta la fecha de terminación del contrato. Situación que a juicio de esta Contraloría es inadmisibles y demuestra la falta de voluntad política en la prevención, atención y seguimiento de esta problemática, que sin lugar a duda, contraviene toda declaración sobre la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en esta situación.

Además, resulta a todas luces, cuestionable, la falta de destinación de recursos necesarios y suficientes para la atención de las víctimas de ESC, que conlleva el incumplimiento del principio orientador del Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación de la ESCNNA referido a que esta problemática se

³⁸ Por las deficiencias mencionadas anteriormente, se ha iniciado una indagación preliminar conducente a establecer la cuantía del detrimento causado por el incumplimiento de la meta y el objeto contratado, teniendo en cuenta que deberá establecerse cuantos días se atendió a cada uno de los beneficiarios y si la cuantía se reduce por objeto de no ser solamente esta una de las obligaciones del contrato.

³⁹ Acta visita fiscal SDIS 11 y 12 de diciembre de 2008

maneeje como prioridad social. No obstante, en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva para Vivir mejor, se planteó como meta reducir en un 50% la explotación sexual de niños y niñas de Bogotá, meta que difícilmente se alcanzará si no se destinan recursos y además no se trabaja de un manera articulada con las demás entidades estatales que tienen por objeto atender esta población; por lo que se impone un análisis profundo, si de cambiar la situación de los menores es interés de la presente administración.

En la dinámica del plan de prevención y erradicación de la ESCNNA, la SDIS juega el papel más importante en tanto el liderazgo que debe asumir en la instancia del Consejo Distrital de atención de violencias, así como en su calidad entidad ejecutora de la política social.

En este sentido, son varias las responsabilidades que le competen a la entidad, de las cuales resulta fundamental la coordinación de las acciones interinstitucionales que posibiliten el cumplimiento del plan.

Si bien desde el Consejo se observa seguimiento a la gestión de los Subcomités y de la Mesa ESCNNA, el incumplimiento de las metas fijadas en el plan desdice de la dirección y supervisión que le competen a la instancia.

En particular la SDIS, no ha logrado gestionar la inclusión de una línea de investigación en ESCNNA con las Universidades y recursos para investigación con cooperación internacional, que permitiesen que al finalizar 2007 se contara con una investigación sobre el tema. Tampoco se cumplió, a diciembre de 2007, con la realización de dos actividades de intercambio de experiencias en atención a víctimas de ESC.

En calidad de Secretaría Técnica del Consejo Distrital no se logró que, al finalizar el año 2006, y de manera permanente se registrara el aumento en la identificación y registro de casos ESCNNA en los Comités Locales, así como contar con un documento que presente un balance de la denuncia y judicialización de casos ESCNNA 2000-2005⁴⁰. Al finalizar el año 2007, no se vinculó a la Cámara de Comercio, las Curadurías Urbanas y a la Secretaría Distrital de Planeación en el trabajo de prevención, detección y sanción de la problemática, aunque se evidenció en 2008 la intención de vincular al ente gremial.

Se pretendía que al finalizar el año 2007, se contara con la suscripción por lo menos de dos convenios intersectoriales para formación y generación de

⁴⁰ De esta actividad sólo se hace alusión en el acta 06 de junio 26 de 2008 del Consejo Distrital. Allí se señala que llama la atención las bajas cifras que se recopilaron de la Fiscalía General de la Nación sobre denuncias de explotación sexual infantil y de adolescentes de los años 2000 al 2005, obteniendo un resultado de sólo 45 casos, frente a más de 500 atendidos por las ONG.

alternativas productivas a las víctimas de ESCNNA y sus familias, pero a la fecha no se han concretado.

De las metas planteadas que se dio cumplimiento, se menciona la capacitación a nivel institucional de personal vinculado con la temática, la elaboración, revisión y divulgación de la ruta de atención a víctimas de ESCNNA, la realización del foro sobre el papel de los medios de comunicación y la participación de NNA en espacios de coordinación y decisión política, en especial desde la mesa ESCNNA.

Respecto de la implementación del día distrital contra la ESCNNA, se evidencia la institucionalización de la semana distrital del buen trato⁴¹ que tiene como objetivo promover acciones pedagógicas y campañas de sensibilización pública, para reconocer y prevenir situaciones de violencia intrafamiliar y sexual.

En particular sobre ESCNNA se celebra el 23 de septiembre el día internacional contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, definida luego de la conferencia Mundial de la Coalición Contra el Tráfico de Personas, en coordinación con la conferencia de Mujeres que tuvo lugar en Dhaka, Bangladesh, en enero de 1999.

En general, se advierte incumplimiento del Plan Distrital de Prevención y Erradicación de la ESCNNA, no sólo por parte de la SDIS sino de las demás entidades distritales como se menciona más adelante.

4.2.2 Desde la Secretaría de Educación

Esta entidad aporta al tema desde las siguientes competencias:

- Construcción de alianzas estratégicas de intervención, para hacer vigente el derecho de niños, niñas y adolescentes a acceder y permanecer en el sistema educativo en condiciones de bienestar y disfrute, con una adecuada promoción del Buen Trato, de una vida sexual sana y feliz y la ejecución de acciones de prevención de la violencias en los Colegios Oficiales.
- Fortalecimiento y sensibilización de la comunidad educativa en torno a la problemática de la violencia sexual con el fin de crear ambientes seguros en el colegio para que los niños, las niñas y los adolescentes se sientan protegidos y puedan desarrollarse en plena armonía como parte de sus derechos.

⁴¹ Acuerdo 329 de 2008. Inicia con la celebración del día internacional para la prevención del abuso contra los niños y finaliza con la celebración del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer

En este sentido, se observa que no hay una distinción que haga referencia explícita al tema de explotación sexual comercial en niños, niñas y adolescentes, situación que se confirma con la participación inconstante de la entidad en la mesa de atención.

En el marco del plan de prevención y erradicación de ESCNNA, la entidad debió articular esfuerzos con las demás instituciones integrantes de la mesa, pero dado que no ha tenido una participación constante, no se evidencia su aporte concreto en el cumplimiento de metas previstas al finalizar el año 2007, las cuales aún no se han alcanzado. Estas metas consistían en que se habrá desarrollado por lo menos una investigación con centros universitarios y una investigación sobre ESCNNA con cooperación técnica y financiera internacional; aprobación y distribución en los CADEL del documento con los lineamientos técnicos para garantizar la vinculación y permanencia de los NNA víctimas de ESC en el sistema educativo.

Sólo se ha cumplido con la meta de realizar un foro anual con jóvenes sobre el tema de ECNNA en los medios de comunicación y la entidad tenía como meta propia bajo su exclusiva responsabilidad al finalizar el año 2007 de formular una directriz para sugerir la inclusión de la capacitación en ESC en las instituciones educativas como una problemática que afecta a los NNA escolares.

Sobre el particular conviene señalar que la entidad no asistió a la convocatoria efectuada por la Secretaría Técnica (ICBF Regional Bogotá) de la mesa temática para la reunión de presentación de los avances desarrollados en cumplimiento del plan mencionado.

Entonces, si bien la SED ha desarrollado estrategias pedagógicas, algunas en coordinación con la Secretaría de Salud, como el caso de salud al colegio, no hay claridad en concreto sobre su actuación en relación con ESCNNA.

No obstante lo anterior, la entidad reporta que a través del Proyecto 260 "Inclusión Social y Protección a la niñez y la juventud en la escuela". se suscribió un convenio con la Fundación Esperanza para el diseño de planes de acción para la detección y prevención de la violencia sexual: abuso y explotación sexual y comercial de NNA en 30 colegios de 8 localidades de Bogotá, que significó un aporte de \$40.000.000 por la Secretaría y de \$17.150.000 por parte de la Fundación. Adicionalmente se sensibilizaron 181 orientadores que estuvieron comprometidos en la elaboración de tales planes.

Igualmente se realizó convocatoria a la SDIS, SDS, ICBF, Personería, SAVE THE CHILDREN, RENACER, OIT, ACJ, FUNDACIÓN ESPERANZA con el fin de intervenir y trabajar la prevención de la problemática en los colegios; se

georeferenció los colegios que adelantan acciones de prevención frente al abuso y la explotación sexual y se divulgó los planes, políticas y lineamientos del Consejo Distrital en el marco de la estrategia salud al colegio, dentro de los cuales se destaca la ruta de atención.

4.2.3 Desde la Secretaría de Salud

La SDS impulsa a través del Sistema de Seguridad Social en Salud en el Distrito capital la promoción del Buen Trato, la salud mental, la salud sexual y reproductiva, la prevención, identificación, notificación y atención y seguimiento de los casos de violencia intrafamiliar, violencia y explotación sexual; responde por el funcionamiento del sistema de información, para el registro de casos de violencia intrafamiliar, violencia y explotación sexual y gestiona la atención integral a las víctimas de violencia sexual, de acuerdo con las guías de atención del Ministerio de Salud.

En el período de estudio, la SDS ejecutó el Proyecto 384 “Ciudad para la Salud y la Vida”; según afirmación de la entidad los recursos destinados para el tema de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes –ESCNNA- se invirtieron a través de varias intervenciones como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 5
RECURSOS SDS PARA ATENDER ESCNNA 2004-2008⁴²
Millones de pesos

INTERVENCION	ENERO 2004 -A JULIO 2008
REDES LOCALES DE BUEN TRATO	656.4
SIVIM	2.298.2
PROM LINEA 106	800.5
LINEA 106	536.6
RUTA Y ACCIONES COLECTIVAS	160.3
TOTAL	4452.0

Fuente recursos: SDS, Matriz Consolidada Plan de Atención Básica 2004 – 2007 y Matriz Plan de Intervenciones Colectivas 2008

Entonces, en el período 2004-2008 se destinaron \$4.452 millones, pero se considera que no se puede establecer que sean exclusivos para el tema de

⁴² Dado el carácter de las mismas que son colectivas no es posible desagregar por rangos de edad y género

ESCNNA, ya que desde las redes locales de buen trato⁴³ y de acciones colectivas, así como la línea de atención, se tratan todas las manifestaciones de violencia.

Como logro importante de la SDS se tiene la realización de actividades enfocadas a la promoción del buen trato, prevención de la violencia sexual y la atención integral en salud, todo en el marco del Consejo Distrital, donde, además de los planes, se construyeron los lineamientos psicoterapéuticos de atención a víctimas de violencia sexual y protocolo para el abordaje integral desde el sector salud a la violencia sexual.

Desde la competencia del sistema de vigilancia de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual SIVIM, la SDS en prueba piloto para obtener información específica sobre casos de ESCNNA no obtuvo ningún reporte, por lo cual mantuvo seis tipos de violencia intrafamiliar (física, emocional, sexual, económica, negligencia y abandono), las cuales se han seguido notificando en este sistema.

Al no disponer de datos específicos sobre casos de ESCNNA, las decisiones y las acciones que se adelanten en torno al tema, no se pueden visualizar de manera concreta, así como su respectivo seguimiento.

Adicional a lo anterior, en el plan de prevención y erradicación de la ESCNNA la entidad como integrante de la mesa debió aportar en la revisión y ajustes de la política para la atención de víctimas en materia de salud física y mental; formar al personal de su entidad sobre ESCNNA; definir los criterios para la evaluación y seguimiento de los procesos de atención integral a víctimas y desarrollar estrategias de participación de NNA para todas las líneas de acción del plan distrital. Si la SDS no está participando en la mesa, entonces, sus acciones no se realizan en conjunto con las demás entidades que hacen parte de esta instancia, sino que son resultado de un trabajo autónomo, que puede correr el riesgo de no generar un mayor impacto, el cual se puede obtener si se trabaja en un esquema de sinergia.

Sobre el particular conviene señalar que la entidad no asistió a la convocatoria efectuada por la Secretaría Técnica (ICBF Regional Bogotá) de la mesa temática para la reunión de presentación de los avances desarrollados en cumplimiento del plan mencionado.

⁴³ Las redes locales de buen trato están presentes en las veinte localidades y son lideradas por las ESE de primer nivel; coordinan y articulan las diferentes acciones institucionales, organizacionales y comunitarias a nivel local y distrital.

4.2.4 Desde la Personería

Esta entidad en general debe velar, garantizar defender y promover los derechos humanos, en este caso de los NNA víctimas de explotación sexual comercial, así como adelantar programas de educación y sensibilización sobre los derechos humanos y deberes fundamentales. La Personería de Bogotá y las Personerías Locales deben identificar casos de explotación sexual comercial cuando se presentan situaciones de vulneración de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes y esta sea denunciada por la comunidad o las instituciones.

Además de lo anterior, su competencia frente a los casos de abuso y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes consiste en:

- Reportar y acompañar a las víctimas y sus familias ante las autoridades competentes para su denuncia y atención.
- Realizar seguimiento y “acompañamiento” (si se requiere) a la ruta de atención integral y red de servicios institucionales prestados a las víctimas.
- Practicar operativos en conjunto con la Policía de Infancia y Adolescencia o la designada, a los lugares que se identifiquen como centros de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. (Si amerita).

De otra parte, asiste al Consejo Distrital y al Subcomité de atención. En el primero actúa como órgano veedor y de control de las gestiones de promoción de derechos humanos, prevención de las violencias y atención a las víctimas que hacen las entidades de acuerdo con sus competencias e implementación de planes, programas y proyectos formulados al interior del Consejo.

Participa en las redes del buen trato y en los Comités Locales de atención y seguimiento de casos de las localidades de Mártires y Fontibón. A pesar de ser miembro de la mesa ESCNNA no participa en esta instancia.

El accionar operativo de esta entidad, fundamentalmente, se da a través de la Personería Delegada para los derechos humanos y las Personerías Locales.

En el marco del plan de prevención y erradicación de la ESCNNA, a la Personería le fue asignada responsabilidades frente a las metas de elaborar y presentar ante el Concejo de Bogotá una propuesta de reforma al código de policía, la producción de una pieza comunicativa y su distribución entre los 20 personeros locales y el seguimiento al 100% de los comparendos de la policía por ESCNNA.

La Entidad presenta como logros la realización de una campaña publicitaria contra el abuso sexual y el maltrato infantil, su aporte en la construcción de los planes

formulados desde el Consejo Distrital; la realización del foro “Bogotá por la Infancia”, en donde se trataron los temas de violencia contra la infancia, la política pública de infancia.

Se adelantaron campañas comunicativas, mediante la divulgación de historietas de prevención del abuso sexual, promoción del buen trato y niños y niñas como sujetos de derechos, la revisión de la incidencia del código de infancia y adolescencia en los delitos por violencia intrafamiliar y por violencia sexual, jornadas pedagógicas de formación para los actores en la ruta de atención integral a víctimas de violencia y la participación en el taller y foros “Pongámonos de acuerdo en la atención de las violencias intrafamiliar y sexual”.

Adicionalmente participó en conjunto con la Fundación AFECTO del XV Congreso Colombiano de prevención y atención del maltrato infantil.

En el 2007 se suscribió para una vigencia de tres años, el convenio .interinstitucional para el funcionamiento del CAIVAS (Centro de atención integral a las víctimas de delitos sexuales) entre Fiscalía General de la Nación, Instituto de Medicina Legal, ICBF, SDIS, Consejo Superior de la Judicatura, Defensoría del Pueblo y Personería de Bogotá.

Así las cosas, no se observa cumplimiento respecto de las metas de reforma al Código de Policía, ni al seguimiento de comparendos por ESCNNA. Sobre el particular conviene señalar que la entidad no asistió a la convocatoria efectuada por la Secretaría Técnica (ICBF Regional Bogotá) de la mesa temática para la reunión de presentación de los avances desarrollados en cumplimiento del plan mencionado.

4.2.5 Desde la Secretaría de Gobierno

Esta entidad hace parte del Consejo Distrital de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual, y coordina el Subcomité de Sistemas de Información.

En el plan de prevención y erradicación de ESCNNA, además de las responsabilidades como integrante de la mesa ESCNNA, a la entidad se le comprometió junto con otras instituciones de contribuir a la revisión y ajuste del Código de Policía de Bogotá en lo concerniente a medidas correctivas para clientes, intermediarios y establecimientos de ESCNNA. Al respecto, si bien la entidad ha presentado propuesta tendiente a la adopción de un Código nacional en materia policiva, ésta no apunta en particular al tema de ESCNNA y no se

cumplió con la fecha prevista para la concreción de la meta, ya que se esperaba que al finalizar el 2007, se hubiese presentado ante el Concejo de Bogotá la propuesta de reforma del código para Bogotá.

También le correspondía en asocio con la Policía de Infancia y adolescencia, la SDIS y la Personería, elaborar una pieza comunicativa que reúna las normas administrativas y policivas útiles para el control de establecimientos donde se produce la ESCNNA, para ser divulgada antes de finalizar el año 2007 entre las comandancias de estación de policía y de CAI, las inspecciones de policía y las Alcaldías Locales.

Desde el Proyecto 594 “Comunicación para una ciudad segura, humana, participativa y descentralizada”, adelantó una Campaña integral de comunicación para sensibilizar a la ciudadanía en el tema de seguridad y la violencia ejercida sobre los niños y niñas, que incluyó la socialización de unas piezas comunicativas y una cartilla de normas de convivencia para niños y niñas. Sin embargo, no se evidencia la construcción de pieza comunicativa referida al control de establecimientos.

La Secretaría Distrital de Gobierno tampoco asistió a la reunión convocada a comienzos de 2008, por la Secretaría Técnica de la mesa de atención de víctimas de ESCNNA, para realizar seguimiento al cumplimiento del plan.

4.2.6 Desde el IDIPRON

Con la reforma administrativa producida a través del Acuerdo 257 de 2006, esta entidad hace parte del sector administrativo de integración social, con la característica de entidad adscrita a la SDIS, situación que le posibilita coadyuvar más claramente en la definición de la política social del Distrito.

Así mismo, la entidad hace parte del Consejo Distrital y de la mesa de atención de víctimas de ESCNNA, en la cual no ha sido constante su participación. Además, participa en los consejos locales de atención de las localidades de Santa Fe-Candelaria, Bosa, Teusaquillo, Tunjuelito, Barrios Unidos y Mártires.

El IDIPRON afirma que la única acción que puede realizar en torno a la ESCNNA es el acompañamiento interinstitucional en actividades de infancia lideradas en otras mesas de trabajo como la red del buen trato; este acompañamiento se ha dado básicamente sobre casos de abuso sexual.

Aunque en el plan de prevención y erradicación de ESCNNA no se le asignaron responsabilidades específicas, le competen aquellas a cargo de la mesa ESCNNA, tales como aportar en la revisión y ajustes de la política para la atención de víctimas en materia de salud física y mental; formar al personal de su entidad sobre ESCNNA; definir los criterios para la evaluación y seguimiento de los procesos de atención integral a víctimas y desarrollar estrategias de participación de NNA para todas las líneas de acción del plan distrital.

Esta entidad si participó en la reunión realizada en marzo de 2008 para efectuar seguimiento al plan, pero su asistencia en esta instancia no ha sido permanente, razón que desdice del aporte que debe brindar.

4.2.7 ICBF-Regional Bogotá.

La acción que realiza la nación desde el ICBF, consiste en la atención integral para la garantía y restablecimiento de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial en modalidades de Internado (atención 24 horas los 7 días de la semana), Externado (Atención 4 horas días, 5 días a la semana), e Intervención de apoyo (mínimo 10 sesiones profesionales especializadas al mes). Durante el año 2004 y 2005, las modalidades de intervención de apoyo y externado, figuraban bajo la modalidad de medio sociofamiliar. Adicionalmente el ICBF regional Bogotá ejerce la Secretaría Técnica de la mesa ESCNNA.

El siguiente es el dato desde el año 2004 hasta el primer semestre de 2008 a nivel nacional y en la Regional ICBF Bogotá:

CUADRO 6
CUPOS-USUARIOS ATENDIDOS Y RECURSOS EJECUTADOS

Vigencia	Nivel	Modalidad	Cupos	Usuarios atendidos	Recursos ejecutados
2004	Nacional	Socio Familiar	228	1554	\$538.765.614
		Internado	226	270	\$1.505.690.654
	Bogotá	no se cuenta con datos regionalizados de 2004			
2005	Nacional	Socio Familiar	261	465	\$ 597.832.091
		Internado	222	295	\$138.1513.322
	Bogotá	Socio Familiar	45	48	\$ 104.501.880
		Internado	36	60	\$ 324.271.991
2006	Nacional	Intervención de apoyo	192	2.245	\$457.982.303
		Externado	78	896	\$241.804.385
		Internado	239	296	\$1.586.533.716

Vigencia	Nivel	Modalidad	Cupos	Usuarios atendidos	Recursos ejecutados
	Bogotá	Intervención de apoyo	45	531	\$116.644.948
		Internado	33	45	\$266.973.024
2007	Nacional	Intervención de apoyo	210	2529	\$313.000.611
		Externado	78	779	\$310.422.812
		Internado	220	282	\$1.614.561.372
	Bogotá	Intervención de apoyo	45	541	\$70.667.919
		Internado	17	29	\$204.085.837
1er. Semestre 2008	Nacional	Intervención de apoyo	225	1181	\$218.649.313
		Externado	109	534	\$389.007.900
		Internado	184	243	\$1.622.766.300
	Bogotá	Intervención de apoyo	100	393	\$26.833.125
		Externado	14	52	\$56.872.500
		Internado	25	41	\$202.169.377

Fuente: ICBF.

Se observa que el aporte del ICBF en Bogotá es importante, al punto que en 2008 se incrementó sustancialmente el número de atenciones a través de intervenciones de apoyo, que para el primer semestre de 2008 llegaron a 100 cupos, no obstante la disminución considerable en los recursos asignados, que de \$116.6 millones en 2006 para atender 541 usuarios se pasó a \$26.8 millones en lo corrido del primer semestre de 2008, para atender 393 usuarios.

4.2.8. De las acciones desde el ámbito local

Para erradicar el 50% de la explotación sexual infantil a nivel distrital, las acciones en la ciudad deben generarse desde el nivel local, donde cada una de las localidades tiene la obligación de incorporar dentro sus metas la problemática de la ESCNNA y destinar los recursos necesarios para tal fin.

Los alcaldes locales, de conformidad con el Acuerdo 152 de 2005 presiden y hacen parte del Consejo Local para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual. Este consejo tiene como funciones, entre otras, desarrollar y coordinar los lineamientos de políticas y estrategias pedagógicas señalados por el Consejo Distrital; realizar un diagnóstico local de las problemáticas y sus consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas; garantizar el posicionamiento en la agenda pública local de las violencias intrafamiliar y sexual, como una vulneración de los derechos fundamentales;

formar parte de los Subcomités de Infancia y Familia de los Consejos Locales de Política Social, como cuerpo consultor del CLOPS en las temáticas de violencia y explotación sexual e intrafamiliar y diseñar y adoptar medidas orientadas a la prevención y superación de las causas que generan la violencia intrafamiliar y sexual.

En este orden de ideas, el accionar de las Alcaldías Locales es fundamental para la prevención, atención y seguimiento de la ESCNNA, por esto la Contraloría indagó en cada una de ellas algunas de sus responsabilidades frente a la problemática, de lo cual se obtuvo el siguiente resultado:

- Las Alcaldías de Santa Fe, Fontibón, Barrios Unidos, Kennedy, Candelaria, Usaquén, Antonio Nariño y Los Mártires⁴⁴, dieron traslado principalmente a la Subdirección de Integración Social de su localidad para dar respuesta al cuestionario, sobre todo en lo referente a la información estadística de la problemática y en las acciones adelantadas por el Consejo Local para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual en la localidad. Así mismo, algunos dieron traslado a la Comisaría de Familia, ICBF, Estación de Policía y Cadel, o como el caso de la Alcaldía de Suba⁴⁵ que dio traslado al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a la Policía de Infancia y Adolescencia. En la gran mayoría de los casos, justificaron el traslado de la respuesta a la falta de competencia en la materia.

La alcaldía de Rafael Uribe Uribe⁴⁶, dio traslado al Consejo Local de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual de la Localidad.

El traslado realizado a otras entidades, indica el desconocimiento y falta de compromiso de los Alcaldes Locales con respecto a sus responsabilidades dentro del Consejo Local para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, sobre todo en el caso de la Alcaldía de Rabel Uribe Uribe, por cuanto los Alcaldes Locales son miembros y presidentes del consejo, de conformidad con el Acuerdo 152 de 2005.

⁴⁴ Oficios No. radicado 200868192 de fecha 2008-12-05, 200868843 de fecha 2008-12-10, 200862825 de fecha 2008-11-05, 200862562 de fecha 2008-11-04, 200861812 de fecha 2008-10-29, 200861672 de fecha 2008-10-28, 200861674 de fecha 2008-10-28, 200861664 de fecha 2008-10-28, 200861675 de 2008-10-28, 200861887 de 2008-10-29, 200868760 de fecha 2008-12-10.

⁴⁵ Oficio No. radicado 200861441 de fecha 2008-10-27.

⁴⁶ 200861823 de fecha 2008-10-29.

- Se evidenció que las Alcaldías Locales no poseen estadísticas relativas a la problemática en su localidad, ni conocen casos reportados en materia de explotación sexual infantil, lo que indica la invisibilidad de la problemática y la falta de compromiso con la misma. Así mismo, desconocimiento del Acuerdo 152 de 2005, el cual establece que los Alcaldes Locales deben presidir el Consejo Local para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, el cual tiene dentro de sus funciones realizar diagnósticos locales y por UPZ sobre las violencias intrafamiliar, violencia sexual, maltrato infantil y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y sus consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas.

El hecho de que los Alcaldes Locales no tengan conocimiento de los casos de ESCNNA, no quiere decir que no exista la problemática en las diferentes localidades. Es así, como la SDIS reporta⁴⁷ que las localidades con mayor participación de niños y niñas atendidos por ESCNNA entre 2003 y 2004 fueron Santa Fe, Mártires, Barrios Unidos, Antonio Nariño, Ciudad Bolívar con el 20, 18, 14, 10 y 8% respectivamente. Adicionalmente, para el año 2006, la Fundación Renacer en la mesa Distrital para la Erradicación de la ESCNNA señaló que esta problemática se presenta en once (11) localidades: San Cristóbal, Mártires, Santa Fe, Chapinero, Usaquén, Bosa, Kennedy, Fontibón, Suba, Barrios Unidos y Teusaquillo.

- En cuanto a la inclusión de la ESCNNA en los Planes Locales de Desarrollo, las Alcaldías Locales de Bosa, Rafael Uribe y Candelaria⁴⁸, refieren no tenerlo contemplado. El resto de las alcaldías locales, mencionan proyectos en materia de explotación laboral, salud sexual y reproductiva, abuso sexual y violencia intrafamiliar como temas relacionados con el tema de explotación sexual infantil, sin brindar exactitud sobre las acciones locales en contra de la ESCNNA. En tanto Puente Aranda⁴⁹ reportó que no tiene información relativa a la ESCNNA.

Lo anterior, va en contravía de lo establecido en el “Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes menores de 18 años” en cuanto a la coherencia y armonización que debe existir entre el plano Nacional, Distrital y Local, para lograr su erradicación, y bajo el lineamiento que la problemática debe quedar incluida como prioritaria en los planes de desarrollo.

⁴⁷ en su respuesta con No. de radicación 200859215,

⁴⁸ Oficio No. radicado 200865161 de fecha 2008-11-18.

⁴⁹ Oficio No. radicado 200868143 de fecha 2008-12-05.

Las Alcaldías de Kennedy, Mártires, Barrios Unidos y Usme⁵⁰ son las únicas que dentro de sus proyectos mencionan claramente la temática de ESCNNA, las cuales están encaminadas más que todo a la realización de campañas pedagógicas, a excepción de la Alcaldía de los Mártires que estableció dentro de su Plan Local, la prevención y control del abuso y la explotación sexual y la realización de un estudio para caracterizar y georeferenciar a los NNA víctimas de explotación sexual.

Al analizar las acciones que desde los Planes de Desarrollo Local se desarrollan, se puede decir que éstas no son suficientes para abordar la problemática de la ESCNNA y que de seguir así, no se alcanzará con el cumplimiento de la meta de erradicar el 50% de la explotación sexual infantil en el Distrito Capital, de conformidad con el Plan de Desarrollo de la ciudad. Sumado a esta situación, se observa en general que desde el ámbito local no se están destinando recursos suficientes para contrarrestar este flagelo.

- Con respecto a las acciones que se generan desde el Consejo Local para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, en general, las Alcaldías Locales no reportan las acciones realizadas por estas instancias.

Las Alcaldías Locales de Los Mártires, San Cristóbal⁵¹ y Ciudad Bolívar⁵² hacen alusión al CLOPS como la instancia local que maneja el tema.

Además, las Alcaldías de Fontibón, Sumapaz⁵³ y Los Mártires refieren no tener constituido el Consejo Local para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, lo que va en contravía del artículo 6 del Acuerdo 152 de 2005, donde se establece que cada localidad contará obligatoriamente con un Consejo Local.

La única Alcaldía que reportó acciones adelantadas desde el Consejo fue la de Barrios Unidos, las cuales se encontraron dirigidas al seguimiento del proyecto local de Violencia Intrafamiliar, organización de talleres contra el abuso sexual, sensibilización en materia de maltrato, entre otras.

- Es de resaltar que la Subdirección Local de la SDIS de Fontibón⁵⁴, refiere que de acuerdo con la Ley 679 de 2001, la dependencia no tiene competencia en materia de ESCNNA, lo cual demuestra el desconocimiento en el tema, puesto

⁵⁰ Oficio No. radicado 200868311 de fecha 2008-12-09.

⁵¹ Oficio No. radicado 200862243 de fecha 2008-10-31.

⁵² Oficio No. radicado 200863295 de fecha 2008-11-07.

⁵³ Oficio No. radicado 200862087 de fecha 2008-10-30.

⁵⁴ en su respuesta con radicado No. 200868959 de fecha 11 de diciembre de 2008



que la SDIS desde el antiguo Proyecto 375: “*Acceso a la justicia familiar e intervención integral de las violencias intrafamiliar y sexual*” y actualmente en el 495 correspondiente a “*Familias Positivas*”, se encuentra comprometida con la atención de la problemática de la ESCNNA.

5. DE LA PENALIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES- ESCNNA.

Si bien el país ha mostrado avances en la legislación que penaliza el explotación sexual y comercial de niños niñas y adolescentes, en defensa de sus derechos, también es cierto, el incremento progresivo de la ESCNNA, por lo que se hace imperioso un trabajo permanente y coherente, que desde el gobierno nacional, distrital, local y desde la misma sociedad se realice, y así se contrarreste cierta complicidad de las víctimas ante la ausencia del denunciante, con correctivos ejemplarizantes y sobre todo con modificación del contenido de normas que penalizan este flagelo, de tal manera que no se haga necesaria la flagrancia de las acciones para poder condenar a los actores y promotores de la explotación sexual en niños niñas y adolescentes. No obstante, vale la pena destacar por su incidencia e importancia, normas que de alguna manera contemplan la penalización de este delito, dentro de las que encontramos:

El Código Penal Colombiano tiene como fundamento el respecto a la dignidad humana⁵⁵. Igualmente define la conducta punible como aquella en la que se requiere sea típica, antijurídica y culpable, la causalidad por sí sola no basta para la imputación jurídica del resultado⁵⁶ y la culpabilidad que solo podrá imponerse a penas por conductas realizadas con culpabilidad, quedando erradicada toda forma de responsabilidad objetiva⁵⁷.

Lo anterior deja expreso el concepto de aquellos elementos que en el caso de estudio vale la pena describir y analizar conforme a la penalización definida en la ley colombiana.

⁵⁵ Art. 1º. CPC.

⁵⁶ Art.2º. CPC

⁵⁷ Art. 12 CPP:

**CUADRO 7
PENALIZACION A LOS ACTORES DE LA ESCNNA
CÓDIGO PENAL COLOMBIANO**

CODIGO PENAL	TIPICIDAD DEL DELITO	PENALIZACION
ARTÍCULO 188-A.	<p>TRATA DE PERSONAS: Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.</p> <p>El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.</p>	El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
ARTICULO 217.	<p>ESTIMULO A LA PROSTITUCION DE MENORES: Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 1236 de 2008. El que destine, arriende, mantenga, administre o financie casa o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad,</p>	Incurrirá en prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
ARICULO 218.	<p>PORNOGRAFIA CON MENORES: Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 1236 de 2008. El que fotografíe, filme, venda, compre, exhiba o de cualquier manera comercialice material pornográfico en el que participen menores de edad,</p>	Incurrirá en prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de ciento treinta y tres (133) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
ARTICULO 219.	<p>TURISMO SEXUAL. Artículo derogado por el artículo 7 de la Ley 747 de 2002.</p>	

CODIGO PENAL	TIPICIDAD DEL DELITO	PENALIZACION
ARTÍCULO 219-A.	UTILIZACIÓN O FACILITACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA OFRECER SERVICIOS SEXUALES DE MENORES. Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 1236 de 2008. El que utilice o facilite el correo tradicional, las redes globales de información, o cualquier otro medio de comunicación para obtener contacto sexual con menores de dieciocho (18) años, o para ofrecer servicios sexuales con estos	lincurrirá en pena de prisión de diez (10) a catorce (14) años, y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las penas señaladas en el inciso anterior se aumentarán hasta en la mitad (1/2) cuando las conductas se realizaren con menores de catorce (14) años.
ARTÍCULO 219-B.	OMISIÓN DE DENUNCIA: El que, por razón de su oficio, cargo, o actividad, tuviere conocimiento de la utilización de menores para la realización de cualquiera de las conductas previstas en el presente capítulo y omitiere informar a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo	lincurrirá en multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.
ARTICULO 231.	MENDICIDAD Y TRAFICO DE MENORES. Artículo derogado por el artículo 6 de la Ley 747 de 2002.	

Fuente: Código Penal Colombiano

El Código Penal Colombiano, no está acorde con el C-182 y con la Ley 707 de 2001, por cuanto en estos se establece que el niño es toda persona menor de 18 años, y si se analiza el delito de turismo sexual, los turistas, extranjeros o nacionales, que realicen contacto sexual con los niños, niñas y adolescentes sólo pueden ser judicializados, cuando la víctima sea menor de 14 años, en caso contrario es considerado abuso sexual. En el sistema Colombiano, la agravación de la pena en materia de ESCNNA, se da cuando el menor tiene menos de 14 años, contrario a normas internacionales donde la protección es la misma cuando la persona tiene menos de 18 años. Por lo que es prioritario aumentar la edad a 18 años para estar acorde tanto con la legislación internacional como con la Ley 707 de 2001, e incluso con la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia”, donde las acciones van dirigidas a los menores de 18 años.

Las penas son muy bajas y existe ausencia de legislación para poder perseguir la conducta del “cliente” ya que este es considerado, *como un adulto que sostiene una relación sexual con un menor de edad, lo que hace necesario establecer un*

tipo penal de explotación sexual comercial de menor de edad diferente al tipo penal de acceso carnal violento abusivo con menor de edad (14 años)⁵⁸.

⁵⁸ Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes menores de 18 años.

6. CONCLUSIONES

Con el propósito de Coordinar esfuerzos y recursos en la promoción, prevención y atención integral de las problemáticas de violencias intrafamiliar y sexual en el Distrito Capital, mediante la elaboración, gestión y aplicación de políticas y estrategias psicosociales, pedagógicas y comunicativas que reestablezcan los derechos fundamentales de las víctimas y sus familias, se creó el Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual; no obstante con la creación de este Consejo la atención integral a los menores en abuso y explotación sexual se convierte en un asunto más de los muchos que hacen parte de su agenda, y que dada la complejidad de las múltiples violencias (de mujer, género, etnias, intrafamiliar) conlleva a que el tema específico ESCNNA se relegue.

La administración distrital ha identificado con preponderancia el tema de abuso sexual, dejando en un nivel menos importante el tema de la ESCNNA, al ubicarla como una más de las formas de violencia, lo que se convierte en una dificultad para desarrollar acciones efectivas en torno a la prevención y erradicación de esta problemática.

Resulta cuestionable la falta de destinación de recursos necesarios y suficientes para la atención de las víctimas de ESCNNA, que conlleva el incumplimiento del principio orientador del plan de acción nacional para la prevención y erradicación de la ESCNNA referido a que esta problemática se maneje como prioridad social.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva para Vivir mejor”, se planteó como meta reducir en un 50% la explotación sexual de niños y niñas de Bogotá, meta que difícilmente se alcanzará si no se destinan recursos y además no se trabaja de una manera articulada con las demás entidades estatales que tienen por objeto atender esta población; por lo que se requiere realizar un análisis profundo, si de cambiar la situación de los menores es interés de la presente administración.

Desde el análisis de la penalización sobre la ESCNNA como delito, el Estado no impone penas ejemplarizantes que permitan cambiar las conductas de los explotadores e intermediarios que vulneran los derechos de los niños niñas y adolescentes víctimas de este flagelo, por tanto, las acciones desde la denuncia por parte de la familia y las mismas víctimas resultan en vano al no encontrar eco en los organismos competentes.

Si bien, existen diversas instancias con funciones específicas en la definición de política pública y en la generación de lineamientos para el actuar de las entidades

que hacen parte de la atención de la explotación sexual comercial de NNA, lo cierto es que la inasistencia de los funcionarios que por su cargo tienen el poder de decisión se convierte en un impedimento en el accionar como estado. Situación que merece especial atención por parte de los directivos cuando de generar un actuar institucional y de estado se trata.

La función de la SDIS como ente coordinador y ejecutor de la política pública distrital frente a esta problemática, no se cumple a cabalidad, dadas las deficiencias en la intersectorialidad de las acciones de las demás entidades que por lineamientos deben participar. De este modo, es evidente el incumplimiento de la mayor parte de las metas previstas en el plan distrital de prevención y erradicación de la ESCNNA.

De otro lado, la Secretaría Distrital de Integración Social, asume dos roles; la presidencia por delegación del Alcalde Mayor y la Secretaría Técnica por asignación normativa, pero en ninguno de los roles asiste la Secretaria de Integración Social ya que esta función se delega en la Dirección Poblacional y la Subdirección para la Familia respectivamente. Este aspecto llama la atención de este órgano de control, toda vez que, así se traten temas de gran relevancia se diluye su importancia, por cuanto los participantes no cuentan con la investidura ni el poder para decidir sobre acciones definitivas.

Resulta altamente preocupante la falta de consistencia y coherencia en los registros e información de las actuaciones que se generan alrededor del tema por parte de las entidades e instancias que manejan estadísticas, lo que impide tener un diagnóstico real de la situación de ESCNNA en Bogotá como elemento fundamental para definir una política pública efectiva.

La efectividad de la política queda en entredicho al evidenciar que la meta propuesta de retirar 100 niños de la ESC, según los reportes sólo se logró en un caso, por lo que en la definición de las metas requiere un análisis riguroso dada la complejidad del tema.

Llama la atención la poca participación que tienen las Alcaldías Locales en este tema, en primer lugar la falta de conocimiento sobre su competencia como presidentes del Consejo Local de Atención a las Violencias, así mismo se evidenció que no poseen estadísticas relativas a la problemática en su localidad, ni conocen casos reportados en materia de explotación sexual infantil, lo que indica la invisibilidad de la problemática y la falta de compromiso con la misma.

Con las deficiencias encontradas con respecto a las acciones en materia de ESCNNA, se puede decir que en este momento el Distrito no está cumpliendo con su responsabilidad de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo 12 de 1998. Crea el Consejo Distrital para la atención Integral a niños y niñas abusados sexualmente.

Acuerdo 229 de 2006. Se amplían las Comisarías de Familia y se reforman las disposiciones del Acuerdo 54 de diciembre 8 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo 152 de 2005. Transforma el organismo en Consejo Distrital de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Violencia y Explotación Sexual.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes en Bogotá 2004-2008. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Integración Social. Plan Distrital para la prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencia y explotación sexual. Bogotá. 2007

Agencia Española de Cooperación Internacional. AECI. Programa Internacional para la erradicación del trabajo infantil IPEC. OIT. Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil –SIRTI Colección Documentos IPEC Sudamérica. “Abre tus ojos. Una mirada a las experiencias de erradicación de la explotación sexual infantil en Suramérica”. Lima, Perú. Octubre 2001.

Asociación Cristiana de Jóvenes. Informe período enero a marzo 2008.

Barindelli Florencia y Carlos G. Gregorio. Instituto [Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes](#) —organismo especializado de la Organización de Estados Americanos— y [Save the Children Suecia](#). Estudio sobre Legislación y Políticas Públicas contra la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en América Latina. Documento virtual. Abril 2007

Congreso de la República. Proyecto De Ley No. 22 DE 2008 Senado. “Por la cual se expide el Estatuto de Protección contra el Abuso Sexual Infantil y se dictan otras disposiciones”

Decreto 1524 2002. Por le cual se reglamenta el artículo 5 de la Ley 679 de 2001. Establece las medidas técnicas y administrativas destinadas a prevenir el acceso de menores de edad a cualquier modalidad de información pornográfica contenida en Internet o en las distintas clases de redes informáticas a las cuales se tenga acceso mediante redes globales de información.

Documento Declaración y Programa de Acción Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños. Estocolmo, Suecia, 27-31 de agosto de 1996

Documento: Buenas prácticas empresariales. Casos exitosos para la prevención de la explotación sexual de niños, niñas adolescentes en América Latina. Lima Perú. 2007

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. Análisis serial y de contrastación de los resultados de las encuestas de trabajo infantil 2001,2003 y 2005. Bogotá. 2007

ECPAT Internacional. Oficina Internacional del Trabajo. “Planificación de estrategias de coordinación regional en las intervenciones sobre trabajo infantil doméstico, explotación sexual comercial y trata de niños, niñas y adolescentes en América”. Foro regional de especialistas en trabajo infantil doméstico, explotación sexual comercial y trata de niños, niñas y adolescentes. Lima, Perú, del 19 al 21 de julio del 2006.

Instituto [Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes](http://www.iin.oea.org/IIN/exp_sexual_informe.shtml) —organismo especializado de la Organización de Estados Americanos— Informes anuales al Secretario General de la OEA. www.iin.oea.org/IIN/exp_sexual_informe.shtml

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Criterios de Clasificación de páginas en Internet con contenidos de pornografía infantil. Bogotá. 2004.

Instituto Interamericano del Niño. Programa de Promoción Integral de los derechos del niño. La explotación sexual de niños y niñas y adolescentes en América Latina. Montevideo 2003.

Ley 575 de 2000. Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.

Ley 679 de 2001. Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores.

Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia. Bogotá. 2006.

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. Bogotá. 2005.

Ley 1146 de 2007. "Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente"

Naciones Unidas. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. 2002.

Oficina Internacional del Trabajo. OIT. Fundación Esperanza. Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Colombia. Primera edición. Bogotá. 2006.

Organización Internacional del Trabajo-OIT. Explotación Sexual Comercial de Adolescentes: aprendizaje de un modelo de atención. Bogotá 2007.

Organización Internacional del Trabajo-OIT Explotación Sexual Infantil en Sudamérica: Sistematización de la Experiencia IPEC, 2001.

Oficina Internacional del Trabajo. OIT. La demanda en la explotación sexual comercial del adolescente: estudio cualitativo en Sudamérica (Chile, Colombia, Paraguay y Perú). Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil –SIRTI.

Organización de las Naciones Unidas. ONU. Paulo Sérgio Pinheiro, Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas. Agosto 2006.

Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes menores de 18 años, 2006-2011.

Plan de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, el Maltrato Infantil, la Violencia y Explotación Sexual Bogotá D. C. 2006 – 2008.

República de Colombia. Comité Interinstitucional Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Joven Trabajador. Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador 2008 – 2015.

Secretaría Distrital de Integración Social. Consejo Distrital para la Atención Integral a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia y Explotación Sexual. Plan de atención 2008-2011. Bogotá.

Secretaría Distrital de Salud-Secretaría de Educación Distrital. Programa Salud al Colegio. Me siento bien, Aprendo bien. Bogotá. 2007.