

C-293-19

Sentencia C-293/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA CODIGO NACIONAL DE POLICIA-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance

PROSTITUCION-Análisis de la forma en que se ordena el fenómeno por el derecho

PROSTITUCION-Definición

PROSTITUCION-Control campo de acción

NORMA ACUSADA-Alcance general

Referencia: Expediente D-12489

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 43 (parcial) y 44 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía”

Actores: Ángela María Robledo, Alirio Uribe Muñoz, María Fernanda Herrera Burgos, Valeria Silva Fonseca, Gustavo Gallón Giraldo, Juan Carlos Ospina Rendón, Jorge Abril Maldonado, Jomary Ortegón Osorio, José Jans Carretero Pardo, Liliana Forero Montoya, Drisha Fernández y Paola Marcela Iregui Parra.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la siguiente sentencia, con fundamento en las siguientes

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de inconstitucionalidad

1.1. Texto demandado

El día 22 de noviembre de 2017 los ciudadanos Ángela María Robledo, Alirio Uribe Muñoz, María Fernanda Herrera Burgos, Valeria Silva Fonseca, Gustavo Gallón Giraldo, Juan Carlos Ospina Rendón, Jorge Abril Maldonado, Jomary Ortegón Osorio, José Jans Carretero Pardo, Liliana Forero Montoya, Drisha Fernandes Domecq y Paola Marcela Iregui Parra[1] interpusieron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 43 (parcial) y 44 (parcial), en los que se establecen una serie de cargas y deberes positivos y negativos para el ejercicio de la prostitución, en los siguientes términos: (i) el deber del personal que labora en los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerce la prostitución, de obtener el concepto sanitario de la secretaría de salud, de proveer y distribuir preservativos a las personas que ejercen dicha actividad y a las que utilizan los servicios respectivos, de facilitar el cumplimiento de las medidas recomendadas por las autoridades sanitarias, de promover el uso de preservativos y otros medios de protección, de no realizar publicidad alusiva a la actividad en la vía pública, de proveer elementos y servicios de aseo, y de intervenir en caso de controversia entre las personas involucradas en la actividad (art. 43); (ii) la prohibición para las personas que ejercen la prostitución de incumplir los requisitos establecidos en la ley para los establecimientos, inmuebles y lugares en los que se ejerce dicha actividad, la de permitir su ejercicio por fuera de las zonas y horarios asignados para ello, la de negarse a usar medios de protección establecidos por las autoridades sanitarias o a colaborar con estas últimas para prevenir y controlar las enfermedades de transmisión sexual (art. 44); (iii) la aplicación de medidas correctivas por el incumplimiento de las prohibiciones anteriores, consistente en la multa general tipo 3 o 4, la suspensión temporal de actividad, y la amonestación.

A continuación se transcriben y subrayan los textos acusados:

“LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 43. REQUISITOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS, INMUEBLES O LUGARES DONDE SE EJERZA LA PROSTITUCIÓN. Los propietarios, tenedores, administradores o encargados de los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerza la prostitución, así como el personal que labore en ellos, deben cumplir con las siguientes condiciones:

1. Obtener para su funcionamiento el concepto sanitario expedido por la Secretaría de Salud o su delegado o quien haga sus veces.
2. Proveer o distribuir a las personas que ejercen la prostitución y a quienes utilizan sus servicios, preservativos aprobados por las entidades competentes y facilitarles el cumplimiento de las medidas recomendadas por las autoridades sanitarias.
4. Colaborar con las autoridades sanitarias y de Policía cuando se realicen campañas de inspección y vigilancia y asistir a los cursos que ellas organicen.
5. Tratar dignamente a las personas que ejercen la prostitución, evitar su discriminación o rechazo y la violación de sus derechos a la libre movilización y al desarrollo de la personalidad.
6. No permitir ni propiciar el ingreso de niños, niñas o adolescentes a estos establecimientos, inmuebles o lugares.
7. No permitir, ni favorecer o propiciar el abuso y la explotación sexual de menores de edad o de personas con discapacidad.
8. En ningún caso, favorecer, permitir, propiciar o agenciar el maltrato, su utilización para la pornografía, la trata de personas o la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y

Adolescentes (Escnna).

9. No inducir ni constreñir al ejercicio de la prostitución a las personas o impedir, a quien lo realiza, retirarse del mismo si fuere su deseo.

10. No mantener en cautiverio o retener a las personas que ejercen la prostitución.

11. No realizar publicidad alusiva a esta actividad en la vía pública, salvo la identificación del lugar en su fachada.

12. Velar por el cumplimiento de los deberes y comportamientos de las personas que ejercen la prostitución.

13. Proveer los elementos y servicios de aseo necesarios para garantizar el cumplimiento de las medidas recomendadas por las autoridades.

14. Intervenir en caso de controversia, entre las personas que utilizan el servicio y las que ejercen la prostitución, para evitar el detrimento de los derechos de estas últimas.

ARTÍCULO 44. COMPORTAMIENTOS EN EL EJERCICIO DE LA PROSTITUCIÓN. Los siguientes comportamientos afectan la convivencia y por lo tanto no deben ser realizados por las personas que ejercen la prostitución:

1. Incumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente para los establecimientos, inmuebles o lugares en donde se ejerza la prostitución.

2. Ejercer la prostitución o permitir su ejercicio por fuera de las zonas u horarios asignados para ello o contrariando lo dispuesto en las normas o en el reglamento pertinente de carácter distrital o municipal.

3. Ejercer la prostitución sin el cumplimiento de las medidas sanitarias y de protección requeridas.

4. Realizar actos sexuales o exhibicionistas en la vía pública o en lugares expuestos a esta.

5. Negarse a:

- a) Portar el documento de identidad;
- b) Utilizar los medios de protección y observar las medidas que ordenen las autoridades sanitarias;
- c) Colaborar con las autoridades sanitarias que ejercen la prevención y el control de enfermedades de transmisión sexual y VIH, atender sus indicaciones.

PARÁGRAFO 1o. Quien incurra en uno o más de los comportamientos señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

COMPORTAMIENTOS

MEDIDA	CORRECTIVA A APLICAR
--------	----------------------

Numeral 1

Multa General tipo 4; Suspensión temporal de actividad.

Numeral 2

Multa General tipo 4;	Al responsable del lugar donde ejerce la actividad:
temporal de	Suspensión temporal de actividad.

Numeral 3

Multa General tipo 3;	Al responsable del lugar donde ejerce la actividad:
temporal de	Suspensión temporal de actividad.

Numeral 4

Multa General tipo 3;	Al responsable del lugar donde ejerce la actividad:
temporal de	Suspensión temporal de actividad.

Amonestación; Al	responsable del lugar donde ejerce la actividad:
de	Suspensión temporal de actividad.

PARÁGRAFO 2o. Quien en el término de un (1) año contado a partir de la aplicación de la

medida incurra nuevamente en alguno de los comportamientos prohibidos en el presente capítulo que dan lugar a la medida de suspensión temporal, será objeto de suspensión definitiva de la actividad.

PARÁGRAFO 3o. Cuando haya lugar a la aplicación de las medidas previstas en el numeral 5 del párrafo primero, la autoridad de Policía deberá dar aviso a la Defensoría del Pueblo o al Personero Municipal o Distrital según corresponda”

1.2. Cargos

1.2.1. Según los accionantes, los preceptos demandados desconocen los artículos 1, 5, 12, 13, 16, 17, 43, 44, 93 y 94 de la Carta Política, así como el Preámbulo y el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, el preámbulo y los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 1, 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el preámbulo y los artículos 1 y 6 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), los artículos 1, 2, 4 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y los artículos 3 y 9 del Protocolo para la Prevención, Supresión y Castigo del Tráfico de Personas en especial de Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo).

Para acreditar la presunta vulneración, los demandantes ofrecen una caracterización del fenómeno de la prostitución en Colombia, destacando que esta es ejercida generalmente por mujeres que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad extrema, y a partir de estos elementos de contexto, indican las razones por las que los textos impugnados desconocen el derecho a la igualdad formal y material.

1.2.2. Con respecto a la caracterización del fenómeno de la prostitución en Colombia, los accionantes destacan la situación de precariedad de las personas que se dedican a esta actividad. En particular, se sostiene que ésta tiene tres grandes rasgos:

Por un lado, la prostitución es realizada mayormente por mujeres, que constituyen un grupo históricamente discriminado. Así, tanto en Bogotá como en los demás municipios colombianos, esta actividad es ejercida prevalentemente por mujeres y niñas, en una

proporción que oscila entre el 90 y el 94%. A su juicio, esto significa que el fenómeno debe ser atendido y comprendido con un enfoque de género.

Asimismo, la prostitución es ejercida por personas que atraviesan situaciones extremas de dependencia y fragilidad debidas a su corta edad, a la baja escolaridad, a las irregularidades en su condición migratoria, a la situación de pobreza o condiciones similares. Se enfatiza, por ejemplo, que en Colombia el 95% de las mujeres y niñas que ingresan a esta actividad se encuentran entre los 14 y los 17 años de edad, que de estas solo el 20% tiene estudios primarios y el 37% secundaria incompleta, y que una proporción muy importante pertenece a grupos históricamente discriminados, por ser desplazados por el conflicto armado interno, por encontrarse en zonas de economías extractivas, o por ser campesinos, afrodescendientes, indígenas, transgénero, población LGBTI, o víctimas de la crisis socio económica en Venezuela. En el caso de Bogotá, la Secretaría de Integración Social encontró que la mayor parte de las mujeres que ejercen la prostitución se encuentran en los estratos socio-económicos más bajos (1, 2 y 3), y que provienen de otras regiones del país, lo cual las hace más vulnerables. Esta información es consistente “con el hecho de que en gran parte del mundo, las mujeres en prostitución son ilegales, migrantes, tratadas y explotadas aprovechándose de su vulnerabilidad lejos de lugares de origen, sin redes de apoyo, alternativas, condiciones de seguridad, entre otros”.

Lo anterior ha provocado que la prostitución se encuentre atravesada por distintas formas de violencia. Según estudios del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género, el 70% de las mujeres han sido atacadas físicamente, el 91% abusadas verbalmente, el 47% violadas, el 62% coaccionadas a hacer algo visto en la pornografía, el 86% presenta síntomas de estrés postraumático complejo, y en la mayor parte de los casos han sido inducidas por los proxenetas al consumo de drogas para soportar la violencia inmanente a este fenómeno. De hecho, el riesgo de feminicidio y de desaparición forzada para estas personas es mayor que el que tiene cualquier otro grupo humano en ocupaciones con altos niveles de homicidio.

Finalmente, se advierte que la circunstancia anterior es aprovechada por distintos actores sociales para ejercer en su contra distintas formas de violencia, en especial en la modalidad de explotación sexual. Por ello, la prostitución normalmente es ejercida para el lucro ajeno, hasta el punto de que, según distintos estudios, el 90% de las personas en situación de prostitución en el mundo está bajo el poder de un proxeneta.

1.2.3. Pese a ello, la respuesta institucional a este fenómeno ha sido tímida, precaria e insuficiente, y en algunos casos incluso inadecuada y contraproducente, por lo cual, las dificultades que atraviesa este grupo poblacional se agravan significativamente. Dentro de estas políticas se destacan las siguientes: (i) la creación de zonas de alto impacto o zonas de tolerancia en el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2002 en la ciudad de Bogotá, que habría incrementado la inseguridad y la delincuencia, así como la proliferación de “lugares reservados” que someten a peores condiciones de explotación a estas personas; (ii) la implementación del Código de Policía Distrital del año 2003, que favoreció y alimentó el maltrato, la persecución y el abuso de la Policía, en lugar de brindar protección a este segmento poblacional; ejemplo de estos dos desaciertos es la zona del Bronx, territorio dominado por la trata de personas con fines de explotación sexual, los feminicidios, el narcotráfico y el crimen; (iii) aunque nominalmente se han tipificado como delitos la trata de personas con fines de explotación sexual y la inducción a la prostitución, no existe una persecución efectiva; (iv) a la ausencia de judicialización subyace el imaginario según el cual el consentimiento de la víctima hace irresponsables a los explotadores.

Según los accionantes, el desconocimiento del principio de igualdad se explica por tres razones: (i) primero, porque los preceptos demandados imponen una carga a tres tipos de sujetos involucrados en el negocio de la prostitución por cuenta ajena que atraviesan una situación fáctica distinta: los administradores y propietarios de los establecimientos; los empleados de los mismos que realizan actividades distintas a la prostitución, y las personas en situación de prostitución, a juicio de los demandantes, los deberes impuestos a estos dos últimos grupos constituyen una carga desproporcionada que resulta incompatible con el principio de igualdad; (ii) segundo, porque las disposiciones atacadas imponen unas obligaciones especiales que implican una intromisión indebida en el ejercicio de los derechos sexuales de las personas en situación de prostitución, que no se establecen para el resto de la población, sin que exista una justificación para el trato diferenciado y para la restricción de la libertad individual; (iii) y finalmente, porque las medidas contempladas en la normatividad demandada, de orden sancionatorio, no son consistentes con la situación que atraviesa el mencionado colectivo, y por ende, resultan lesivas de sus derechos.

1.2.5. Con respecto al primer señalamiento, los demandantes argumentan que el artículo 43 de la Ley 1801 de 2016 establece que tanto los propietarios, tenedores y administradores de los establecimientos y lugares donde se ejerce la prostitución, como el personal que

labora en ellos, deben cumplir una serie de requisitos, entre ellos los siguientes: (i) obtener el concepto sanitario; (ii) proveer o distribuir a las personas que ejercen la prostitución y a quienes utilizan los servicios, los preservativos requeridos; (iii) promover el uso de preservativos y otros medios de protección a través de información impresa, visual y auditiva, y la instalación de dispensadores de dichos elementos; (iv) no realizar publicidad alusiva a esta actividad en la vía pública; (v) proveer los elementos y servicios de aseo para garantizar el cumplimiento de las medidas recomendadas por las autoridades sanitarias; (vi) intervenir en caso de controversia, entre las personas que utilizan el servicios, y las que ejercen la prostitución; (vii) cumplir los requisitos establecidos en la normatividad vigente para los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerce la prostitución; (viii) no permitir el ejercicio de la prostitución por fuera de las zonas u horarios asignados para ello. Por su parte, el artículo 44 asignaría estos mismos deberes a las personas que ejercen la prostitución, e incluso, las obligaría a impedir que otras realicen esta actividad por fuera de las zonas u horarios establecidos por las autoridades locales.

A juicio de los demandantes, si bien estos deberes pueden ser impuestos a las personas que son propietarias o administradoras de los establecimientos donde se ejecutan las actividades en cuestión, e incluso en algunos eventos a quienes allí laboran, no pueden extenderse indiscriminadamente a todos los actores involucrados, y menos aún a quienes ejercen la prostitución.

En efecto, aunque las exigencias anteriores apuntan a preservar la convivencia pacífica, el orden público y la prevalencia del interés general sobre el interés particular, la equiparación de cargas “no es conducente ni adecuada, pues no puede considerarse que aquellas estén en la capacidad material y volitiva de garantizar el cumplimiento de normas, condiciones o requisitos exclusivos de los establecimientos y sus administradores (...) tampoco resulta claro cómo puede ser adecuada una medida que no tiene la capacidad de garantizar el fin constitucional perseguido en relación con quien está en situación de prostitución y que sí puede derivar en la imposición de sanciones a este grupo de especial protección constitucional”. Por el contrario, el efecto de la medida legislativa no es una ganancia en términos de valores o principios constitucionales, sino únicamente el reforzamiento de los estereotipos negativos en contra de las personas que ejercen la prostitución. Adicionalmente, las exigencias del Código de Policía resultan excesivamente gravosas para este grupo poblacional, e inconsistente con el rol que cumplen dentro del

negocio de la prostitución, así: (i) la obtención del permiso sanitario es una obligación que por su propia naturaleza corresponde a quien dirige el establecimiento, que es quien tiene la capacidad material y administrativa para cumplir este deber; (ii) con respecto a la provisión y distribución de preservativos, las personas que ejercen la prostitución deberían ser beneficiarios de esta medida, y no los directamente obligados; (iii) lo propio puede afirmarse del deber de promover el uso de preservativos y de otros medios de protección recomendados por las autoridades sanitarias, ya que sólo los propietarios de los establecimientos tienen las condiciones materiales y operativas para proveer información impresa, visual y auditiva con este propósito, y para instalar dispensadores de preservativos en los establecimientos, máxime cuando quienes ejercen la prostitución tienen una relación de subordinación con aquellos, y carecen de los recursos económicos para cumplir este deber; (iv) con respecto a la prohibición para realizar publicidad alusiva a la actividad en la vía pública, se trata también de un deber propio del establecimiento, en la medida en que son sus propietarios y administradores quienes tienen el control de la publicidad; (v) la provisión de elementos y servicios de aseo es igualmente una obligación propia del establecimiento y no de quienes prestan directamente el servicio de la prostitución; (vi) la obligación relativa a la intervención y mediación entre los usuarios del servicio y quienes ejercen la prostitución, no podría ser impuesta razonablemente a estas últimas, ya que esto “agravaría su situación de riesgo al imponérseles la obligación de intervenir en controversias, más aún cuando no existe ningún vínculo entre dichas personas, como sí podría ser en términos jerárquicos laborales con el propietario o administrador del establecimiento”; (vii) finalmente, el deber de cumplir la normatividad vigente para los establecimientos, inmuebles o lugares en donde se ejerza la prostitución excede las cargas que pueden ser impuestas razonablemente a estos sujetos.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que las personas que ejercen la prostitución se encuentran en una situación de vulnerabilidad que las hace sujetos de especial protección constitucional, y que sus obligaciones y cargas no pueden ser equiparadas a las que tienen quienes se lucran del negocio de la prostitución y tienen una relación asimétrica de dominación con respecto a las que prestan los respectivos servicios.

1.2.6. Por otro lado, los accionantes sostienen que los literales b) y c) del artículo 44 de la Ley 1801 de 2016, en los cuales se dispone que las personas que ejercen la prostitución deben utilizar medios de protección y observar las medidas que ordenen las autoridades

sanitarias, así como colaborar con estas para la prevención y el control de las enfermedades de transmisión sexual, representan una intromisión ilegítima en los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres que ejercen la prostitución, sustentada en prejuicios e imaginarios que perpetúan la marginalización de este segmento poblacional.

A su juicio, la restricción iusfundamental representa también una violación del principio de igualdad formal y material, ya que esta únicamente se estableció para este grupo, y no se hizo extensiva al resto de la protección: “Ni a otras mujeres que tengan una vida sexual activa ni a los hombres que pagan por utilizar sexualmente a las personas en situación de prostitución, se les exige de ninguna forma cumplir con recomendaciones de entidades sanitarias o someterse a exámenes de enfermedades de transmisión sexual como requisitos para no ser sancionados”. Esta diferenciación es constitucionalmente inadmisibles, en la medida en que responde, no a la consideración de las personas como sujetos de derechos, sino a consideraciones de salud pública y a una noción higienista de la prostitución, y en la medida en que la promoción de la salud podría obtenerse por medios alternativos, como la promoción y la prevención en salud. Aún más, incluso suponiendo que la restricción al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos es admisible, la carga debería ser impuesta no solo a las personas que ejercen la prostitución, sino también a las que pagan por tales servicios.

1.2.7. Finalmente, los accionantes advierten sobre la ilegitimidad de apelar a los mecanismos sancionatorios del Estado para regularizar el ejercicio de la prostitución. A su juicio, la utilización de estos instrumentos es constitucionalmente inadmisibles por la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que ejercen esta actividad, porque la conducta por estas desplegada por sí sola no pone en riesgo ningún bien o principio constitucional, porque las cargas, deberes y restricciones impuestas no redundan en beneficio de este fin, y porque existen mecanismos alternativos menos lesivos y gravosos de los principios y derechos constitucionales. De hecho, durante el proceso de aprobación parlamentaria no se adujeron razones de peso a partir de las cuales se pudiera inferir la justificación de las medidas sancionatorias contempladas en el Código de Policía, de suerte que, en general, las reglas que hoy se cuestionan no fueron objeto de proceso deliberativo abierto y transparente.

Por el contrario, en virtud de cláusula de erradicación de injusticias presentes, derivadas del

principio de igualdad previsto en el artículo 13 superior, el Estado debería, no imponer medidas sancionatorias en contra de este colectivo, sino establecer garantías de promoción y protección orientadas a la consecución de una igualdad material entre todos los grupos sociales. El legislador colombiano, por el contrario, se limitó a regular la prostitución en el Código Penal mediante la tipificación de los delitos contra la dignidad humana, la autonomía y la libertad sexual, y a establecer restricciones y cargas para este grupo de personas en el Código de Policía. Con ello, el legislador ha desatendido sus deberes en relación con este segmento poblacional, circunscribiendo su actividad a la imposición de cargas desproporcionadas y a la adopción de sanciones que no se compadecen con su situación.

1.3. Solicitud

2. Trámite procesal

Mediante auto del día 16 de enero de 2018, el magistrado sustanciador admitió la demanda, y, en consecuencia, ordenó:

- Correr traslado de la misma a la Procuraduría General de la Nación por el lapso de 30 días, para que rindiera concepto en los términos de los artículos 242.5 y 278.5 de la Carta Política.
- Fijar en lista la disposición acusada, con el objeto de que fuese impugnada o defendida por cualquier ciudadano.
- Comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, a la Secretaría de las Mujeres de Medellín, a la Secretaría Departamental de Salud del Cauca y a las secretarías de salud de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cundinamarca, Tolima y Valle del Cauca, para que se pronuncien sobre las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad y suministren los insumos fácticos, conceptuales y normativos que estimen pertinentes.
- Invitar a participar dentro del proceso a las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, de los Andes, Sabana, Nacional de Colombia, EAFIT, Libre y de Antioquia, para que se pronuncien sobre las pretensiones de la demanda o

sobre aspectos particulares de la misma.

- Invitar a participar dentro del proceso a las siguientes personas e instituciones, para que se pronuncien sobre las pretensiones de la demanda, y para que suministren insumos de análisis, según sus áreas de conocimiento y experticia, sobre las características y los contornos del fenómeno de la prostitución; sobre los distintos modelos acogidos en el mundo para atender y responder al fenómeno de la prostitución, y sobre las razones que podrían explicar o justificar las exigencias previstas en los artículos 43 y 44 de la ley 1801 de 2016: (i) el Instituto de Salud Pública de la Pontificia Universidad Javeriana; (ii) las facultades de antropología de la Universidad del Rosario, Javeriana, de los Andes y de Antioquia; (iii) el Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social de la Universidad Externado de Colombia; (iv) el Observatorio de Salud Pública de Santander, el Observatorio Nacional de Salud, el Observatorio del Derecho Fundamental a la Salud de la Personería de Medellín, el Observatorio Social de Salud Pública de Caldas, y el Observatorio para la Equidad en Calidad de Vida y Salud en Bogotá.

3. Intervenciones

A lo largo del trámite judicial, diferentes individuos, entidades académicas, organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas, intervinieron para ofrecer elementos de juicio sobre las temáticas planteadas en la demanda de inconstitucionalidad. Dada la variedad y diversidad de aproximaciones y de perspectivas vertidas en el proceso, a continuación se sistematizarán estos insumos según los siguientes ejes temáticos, sin perjuicio de que, frente a cada uno de estos, cada interviniente haya presentado una versión completa y pormenorizada, de la cual sólo se extraen sus líneas esenciales.[2]

De este modo, a continuación se recogen los planteamientos básicos en los siguientes frentes: (i) las características del fenómeno de la prostitución; (ii) el origen y los intereses subyacentes a los discursos que defienden la liberalización de la prostitución; (iii) los modelos legislativos para enfrentar el sistema subyacente al ejercicio de la prostitución, e impactos económicos, sociales y políticos de cada uno de ellos; (iv) constitucionalidad del marco legal colombiano en el que se inscriben las medidas legislativas demandadas; (iv) constitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

3.1.

Intervenciones sobre las

características y los contornos del fenómeno de la prostitución (Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución[3]; Organización XYZ[4]; Rosa Cobot Bedia, Luisa Posada Kubissa y Emelina Galarza Fernández[5]; Janice G. Raymond[6]; Mellisa Farley[7]; Mabel Lozano[8]; Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá; Secretaría de la Mujer de Medellín; Embrace Dignity[9]; Supporting Women Affected by Prostitution (RUHMA)-Irlanda[10]; Gunilla S. Ekberg[11]; Coalition Abolition Prostitution (CAP International)[12]; Coalition Against Trafficking in Women (CATW)[13]; Julie Bindel[14]; Iniciativa Proequidad de Género[15]; Asociación de Mujeres Argentinas por los Derechos Humanos (AMADH)[16]; Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires[17]; Martha Chapman Vela[18]; Sobrevivientes de la Industria del Sexo[19]; Comisión Unidos Vs Trata[20]; Científicos por un Mundo sin Prostitución[21])

3.1.1. Los intervinientes anteriores ofrecen una caracterización general de la prostitución como fenómeno económico, político, social y cultural. En general, coinciden en que la clave explicativa de este fenómeno reside en que esta práctica se ha constituido en una próspera y pujante industria que replica y encarna las dinámicas propias del capitalismo global.

Según los intervinientes, la prostitución es una práctica milenaria y de vieja data, vinculada a la cultura y al modo de vida patriarcal. Originalmente, sin embargo, tenía un espectro exclusivamente local y un impacto económico marginal. Progresivamente, no obstante, el fenómeno fue mutando al incorporarse a las dinámicas del mundo capitalista, haciendo del cuerpo de las mujeres y del sexo una auténtica mercancía, hasta el punto de convertirse no sólo en una de las industrias más rentables y lucrativas en el mundo entero, sino también en un elemento esencial y estratégico del nuevo modelo económico a nivel mundial, vinculado a múltiples economías legales e ilegales como el comercio de drogas, el tráfico de armas, la venta de órganos, el turismo, la industria cosmética y textil, el transporte terrestre y aéreo, entre muchos otros, y a las dinámicas políticas y económicas propias del mundo contemporáneo, como la pobreza, la migración y el desempleo: “Las mujeres entran en el macronivel de las estrategias del desarrollo básicamente a través de la industria del sexo y del espectáculo y a través de las remesas de dinero que envían a sus países de origen. La exportación de trabajadores y trabajadoras y las remesas de dinero son herramientas de gobiernos de países con altos niveles de pobreza para amortiguar el desempleo y la deuda externa. Y ambas estrategias tienen cierto grado de institucionalización de los que dependen cada vez más los gobiernos”. [22] Se trata

entonces de una industria en constante y permanente expansión.

3.1.2. Así entendido el fenómeno, es claro que la estructura negocial está conformada por al menos tres tipos de actores: los compradores de sexo, las personas prostituidas, normalmente mujeres, y quienes sirven de enlace entre la oferta y la demanda, es decir, los traficantes y explotadores. Mientras los traficantes y los consumidores de sexo obtienen sendos beneficios, las personas que ejercen la prostitución funcionan como la “materia prima” o mercancía del negocio, por lo cual no sólo no obtienen rendimientos reales, sino que además resultan explotadas y anuladas.

Aunque se suele sostener que la prostitución se puede ejercer en nombre propio, en realidad esta idea es un espejismo, pues, en general, el mercado se encuentra controlado por el crimen organizado, y de manera mayoritaria bajo coacción física, síquica y económica.[23] Incluso cuando las mujeres son publicitadas en internet como “acompañantes independientes”, en realidad hacen parte de redes de proxenetismo que apelan a todo tipo de estrategias para mantener el control: endeudamiento crónico, confinamiento, inducción a la adicción a las drogas y al alcohol, amenazas legales, dependencia económica e incluso emocional.[24]

3.1.3. Los consumidores de sexo responden generalmente a un prototipo muy claro y definido: presentan una ausencia absoluta de empatía con las mujeres que ejercen la prostitución, prefieren el sexo impersonal, y tienen actitudes de superioridad y de dominio que degeneran en actos violentos recurrentes, y en exigencias que ponen en peligro de la vida y la integridad de las mujeres, todo lo cual es posible por la relación asimétrica y diferencial que existe entre el comprador de sexo y la persona que se dedica a la prostitución[25].

3.1.4. Los traficantes de sexo, por su parte, responden a la lógica general de los propietarios de los medios de producción, orientada a la consecución del máximo beneficio al menor costo posible. Ello, implica, por ejemplo, un control riguroso y estricto de la productividad en términos de horario de trabajo, nivel de consumo de alcohol y sustancias alucinógenas que se induce en los clientes, y cantidad de dinero entregado por estos últimos. Y como las mujeres prostituidas se encuentran en una relación de inferioridad y de dependencia frente a los traficantes, estos últimos pueden explotar el cuerpo de la mujer, y

apropiarse del rendimiento económico generado por aquella.

De este modo, la prostitución es un sistema “inherentemente explorador, invariablemente dañino e inextricablemente vinculado al omnipresente problema de la violencia contra las mujeres, niñas y niños, y la trata de personas en una sociedad esencialmente patriarcal. Explota la posición de la vulnerabilidad de la persona causada por la desigualdad económica y de género, socava el derecho de la persona a la dignidad y la igualdad, y la trata de mercancías para ser compradas y vendidas, mientras prospera sobre los sentimientos de derecho de los hombres sobre los cuerpos de las mujeres”[26].

3.1.5. Por el contrario, las mujeres que se dedican a la prostitución responden a un patrón muy claro: se trata de personas altamente vulnerables en razón de factores como el género, la etnicidad, la pobreza, la falta de opciones educativas y de oportunidades de empleo, episodios de violencia y de abuso físico, emocional y sexual previos, el hambre, la prostitución intergeneracional, los desastres naturales, la guerra, las deudas, la violencia doméstica, el incesto, la carencia de hogar, los entornos hostiles, el maltrato familiar, el desplazamiento por la violencia política, la carencia de redes de apoyo, y la convivencia en contextos tóxicos de crianza y socialización[27]. Por ello, la industria tiende a captar mujeres de los países y regiones con mayores niveles de pobreza y con mayores dificultades de orden económico y social, como lo demuestra el hecho de que, por ejemplo, en los países europeos la mayor parte de prostitutas proviene de países en desarrollo, de países menos adelantados, o de países que atraviesan crisis humanitarias o económicas graves como Colombia, Ecuador, Rumania, Nigeria, Filipinas o China[28].

La prostitución en Colombia no escapa a esta lógica, pues, en general, la decisión de ingresar a ella está antecedida y mediada por situaciones extremas de vulnerabilidad como el desplazamiento por el conflicto armado, la precariedad en las condiciones de vida, y la pobreza extrema. Desde los años 90, países como España son receptores de mujeres colombianas que se dedican a la prostitución, y cuyo ingreso a la industria estuvo precedido y mediado por experiencias de abuso sexual, de violencia intrafamiliar, de abandono y de precariedad económica. En el caso colombiano, por ejemplo, la Organización XYZ sostiene que después de atender entre los años 2015 y 2018 a más de 14.000 mujeres prostitutas en zonas de alto impacto de diferentes ciudades de Colombia, se encontró que en el 100% de los casos el móvil de ingreso al mundo de la prostitución fue de tipo económico, pero

que, en la mayor parte de los casos, ello estuvo precedido de episodios de violencia y maltrato familiar, de abuso sexual, de falta de una red de apoyo y de contextos tóxicos de crianza y socialización.

Y, precisamente, el alto nivel de vulnerabilidad constituye el eje estructurante de la industria de la prostitución, porque es en virtud de este que se ingresa a este mundo, y que se mantiene indefinidamente este status a lo largo del tiempo. La razón de ello es que las condiciones precarias derivadas del género, la etnicidad y la pobreza, y la necesidad de alimentar la familia, de escapar de la violencia doméstica o de deudas apabullantes, lleva a las mujeres a aceptar riesgos que serían considerados como irracionales en cualquier otro entorno o escenario, y que constituyen una fuente de lucro para los proxenetas, así como una fuente de placer para los compradores de sexo[29].

La situación de vulnerabilidad de las mujeres prostituidas, la relación asimétrica diferencial entre el comprador de sexo y los proxenetas, y la persona prostituida, y la sujeción de dicha relación a la lógica del intercambio comercial, tiene como efecto que las mujeres se exponen una serie de riesgos desproporcionados y a situaciones indeseables, como tener que realizar actividades sexuales con múltiples personas al mismo tiempo y sin protección, consumir drogas y alcohol, someterse violaciones en grupo, permitir el sexo violento, con armas o en estado gestacional, y situaciones semejantes: “en razón del dinero, los ‘clientes’ pueden hacer realidad sus fetiches (...) y tratarnos como máquinas que estamos a su total disposición, sin importar nuestras dolencias y (...) aprovechándose de nuestras necesidades”[30]. Es decir, los vínculos de dependencia y la asimetría entre las personas que ejercen la prostitución y los traficantes de sexo, deviene en situaciones de abuso, explotación y violencia en contra de aquellas.

Ello explica que, en general, hoy en día la prostitución sea considerada como una actividad que conlleva enormes riesgos, ya que las mujeres se exponen a apuñalamientos, golpes, conmociones cerebrales, fracturas óseas en mandíbula, costillas, clavículas, columna y cráneo, cortaduras, morados, lesiones de distinta índole, cáncer cervical, enfermedades de transmisión sexual, VIH, dolor pélvico crónico, abortos, lesiones cerebrales, dolores crónicos de cabeza, depresión del sistema inmune, entre muchos otros. Asimismo, la prostitución lleva aparejada la violencia psicológica de parte de los clientes, ya que como precisamente se paga un valor por tener acceso a la persona prostituida, se entiende que esta debe

aceptar ser tratada en los términos dispuestos por el propio “cliente”, quienes suelen descargar en estas sus propias frustraciones, miedos y demás cargas emocionales negativas.[31]

De esta manera, la remuneración de las mujeres prostitutas está en función de su capacidad para resistir actos de violencia y de agresión en su contra, y de su capacidad para satisfacer los deseos cada vez más arriesgados y exigentes de los compradores de sexo. O de su capacidad para inducir la compra de alcohol o drogas. En Bogotá, por ejemplo, es frecuente el denominado “método de fichas o de base”, en el que se entrega una ficha por cada unidad de consumo que se obtiene de los clientes, de modo que, al final, la remuneración depende del número de unidades obtenidas. También sucede que en las primeras fases de la prostitución se suministran gratuitamente altas dosis de drogas y de alcohol a las “mujeres novatas”, para que, una vez llegadas a la adicción, optimicen su rendimiento sexual para obtener mayores ingresos, y para así satisfacer sus adicciones, que también son lucrativas para los proxenetas.[32]

En el caso de Bogotá la prostitución es ejercida a través de redes interconectadas de proxenetismo, quedando radicado el control en estas últimas y no en las mujeres prostitutas, redes estas que determinan las condiciones en que se ejerce esta actividad.[33] Y según estudios estadísticos realizados en México entre 2012 y 2017, en al 72% de los casos identificados, la prostitución tiene fines de explotación económica, y se encuentra relacionada con el delito de trata de personas, impulsado frecuentemente por el núcleo familiar de la persona prostituida, incluyendo en orden descendente a la madre, a la pareja sentimental, al padrastro, a la madrastra, al padre, y a los hermanos y tíos[34].

3.1.6. El resultado de lo anterior es que no solo las mujeres prostitutas no obtienen el provecho económico en función del cual ingresaron a la prostitución, y no solucionan los problemas de base que provocan su ingreso a este mundo, sino que, además, quedan sometidas a la violencia, la explotación y a la degradación física y emocional.

Por un lado, desde la perspectiva económica, esta actividad no constituye un negocio rentable para las mujeres prostitutas desde ningún punto de vista, ya que, habiéndose masificado la industria, y existiendo tanta oferta en el mercado, los pagos son cada vez menores, y las exigencias de los compradores de sexo más altas, además de que, por la

forma en que se configura la industria, la rentabilidad es aprovechada por los traficantes de sexo.

Todo lo anterior, con el agravante de que, para obtener mayores ingresos, se deben aceptar condiciones más exigentes y lesivas de la integridad, y que los exiguos recursos con los que cuentan deben destinarse a sus familias de origen, muchas veces en otro país.[35] Y como incluso en aquellos países en que se ha legalizado la prostitución, la actividad se ejerce en la ilegalidad, las mujeres no tienen acceso ni a los beneficios laborales ni a la seguridad social. Por lo demás, los estudios de campo revelan que las mujeres prostituidas son plenamente conscientes de que son una ficha de un negocio rentable del que se lucran otros actores, y de que, en realidad, su actividad no es una forma o una modalidad de trabajo mediada por una decisión libre y autónoma adoptada en uso de las capacidades físicas y mentales, sino una modalidad de servidumbre forzada que se soporta gracias a la disociación de la personalidad[36].

Y por la naturaleza misma de la industria de la prostitución y por los riesgos que le son inherentes, suele desarrollarse en escenarios de violencia física y psicológica, de precariedad en las condiciones de vida, y de delincuencia asociada al tráfico de drogas, de menores y de órganos, al aborto y al abandono de menores.

Así, las personas prostituidas llevan una vida rodeada de carencias, fracasos, sufrimientos e incertidumbres. Con frecuencia, estas mujeres suelen tener trastornos disociativos, depresión, trastornos del estado de ánimo, trastorno de estrés postraumático, ansiedad, insomnio, irritabilidad, ideas suicidas recurrentes, recuerdos negativos recurrentes y bloqueo emocional[37]. Su tasa de muerte es 40 veces más alta que la de la población en general[38]. Igualmente, su modo de vida conlleva a la ruptura en las relaciones familiares, por lo que progresivamente pierden su red de apoyo y se afianza la dependencia respecto de los proxenetas y traficantes, agravadas por sus adicciones, aislamiento, status migratorio, y deudas extravagantes[39].

Con el paso del tiempo, y después de haber ingresado entre los 12 y 14 años, a partir de los 25 los cuerpos de las mujeres se desvalorizan, por lo cual, comienzan a ser desplazadas progresivamente del negocio. En Bogotá, por ejemplo, ya no pueden ejercer esta actividad en los barrios de Chapinero, 7 de agosto, Barrios Unidos, Mártires, o Santa Fe, y deben

desplazarse a otros lugares como Tunjuelito, Kennedy, la 18, la Mariposa, la 10ª, San Bernardo o San Carlos.[40]

3.2. Intervenciones sobre el origen y los interés subyacentes a los discursos que abogan por la liberalización de la prostitución ((Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución[41]; Organización XYZ[42]; Rosa Cobot Bedia, Luisa Posada Kubissa y Emelina Galarza Fernández[43]; Janice G. Raymond[44]; Mellisa Farley[45]; Mabel Lozano[46]; Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá; Secretaría de la Mujer de Medellín; Embrace Dignity[47]; Supporting Women Affected by Prostitution (RUHMA)-Irlanda[48]; Gunilla S. Ekberg[49]; Coalition Abolition Prostitution (CAP International)[50]; Coalition Against Trafficking in Women (CATW)[51]; Julie Bindel[52]; Iniciativa Proequidad de Género; Asociación de Mujeres Argentinas por los Derechos Humanos (AMADH)[53]; Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires[54]; Martha Chapman Vela[55]; Sobrevivientes de la Industria del Sexo[56]; Comisión Unidos Vs Trata[57]; Científicos por un Mundo sin Prostitución[58])

3.2.1. Algunos de los intervinientes exploran los discursos a través de los cuales se legitima y avala la prostitución, caracterizándola como una modalidad de trabajo sexual.

En general, se sostiene que este discurso es funcional a los intereses de la industria del sexo, haciéndola ver como el resultado de una decisión libre y autónoma de las mujeres en relación con su cuerpo, enmascarando e invisibilizando la realidad de la explotación, la esclavitud, la violencia y el dolor, y omitiendo deliberadamente los datos empíricos y los testimonios de miles de personas que han experimentado la prostitución: “Mantener el negocio de la prostitución y hacerlo cada vez más rentable, también suponía un importante esfuerzo de lavado de cara, presentándolo como una importante fuente de trabajo digno para mujeres que de una u otra manera, quizás no tendrían otras oportunidades de trabajo. Los empresarios del sexo defendían una reglamentación del sector sexual comercial, donde les fueran reconocidos derechos y obligaciones a las mujeres prostituidas. Lo que defendían en realidad eran sus propios intereses, para pasar del status de proxeneta a empresario del sexo y gozar de mayor impunidad, si cabe”[59].

Y, además de que la literatura sobre la prostitución ha sido cooptada por los intereses económicos subyacentes a esta industria, de manera sistemática la academia y los

discursos han omitido los elementos estructurales de este fenómeno, como la violencia y la coerción subyacente a estas prácticas, las asimetrías de poder entre los actores que participan de esta, e información empírica que da cuenta de la naturaleza y de sus efectos sociales, económicos y políticos: “El discurso que abanderan estas organizaciones omite considerar la violencia y la coerción existentes dentro de la industria de la explotación sexual, malinterpreta las investigaciones y no tiene en cuenta las pruebas, los testimonios de sobrevivientes, datos estadísticos y las investigaciones respecto del impacto de la prostitución en la vida de las mujeres y la sociedad. Evitan dar información acerca del fracaso de la descriminalización absoluta de la prostitución en las ciudades y países del mundo que la han implementado, y crean una perspectiva parcializada sobre la prostitución que defienden frente al público”[60].

3.2.2. De hecho, las organizaciones que se han encargado de difundir este mensaje, de conformar y apoyar colectivos que son afines a esta orientación, y de incidir en las políticas públicas y en las decisiones judiciales de los países para impulsar la liberalización de la prostitución, tienen estrechos vínculos con traficantes y proxenetas que se han venido lucrando de esta industria: “Mucha información sobre prostitución viene de los defensores de la industria del sexo y personas que se lucran de ella (...) se crea la duda a través de ataques a la investigación empírica, las apariciones de escorts felices de alto nivel en shows de televisión y otra propaganda cuidadosamente creada para promover la industria del sexo. Los proxenetas y emprendedores de la industria del sexo orquestan la negación, que se presenta igual en los guiones de la industria del tabaco o quienes niegan el cambio climático”[61].

3.2.3. De este modo, según los intervinientes, el discurso que aboga por la legalización de los derechos de los trabajadores sexuales “en realidad está abogando por su derecho de explotar sexualmente a otras personas. Su abogacía se asimila a la de un miembro del lobby en favor de la esclavitud, quien recomendaba denominar a los esclavos ‘agricultores asistentes’ en un esfuerzo por apaciguar a los abolitionistas de la esclavitud del siglo XIX. De un modo análogo, los proxenetas se han vuelto gerentes y la violación se convierte en un incumplimiento contractual. Entonces el mal se oculta en la banalidad del profesionalismo (...)”.[62] Y así, la industria del sexo ha “capturado” el discurso, las categorías y el lenguaje de los derechos humanos, en términos de libertad individual, autonomía, libertad sexual y reproductiva, dignidad y trabajo sexual, para impulsar de

manera encubierta la industria de la prostitución y los privilegios masculinos en nombre de la democracia y las libertades, y para transformar un debate y una problemática de gran calado, en discusiones puntuales sobre la salubridad pública y el espacio público.

3.3. Intervenciones sobre los modelos para enfrentar el fenómeno discriminatorio (Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución[63]; Organización XYZ[64]; Rosa Cobot Bedia, Luisa Posada Kubissa y Emelina Galarza Fernández[65]; Janice G. Raymond[66]; Mellisa Farley[67]; Mabel Lozano[68]; Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá; Secretaría de la Mujer de Medellín; Embrace Dignity[69]; Supporting Women Affected by Prostitution (RUHMA)-Irlanda[70]; Gunilla S. Ekberg[71]; Coalition Abolition Prostitution (CAP International)[72]; Coalition Against Trafficking in Women (CATW)[73]; Julie Bindel[74]; Iniciativa Proequidad de Género; Asociación de Mujeres Argentinas por los Derechos Humanos (AMADH)[75]; Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires[76]; Martha Chapman Vela[77]; Sobrevivientes de la Industria del Sexo[78]; Comisión Unidos Vs Trata[79]; Científicos por un Mundo sin Prostitución[80])

3.3.1. Las intervenciones planteadas en este proceso se concentraron, primero, en identificar las premisas básicas y la racionalidad subyacente a los dos modelos dominantes en el mundo, esto es, al modelo abolicionista, sueco o nórdico y al modelo de legalización o alemán, para luego contrastar los resultados de cada uno en su implementación. Los intervinientes que abordaron esta problemática concluyeron que el modelo abolicionista es el único que, en el mundo contemporáneo, puede contener las injusticias, la inequidad, la violencia y la explotación a la que conduce la prostitución.

Las mayores tensiones, sin embargo, se producen entre aquellos modelos que conciben la prostitución como una modalidad de trabajo, y aquellas que se centran en este fenómeno como un sistema o esquema económico, y en el rol que cumplen en su configuración las redes de tráfico internacional[82].

3.3.3. El modelo reglamentista parte del supuesto de que la prostitución es un fenómeno milenario que no es posible abolir, por lo cual, propone que el Estado concentre sus esfuerzos, no en reprimirlo, sino en controlar los riesgos que necesariamente conlleva, en términos de salud y espacio público, y en términos de la integridad de las personas que ejercen dicha actividad. En este orden de ideas, el Estado debe intervenir para garantizar

que sea una actividad segura para todos los que participan en ella, mediante medidas sanitarias para evitar contagios de enfermedades de transmisión sexual, urbanísticas para preservar el espacio pública, prohibiciones y restricciones para menores de edad, y garantías laborales para los trabajadores sexuales, para que sea ejercida como un trabajo digno. Los ejemplos paradigmáticos de este modelo son Holanda, Alemania y Nueva Zelanda, y ha sido seguido por Colombia, Uruguay, Brasil, Perú y España.

Por su parte, el modelo abolicionista parte de considerar que la prostitución necesariamente conlleva a la anulación de la persona prostituida, puesto que, al haberse insertado este fenómeno dentro de la lógica mercantilista y capitalista, el cuerpo y el sexo de estas personas es considerado y tratado como una mercancía sujeta a las dinámicas del mercado, y además, se produce una asimetría de poder entre aquellas y los traficantes y compradores de sexo que deviene necesariamente en el desconocimiento de la dignidad y de la autonomía de las personas prostituidas. En este orden de ideas, se propone, por un lado, prohibir y sancionar, incluso a través de medidas de orden penal, todo el eslabón del sistema, con excepción de la mujer prostituida, y por otro, establecer un sistema integral de protección a esta última, considerada como víctima. Se trata entonces de criminalizar la compra de sexo y la promoción y explotación financiera de las relaciones sexuales casuales mediadas por pago, y de, paralelamente, implementar un conjunto integral de estrategias y programas enfocados en las mujeres que potencial o actualmente son víctimas de la prostitución: programas para reducción de la pobreza, para combatir la violencia de género, apoyos a las víctimas que testifican en contra de los traficantes y compradores de sexo que incluyen asistencia jurídica gratuita, permisos de residencia temporal durante la investigación y el proceso penal, acomodación en refugios, asistencia financiera, apoyo sicosocial, y compensación económica[83]. Ejemplos paradigmáticos de estos modelos son Suecia, Francia, Islandia, Canadá, Singapur, Irlanda del Norte y Corea del Sur.

3.3.4. Los intervinientes sostienen que el modelo abolicionista es el único que puede hacer frente a las injusticias, a la violencia y a la inequidad inmanente a la prostitución, mientras que el modelo reglamentarista, incluso en la vertiente laborista, es incapaz de enfrentar todas las problemáticas inherentes a este fenómeno, y que, lejos de beneficiar las personas prostituidas, genera una serie de incentivos a esta industria, particularmente a los traficantes y a los compradores de sexo.

3.3.5. Asimismo, se advierte que, de cara a los resultados de la implementación de estos modelos, el abolicionismo ha obtenido logros significativos frente a los obtenidos por el modelo reglamentarista.

En Holanda, Alemania y Nueva Zelanda, ninguno de los objetivos en función de los cuales se optó por la legalización, han sido alcanzados. En estos países, se consideró que una medida semejante permitiría reducir el tráfico de personas, liberar a las personas prostituidas del control de los proxenetas, reducir la criminalidad organizada, y mejorar la situación de las mujeres dedicadas a esta actividad.[84]

- Primero, contrariamente a los resultados esperados, el negocio de la prostitución se multiplicó y creció en proporciones inesperadas.

Alemania, por ejemplo, cuya Ley de Prostitución de 2002 buscaba reducir el tráfico sexual y controlar la expansión de la industria del sexo, tiene unas de las economías de prostitución más grandes y lucrativas en la región.

- Segundo, las zonas de tolerancia en ciudades como Amsterdam, Alkmar, Utrecht o Rotterdam fueron cooptadas por redes de proxenetismo, que ahora cuentan con un nuevo status legal a pesar de mantener las mismas estrategias y patrones de violencia que se tenían en el contexto anterior de ilegalidad. De hecho, hoy en día la forma de prostitución más extendida en dichas ciudades se ejerce a través de proxenetas y propietarios de prostíbulos, en los que unos y otros controlan el rendimiento y las ganancias del negocio, así como la totalidad de la vida de las mujeres que laboran para ellos, supeditando su salida del sistema al cobro de sumas exorbitantes de dinero, y confiscando sus pasaportes y demás documentos de identidad. De este modo, las diferencias entre proxenetas y los propietarios de prostíbulos legales son tan sólo un espejismo, pues las formas de explotación son exactamente las mismas. Aún más, al haberse efectuado los censos en las zonas de tolerancia, se encontró que los propietarios de los prostíbulos coincidían con las personas que habían liderado el tráfico y la trata de personas, y que las estrategias y patrones de conducta eran, en esencia, las mismas: “así, los proxenetas y dueños de prostíbulos de larga data se convirtieron en gerentes y empleadores legítimos”[85].

Así pues, este esquema termina por favorecer y alimentar la trata de mujeres y la explotación sexual, pues como los incentivos económicos y la economía a escala hacen que

el sexo y el cuerpo de las mujeres sea cada vez más accesible, se produce un incremento en la demanda que exige cada vez más, mayor cantidad de mujeres prostitutas, hasta el punto de que la medida de edad para ingresar a este mercado es cada vez más baja, situándose hoy en día entre los 14 y los 15 años de edad. [86]

Esta realidad es perfectamente trasladable al caso colombiano, pues países europeos que han regularizado la prostitución atraen mujeres colombianas que, por factores como la pobreza, la desigualdad o el conflicto armado, se convierten en la materia prima del negocio en países desarrollados como España, “que lleva varias décadas siendo país receptor de mujeres colombianas tratadas para la prostitución”[87].

- Por su parte, la supuesta elevación en el nivel de vida de las mujeres prostitutas, también fue desmentida. En Holanda, por ejemplo, las autoridades públicas han reconocido que el bienestar económico, físico y emocionales de las mujeres prostitutas se ha disminuido drásticamente a partir de la implementación del modelo, debido a las mayores exigencias derivadas del incremento en la oferta y la demanda de servicios y a la reducción en los costos de acceso al sexo. De hecho, se ha evidenciado que se ha incrementado el uso de sedantes, y que se reportan mayores niveles de ansiedad y de desajustes síquicos y emocionales, provocados, entre otras cosas, por la imposición de jornadas de trabajo insostenibles, por las exigencias de los “clientes” de no utilizar mecanismos de protección, por ser obligadas a cirugías estéticas indeseadas, y por ser forzadas a abortar. Y en Alemania, las autoridades han concluido que “no se ha evidenciado ningún impacto cuantificable en la práctica (...) y no se espera ninguna mejoría a corto plazo que pueda beneficiar a las personas prostitutas”[88].

- La reducción en la criminalidad organizada tampoco se ha logrado, y, por el contrario, los vínculos entre la prostitución y el comercio de drogas, la delincuencia vinculadas a las pandillas, el tráfico de menores, el comercio de órganos y el aborto se ha profundizado, debido, precisamente, a que todas estas actividades se encuentran protegidas bajo el manto de la legalidad de la prostitución, y a que, bajo este contexto, las potestades de intervención de las autoridades policiales y judiciales, son reducidas.

De este modo, los intervinientes aludidos concluyen que el modelo reglamentarista constituye un espejismo, pues asume que la prostitución puede llegar a ser una práctica

voluntaria y libre, y que esta puede proporcionar un bienestar económico y emocional a este colectivo que no se podría obtener a través de las actividades productiva convencionales, cuando en realidad, por su propia naturaleza implica una relación asimétrica y diferencial entre el comprador de sexo y el proxeneta, por un lado, y la persona prostituida, por otro, que deviene necesariamente en daños físicos y morales para esta última.

3.3.6. Por el contrario, algunos intervinientes consideran que las experiencias de los países que han seguido el modelo nórdico, son mucho más alentadoras en todos estos frentes.

Un ejemplo de ello es Suecia, cuya trayectoria debe ser tomada en cuenta porque la implementación del modelo ya tiene 20 años. Es así como en el año 2010 las autoridades suecas comenzaron a evaluar los resultados de la legislación expedida en 1999, evidenciando, por ejemplo, que la prostitución en las calles se redujo a la mitad, que no hay evidencias de que esta se haya trasladado a otros escenarios, que se ha producido una reducción en el tamaño y en las ganancias de la industria, que las compras totales se redujeron en un 80%, y que, en general, la nueva legislación cuenta con gran apoyo en la población sueca, incluida la población joven. Así pues, el modelo ha tenido un claro efecto disuasivo sobre los proxenetas y traficantes, máxime cuando las normas sancionatorias de contenido monetario han sido acompañadas de medidas como la exposición social y la pérdida del anonimato. Si bien se ha incrementado la prostitución en internet, ello se explica, no por la implementación del modelo punitivo, sino debido a la explosión inusitada de las tecnologías digitales en todo el mundo[89].

Noruega siguió el ejemplo sueco al penalizar la compra de sexo en el año 2009, obteniendo de inmediato resultados positivos verificables empíricamente. Durante el año 2010 se cerraron todos los prostíbulos de Oslo, la prostitución en las calles se redujo en un 40%, y la prostitución a puerta cerrada se redujo entre un 30 y un 40%, manteniéndose esta reducción para el año 2014. Hoy en día Oslo no es considerado como un destino para la compra de sexo[90].

Expresan estos intervinientes que, teniendo en cuenta estas experiencias, la Asamblea Nacional Francesa replicó este modelo recientemente, en el año 2016 y que, en tan sólo un año de vigencia de la referida normatividad, los resultados son visibles: se detuvieron y

multaron a cerca de 1.000 compradores de sexo, y las víctimas extranjeras de explotación han tenido acceso a permisos de residencia, y han recibido apoyos de ONGs de tipo legal, psicológico, médico y económico[91]. Señalan que lo propio ha ocurrido en Canadá (2014), Islandia (2009), Israel (2015), Irlanda del Norte (2017). En este último país, la nueva ley penal expedida en el año 2017 reconoce la vulnerabilidad de las personas que se dedican a la prostitución, descriminaliza plenamente la actividad ejercida por estas, y establece un amplio esquema de apoyos, ayudas y garantías para este grupo, mientras que, paralelamente, confiere una serie de instrumentos y herramientas a las autoridades de policía para penalizar el comercio del sexo, centrándose en la oferta del tráfico sexual, es decir, en los clientes y en los demás actores que alimentan la explotación. En Sudáfrica se encuentra criminalizada la prostitución, y en la sentencia *Jordan and Others* la Corte Constitucional de dicho país concluyó que este modelo no es inconstitucional ni lesivo de la privacidad ni de la libertad económica, bajo la consideración de que la prostitución constituye una modalidad de explotación y de violencia que aprovecha la pobreza, la desigualdad de género, el desempleo y las formas de patriarcado que aún subsisten[92]. Argentina ha avanzado en un sentido semejante, pues ya fueron derogados los códigos contravencionales que sancionaban a las personas que ejercen la prostitución, y, recientemente, en la provincia de Buenos Aires se promulgó una ley que sanciona la explotación de la prostitución ajena, y que protege a las personas que han sido sometidas a la misma[93]

Y aunque sí se ha evidenciado un incremento en la venta de sexo por internet, este crecimiento no se explica por la incorporación del modelo abolicionista en estos países, sino en la masificación de las tecnologías de la información en todo el mundo. Por ello, incluso en los países que han adoptado el modelo reglamentista, se ha producido este mismo fenómeno.

Concluyen que, por las razones anotadas, este modelo ha sido recomendado por el propio Parlamento Europeo como ejemplo de mejor esquema para eliminar la trata de personas, tal como puso en evidencia en el informe emitido en el año 2014.[94]

3.4. Intervenciones sobre la constitucionalidad del modelo acogido por el legislador colombiano en el Código de Policía (Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución[95]; Organización XYZ[96]; Rosa Cobot Bedia, Luisa Posada Kubissa y Emelina Galarza

Fernández[97]; Janice G. Raymond[98]; Mellisa Farley[99]; Mabel Lozano[100]; Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá; Secretaría de la Mujer de Medellín; Embrace Dignity[101]; Supporting Women Affected by Prostitution (RUHMA)-Irlanda[102]; Gunilla S. Ekberg[103]; Coalition Abolition Prostitution (CAP International)[104]; Coalition Against Trafficking in Women (CATW)[105]; Julie Bindel[106]; Iniciativa Proequidad de Género; Asociación de Mujeres Argentinas por los Derechos Humanos (AMADH)[107]; Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires[108]; Martha Chapman Vela[109]; Sobrevivientes de la Industria del Sexo[110]; Comisión Unidos Vs Trata[111]; Científicos por un Mundo sin Prostitución[112]; Clara Rojas[113])

3.4.1. Los intervinientes señalados sostienen que, como quiera que las medidas legislativas demandadas constituyen una pieza clave del modelo reglamentarista, y que como quiera que este modelo adolece de serias y graves deficiencias por ser incompatible con las exigencias elementales derivadas del reconocimiento de los derechos humanos, y especialmente con el enfoque de género, el análisis del juez constitucional no puede hacerse de manera segmentada, desconociendo el marco en el que se inscriben tales medidas. En este orden ideas, se propone al juez constitucional evaluar este marco normativo general a la luz de los imperativos de los derechos humanos, y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del capítulo III del título V del libro 2 del Código de Policía, y conminar las autoridades pública para que adopten un esquema integral de atención y protección a las mujeres prostituidas.

3.4.2. En este sentido, se argumenta que las normas demandadas son una manifestación de un modelo regulativo que desconoce el verdadero trasfondo de violencia, explotación e inequidad contra la mujer que subyace necesariamente al fenómeno de la prostitución, encubriéndolo, por un lado, con la imagen ilusoria de una libertad y de una autonomía sexual de la mujer con la que no es posible contar en escenarios de vulnerabilidad extrema, y por otro, con medidas de corte higienista y urbanístico que no sólo carecen de toda eficacia, sino que pierden de vista los grandes problemas que envuelve el fenómeno de la prostitución, y que terminan por dotar de legitimidad la explotación de la mujer.

El resultado de este tipo de aproximación, incluso cuando viene acompañada de medidas que apuntan a reconocer la prostitución como un trabajo digno que debe contar todas las garantías laborales, es el robustecimiento de la industria de la prostitución, en beneficio de

los traficantes de sexo, quienes son en últimas los que se lucran de esta actividad, y en beneficio de los compradores de sexo, en el marco de una cultura masculinizada: “Es un error pensar en la prostitución en términos de la libertad sexual de las mujeres. De hecho, se trata solamente de la libertad sexual de los hombres” (...) legalizar y normalizar la prostitución consolida la desigualdad entre mujeres y hombres equivale a rendirnos a la violencia perpetrada contra las mujeres”[114]; “Cuando cualquier Estado legaliza o despenaliza la prostitución, cuelga un cartel de bienvenida para los proxenetas y traficantes, quienes podrán instalarse más fácilmente (...) es típico en los países que han despenalizado o legalizado la industria sexual, que emerja una industria sexual ilegal paralela a la del sistema legal (...) porque los tratantes se sienten más empoderados para poner a prueba el débil sistema de regulación en el que la policía cuenta con mecanismos muy reducidos para la vigilancia; asimismo, los compradores también requieren las actividades sexuales que no están permitidas en los prostíbulos legales, como el sexo con menores de edad o con mujeres extranjeras.. En los regímenes despenalizados, los proxenetas se transforman casi de la noche a la mañana en gerentes, los dueños de prostíbulos en capitalistas cordiales, y los compradores de sexo, en clientes”.[115]

3.4.3. De este modo, la normatividad demandada desconoce la verdadera dimensión del fenómeno, “abordando la problemática desde una perspectiva higienista, epidemiológica y de espacio público, extremadamente limitada e incompatible con los derechos humanos y la equidad de género”, que termina por invisibilizar la injusticia y la explotación subyacente a esta industria, y por trasladar las cargas de esta actividad a las propias víctimas, esto es, a las mujeres prostituidas.[116] Se trata de un enfoque limitado y estrecho que no logra abordar las aristas más relevantes y graves del comercio sexual, y que termina por validar las violaciones a los derechos humanos que se producen en este marco[117]. Y no sólo se acogió un modelo que no enfrenta la problemática de trasfondo, sino que “brinda incentivos para que la poderosa industria global del sexo continúe explotando a las poblaciones vulnerables y empodera el crimen organizado, que ya de por sí es un problema en el post conflicto en Colombia”[118] y legitima prácticas que, en sí mismas, son lesivas de los derechos fundamentales, asociadas a la violencia sexual, al abuso de poder y a la explotación. Incluso, la misma terminología empleada por el legislador sugiere que la prostitución es un servicio que puede ser gestionado bajo la lógica de la economía del libre mercado. [119]

3.4.4. Adicionalmente, se sostiene que el Congreso carecía de la potestad para fijar la política general del Estado en relación con la prostitución en un Código de Policía, que únicamente tiene por objeto regular los asuntos directamente relacionados con la convivencia ciudadana. En este orden de ideas, esta materia, vinculada directamente con la violencia de género, debía ser desarrollada en una ley estatutaria, por tener un vínculo directo y estrecho con una amplia gama de derechos fundamentales, y en particular, con el principio de igualdad y con la prohibición de discriminación consagrada en el artículo 13 de la Carta Política[120].

3.4.5. Por las razones expuestas, los intervinientes anteriores consideran que las medidas legislativas impugnadas no son más que la manifestación puntual de una determinada aproximación al fenómeno de la prostitución que se opone, en general, a la Constitución Política y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y en particular, al deber del Estado de prevenir y abolir la violencia contra la mujer y la explotación de la prostitución ajena. En este escenario, la solución no consiste en evaluar las normas demandadas de manera aislada y descontextualizada, sino en analizarlas a la luz de todo este complejo normativo, que, por oponerse a la Carta Política, debe ser declarado inconstitucional.

Por lo anterior, se propone a la Corte reconocer y declarar la prostitución como una modalidad de violencia de género, y, en consecuencia, promover modelos legislativos que penalizan la instrumentalización del cuerpo de la mujer y que ofrecen soluciones integrales a las personas que realizan dicha actividad, y declarar la inconstitucionalidad de las normas del Código de Policía que regularizan esta actividad.

3.5. Intervenciones sobre la constitucionalidad de la normatividad demandada (Defensoría del Pueblo; Policía Nacional de Colombia; Universidad del Rosario; Universidad de la Sabana; Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá; alcaldía de Medellín; Universidad Libre; Universidad de la Sabana; Observatorio Social de la Dirección Territorial de la Salud de Caldas; Universidad Nacional de Colombia; Clara Rojas; Laura Andrea Torres y Felipe Bautista Díez; Juanita Fonseca y Daniel Sánchez Ojalvo; Coalition Abolition Prostitution International (CAP International))

3.5.1. Constitucionalidad de las expresiones demandadas contenidas en el encabezado y en los numerales 1, 2, 3, 11, 13 y 14 del artículo 43 del Código de Policía

3.5.1.1.

Con respecto a la

validez de las disposiciones del artículo 43 de la ley 1801 de 2016 que exigen a los propietarios, tenedores, administradores o encargados de los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerce la prostitución, así como al personal que labore en ellos, obtener el concepto sanitario, proveer y distribuir preservativos, no realizar publicidad alusiva a esta actividad en la vía pública, proveer los elementos y servicios de aseo, y mediar en las controversias entre las personas que utilizan el servicio y las que ejercen la prostitución, todos los intervinientes concluyen que ninguna de las cargas anteriores deben ser exigidas a las personas que ejercen la prostitución.

Sin embargo, a esta conclusión se arriba sobre bases diferentes: (i) un primer grupo de intervinientes sostiene que una interpretación histórica, textual, contextual y finalista del precepto demandado permite concluir que el legislador en ningún momento atribuyó estas cargas a las personas que ejercen la prostitución, de suerte que las acusaciones del accionante se soportan en un entendimiento manifiestamente inadecuado de la legislación[121]; (ii) otros intervinientes sostienen que el legislador erró al extender los deberes que en justicia corresponde asumir sólo a los promotores del negocio de la prostitución, y que, al hacerlo, vulneró el derecho a la igualdad[122]; (iii) finalmente, otros intervinientes concluyen que la normatividad demandada no solo es inadecuada porque impone cargas desproporcionadas a las mujeres prostituidas, sino que además delega en los promotores y traficantes de sexo la protección y la garantía de los bienes públicos como la salud.[123]

3.5.1.2.

Los intervinientes

que consideran que el artículo 43 desconoce el ordenamiento superior, argumentan que la vulneración se produce porque las exigencias legales desconocen la especial condición de vulnerabilidad de las personas que ejercen la prostitución, imponiéndoles las mismas cargas que se atribuyen a quienes se lucran de esta actividad[124].

En tal sentido, se advierte que aunque en principio las exigencias contenidas en el artículo 43 del Código de Policía, relativas a la obtención del concepto sanitario, la provisión y distribución de preservativos, la provisión de elementos y servicios de aseo, y la intervención para mediar en los conflictos entre las personas que ejercen la prostitución y los usuarios del servicio, tienen como objetivo fundamental garantizar la salud de las

personas frente a una actividad riesgosa, las medidas terminan por imponer cargas desproporcionadas a las personas que ejercen esta actividad, y por sacrificar bienes constitucionales más importantes que los que se pretenden preservar a través de la medida legislativa.

En efecto, las exigencias legales guardan relación con la preservación de orden y de la salud pública. En el caso del uso de preservativos, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud ha concluido que el uso sistemático y adecuado de preservativos constituye una medida eficaz en la prevención de enfermedades de transmisión sexual, y que ha contribuido a reducir la transmisión del VIH en contextos en los que la epidemia tiende a crecer.

Sin embargo, las personas que ejercen la prostitución se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad frente a las personas que manejan el negocio de la prostitución, derivada tanto del estigma social que existe frente a esta actividad, como de la ausencia de regulación que deviene en un déficit de protección. Y en este contexto, imponer por igual a unos y a otros las cargas de obtener un concepto sanitario, de proveer y distribuir preservativos, de promover su uso, de evitar la distribución de la publicidad alusiva a la prostitución, de proveer los elementos y servicios de aseo, y de mediar en los conflictos entre los clientes y las personas que ejercen la prostitución, constituye una medida desproporcionada que prescinde de la especial situación de desventaja en la que se encuentra el referido grupo poblacional, frente a los que manejan o dirigen esta industria.[125]

Y en el caso específico de la prohibición para realizar publicidad en las vías públicas, debe entenderse no solo que este deber no está a cargo de las personas que ejercen la prostitución, sino que, además, en consideración a las precisiones que habría hecho este tribunal en la sentencia T-594 de 2016, en el sentido de que las personas dedicadas al trabajo sexual no pueden ser privadas de su derecho a la locomoción ni estigmatizadas en razón de su apariencia física, la circunstancia de que “las trabajadoras sexuales se encuentren fuera del establecimiento de comercio no significa per se la realización de publicidad alusiva a la prostitución ni a los establecimientos de comercio, sino un ejercicio de la libertad de locomoción y el libre desarrollo de la personalidad”[126]. Esta misma línea hermenéutica debe seguirse respecto de la prohibición contenida en el artículo 44.2

de ejercer la prostitución o permitir su ejercicio por fuera de las zonas y horarios establecidos por las autoridades locales, para que no se sancione a los establecimientos por la sola circunstancia de que sus trabajadores sexuales ejerzan su derecho al trabajo o a la locomoción.[127]

En este orden de ideas, aunque en principio es constitucionalmente admisible que el legislador imponga este tipo de exigencias a los actores que participan de la prostitución, como los dueños, administradores y operarios de los inmuebles, establecimientos y lugares donde esta se lleva a cabo, no lo es que se extienda esta carga a las personas que ejercen esta actividad.[128] [129]

3.5.1.3. Para la Coalition Abolition Prostitution International, este modelo no solo impone unas cargas desproporcionadas a las mujeres que se dedican a la prostitución, sino que además termina por “posicionar y empoderar a los propietarios, tenedores, administradores o encargados de los establecimientos como operadores de una política de salud pública de reducción del daño (...) y empodera a tales sujetos al conferirles la potestad para velar por el cumplimiento de los deberes y comportamientos de las personas que ejercen la prostitución”. De este modo, las falencias normativas son múltiples, pues no sólo desconocen las limitaciones de las personas prostituidas, sino además delegan en los particulares la garantía de los bienes públicos que se pretenden proteger con el Código de Policía.

3.5.1.4. En contraste, otros intervinientes desestiman los cargos de la demanda de inconstitucionalidad, argumentando que las acusaciones se estructuraron a partir de consideraciones aisladas y descontextualizadas de la jurisprudencia constitucional, y en función de un entendimiento manifiestamente inadecuado del Código de Policía.

Es así como la Universidad Libre sostuvo que los cargos de la demanda adolecen de falencias fundamentales, al sustentarse en reflexiones efectuadas por la Corte Constitucional sobre la prostitución, aunque en contextos distintos, y referidos a otros problemas jurídicos. De esta suerte, al existir una citación jurisprudencial meramente conceptual que desconfigura la fuerza del precedente, se produce “un desplazamiento del

problema jurídico” en el que “a partir de creaciones analógicas jurisprudenciales inaplicables al caso, se pretende resolver la constitucionalidad de las normas demandadas”.

Asimismo, esta misma universidad, el Observatorio Social de la Dirección Territorial de la Salud de Caldas, la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de la Sabana, sostienen que los cargos de la demanda de inconstitucionalidad parten de una lectura inadmisble de la legislación, que no solo riñe con su tenor literal y con la lógica general a la que responde el Código Nacional de Policía y Convivencia, sino también con una interpretación conforme a los principios que orientan la Carta Política.

En efecto, el artículo 43 de la citada normatividad establece una serie de cargas que, en principio, son atribuibles a los propietarios, tenedores, administradores y encargados de los establecimientos, inmuebles y lugares en que se ejerce la prostitución, así como al personal que labora en ellos. Sin embargo, la disposición analizada no establece que todas las cargas son atribuibles por igual a todos estos sujetos, independientemente de cualquier otra consideración. En este contexto, mal pueden asumir los accionantes que el artículo impugnado asigna a los trabajadores sexuales todos los deberes allí consignados, incluso si riñen con el rol que cumplen dentro de esta actividad o si desborda el marco de sus posibilidades.[130]

Este es el caso, precisamente, de los numerales 1 y 14 del artículo 43 de la Ley 1801 de 2016, que se refieren al deber de obtener el concepto sanitario del establecimiento y al de mediar en los conflictos entre los usuarios del servicio y los trabajadores sexuales, deberes estos que, por su propia naturaleza, corresponde cumplir a los propietarios, administradores o tenedores del inmueble o establecimiento en el que se realizan las actividades de prostitución. Para el caso del concepto sanitario, es claro que este se exige como condición para la realización de una actividad comercial, de modo que, al tratarse de obligaciones de los establecimientos de comercio frente al Estado, son exigibles a sus dueños, administradores o tenedores. Y frente a la mediación en los conflictos, también es claro que la obligación no puede quedar radicada en las mismas trabajadoras sexuales. Así pues, por la naturaleza de las cargas establecidas en la normatividad demandada, es claro que “las obligaciones que aparecen en el artículo 43 son condiciones que debe gestionar el personal administrativo de los establecimientos y no los sujetos en situación de prostitución”.[131]

Pero además, la Universidad Nacional y el Observatorio de Salud de Caldas señalan que las acusaciones pasaron por alto los claros y terminantes términos del artículo 42 de la misma Ley 1801 de 2016, en los que se establece que la prostitución no da lugar a la aplicación de medidas correctivas por razones de perturbación a la convivencia, teniendo en cuenta que este grupo poblacional “se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad para ser víctimas de trata de personas, explotación sexual o feminicidios, todas formas de graves violencias de género contra población tradicionalmente discriminada (...)”[132]. De esta suerte, la misma ley que se acusa como inconstitucional, reconoce la situación de vulnerabilidad de las personas que ejercen la prostitución, y proscribe la aplicación de medidas correctivas frente a estas.

En este contexto, debe entenderse que las exigencias establecidas en los preceptos demandados se dirigen a los establecimientos como tales, y, que, en esta medida, son los propietarios y responsables de los establecimientos de comercio los llamados a asumir las cargas allí establecidas, esto es, a obtener el concepto sanitario favorable, a promover, distribuir y suministrar los preservativos y medios de protección, y cumplir, en general, con la normatividad sanitaria.

Esta misma línea hermenéutica sería acogida por los operadores jurídicos encargados de la aplicación de las medidas dispuestas en el artículo 43 del Código de Policía. Es así como instancias como las secretarías de salud de distintos entes territoriales explicaron que su labor se circunscribe a determinar si los establecimientos en que se ejerce la prostitución cumplen con las condiciones sanitarias para su funcionamiento, pero que este proceso de verificación, antes que ser un deber a cargo de las personas que ejercen la prostitución, es simplemente una condición para que tales escenarios puedan entrar y permanecer en marcha.[133]

Por lo demás, se advierte la lectura de los accionantes supone equivocadamente que las personas que ejercen la prostitución son trabajadores que laboran para los propietarios de los establecimientos correspondientes, cuando en realidad, en la dinámica económica esto no es así. De hecho, la prostitución se ejerce a través de múltiples modalidades, y no siempre media una relación laboral entre la persona que ejerce la prostitución y el dueño del establecimiento, sino también en aquellos escenarios en los que los establecimiento únicamente facilita la interacción entre la persona que ofrece los servicios sexuales y sus

clientes, tal como ocurre, por ejemplo, con los denominados “amanecederos”, residencias, moteles, “e incluso quienes desde la calle ofrecen servicios sexuales”, debe entenderse que “las medidas correctivas que se impugnaron sólo se podrían imponer a quienes laboran, es decir, quienes tengan un contrato de trabajo en los términos antes mencionados, cuanto tal actividad como arriba se mencionó, se ejerce en la realidad y mayoritariamente por fuera de la casa de lenocinio y/o whiskerías. Es decir, sólo podrían ser impuestos al empleador y no al facilitador de esas actividades que prestan servicios sexuales. Frente a esto, la mayor parte del trabajo sexual se ejerce sin un contrato de trabajo y en ese sentido, se solicita que el aparte “que labore en ellos”, que menciona el artículo 43 del CNPC se entienda además a quienes faciliten y promuevan los encuentros sexuales para el desarrollo de la prostitución y en ese sentido sea extensivo tales cumplimientos a los propietarios y/o responsables de los alojamientos por horas -hoteles, moteles, residencias, bares, tabernas, discotecas, y amanecederos, donde se permite el ingreso y se facilite la oferta sexual, a los proxenetas independientes y toda persona y establecimientos abiertos al público o privados que faciliten los servicios sexuales”. [134] Así las cosas, como el artículo 43 del Código de Policía determina que las obligaciones allí contenidas se hacen extensivas al “personal que labora” en el establecimiento, y como las personas que ejercen la prostitución normalmente no tienen este tipo de vínculo con aquel, de ninguna manera es posible concluir que el Código de Policía pretendió imponer dichas cargas a ese colectivo.

3.6.2. Intervenciones sobre la constitucionalidad de las infracciones contenidas en los artículos 44.1 y 44.2 de la Ley 1801 de 2016

Los artículos 44.1 y 44.2 de la Ley 1801 de 2016 establecen como infracción el incumplimiento de “cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente para los establecimientos, inmuebles o lugares en donde se ejerza la prostitución”, así como “permitir su ejercicio por fuera de las zonas u horarios asignados para ello o contrariando lo dispuestos en las normas o en el reglamento pertinente de carácter distrital o municipal”.

Frente a esta normatividad, se presentaron tres posturas:

Por un lado, algunos intervinientes consideraron, que, al igual que en el caso del artículo 43, las acusaciones de los accionantes se amparan en un entendimiento equivocado de la

legislación, ya que, en estricto sentido, los artículos mencionados no exigen a las personas que ejercen la prostitución dar cumplimiento a la totalidad de la normativa relativa a los establecimientos, ni tampoco impedir que otras personas ejerzan la prostitución por fuera de los lugares y horarios establecidos por las autoridades competentes, sino únicamente les impone el deber de cumplir las exigencias que estén en la esfera de sus posibilidades, teniendo en cuenta el rol y la posición que ocupan dentro del sistema.[135]

Según la Universidad Libre, pese a que el Código de Policía no pretendió adjudicar estas cargas a las personas que ejercen la prostitución, este tribunal debe aclarar que, en desarrollo de la libertad de locomoción y del derecho al libre desarrollo de la personalidad, cuando las personas que ejercen dicha actividad lo hacen por fuera de los horarios y zonas establecidas por las autoridades, esta circunstancia no debe dar lugar a la aplicación de sanciones a los establecimientos para los que laboran.

Otros intervinientes consideran, por el contrario, que por la amplitud en los términos en que fueron consagrados los deberes de las personas que ejercen la prostitución, se terminó por asignar cargas desproporcionadas a este grupo poblacional, incluso las que por su naturaleza corresponde asumir a los dueños de los establecimientos en que se ejerce la prostitución. Desde esta perspectiva, se considera que el desconocimiento del principio de igualdad se produce por tres vías: (i) primero, porque desde una perspectiva material, se trata de cargas que están por fuera del alcance de las personas que ejercen la prostitución; (ii) segundo, porque se atribuye una misma carga a sujetos que se encuentran en una posición distinta, como son las personas prostituidas, y aquellas que dirigen administran, o manejan esta actividad; (iii) tercero, porque se fijaron exigencias abiertas relativas al cumplimiento de cualquier normatividad vigente para los establecimientos en que se ejerce la prostitución, independientemente de cualquier otra consideración.

Adicionalmente, se sostiene que independientemente de la validez de estas exigencias, su aplicación es incierta, ya que en muchas ocasiones la prostitución no se ejerce en lugares específicos, de modo que “el Estado deberá ser el garante de la reubicación o concentración de establecimientos en donde se ejerza la prostitución, así como de garantizar los espacios y entornos con seguridad, protección y defensa contra esta población vulnerable y no como en la actualidad, configurándose como escenarios de conflictividad, y en algunos casos, de delincuencia organizada”.[136]

En este orden de ideas, los intervinientes concluyen que para evitar interpretaciones que riñan con los principios constitucionales, este tribunal debe condicionar la constitucionalidad de los preceptos demandados, aclarando que, en ningún caso, las cargas dispuestas en los numerales 1 y 2 del artículo 44, son atribuibles a las personas que ejercen la prostitución.

3.6.3. Intervenciones sobre la constitucionalidad de las infracciones contenidas en los literales b) y c) del numeral 5 del artículo 44 de la Ley 1801 de 2016.

Los literales b) y c) del numeral 5 del artículo 44 de la Ley 1801 de 2016 establecen que constituye un comportamiento que afecta la convivencia, negarse a utilizar los medios de protección, a observar las demás medidas dispuestas por las autoridades sanitarias, o a colaborar con las autoridades sanitarias en la prevención y control de las enfermedades de transmisión sexual, atendiendo sus indicaciones.

Para algunos intervinientes, el deber impuesto a las personas que ejercen la prostitución de utilizar los medios de protección y observar las medidas sanitarias, y de colaborar con las autoridades en la prevención y control de enfermedades de transmisión sexual, no solo no desconoce el principio de igualdad, sino que además apunta a proteger a este grupo poblacional frente a prácticas y actividades sexuales que provocan un mayor riesgo de afectación a la salud. De este modo, aunque en principio podrían considerarse como medidas paternalistas, en realidad no desbordan el nivel de intervención admisible del Estado en la esfera y en la autonomía individual, en tanto con ello no se persigue imponer un modelo de virtud específico, sino únicamente blindar a las personas frente a un riesgo inminente de afectación de la salud, y en tanto medidas alternativas como las campañas educativas resultan claramente insuficientes.[137]

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo estima que este deber debe hacerse extensivo a las personas que demandan servicios sexuales, por lo cual, este tribunal debería declarar la constitucionalidad condicionada de los apartados b y c del artículo 44.5 de la Ley 1801 de 2016, “en el entendido de que negarse ‘a utilizar los medios de protección y observar las medidas que ordenan las autoridades sanitarias’ así como ‘colaborar con las autoridades sanitarias que ejercen la prevención y el control de enfermedades de transmisión sexual y VIH y atender sus indicaciones’, constituyen comportamientos que afectan la convivencia y, por lo tanto, no deben ser realizados por las personas que ejercen la prostitución ni por las

personas que solicitan los servicios de prostitución”.

Por el contrario, para otros intervinientes[138] estas previsiones normativas son incompatibles con el principio de igualdad, en la medida en que representan una carga desproporcionada para las mujeres que ejercen la prostitución, en tanto estas, de por sí, carecen de las condiciones para poder ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, y, en este escenario, imponer un requisito adicional “no haría más que agravar estas condiciones y afectar la autonomía y auto determinación en las decisiones sobre su vida reproductiva”[139]. Por lo demás, carece de sentido que esta carga se imponga a las personas que ejercen la prostitución, pero no a quienes demandan servicios sexuales ni a las demás personas que son sexualmente activas, en tanto todas ellas ejercen actividades sexuales. En últimas, se trata de medidas altamente intrusivas frente a las cuales las mujeres prostituidas carecen de las condiciones para hacerlas cumplir: “CAP International considera que es extremadamente peligroso, contraproducente e incompatible con el artículo 13 de la Constitución colombiana y el artículo 16 del Convenio 1949 de Naciones Unidas, considerar que las personas prostituidas pueden ser consideradas responsables de su propia situación y comportamientos, a pesar de su extrema vulnerabilidad, y la naturaleza inherentemente explotadora de la prostitución”[140].

3.6.4. Intervenciones sobre la constitucionalidad de las medidas correctivas contempladas en los párrafos 1 y 2 del artículo 44 de la Ley 1801 de 2016

Finalmente, el párrafo 1 del artículo 44 de la Ley 1801 de 2016 establece las medidas correctivas por las infracciones cometidas en el ejercicio de la prostitución. En tal sentido, se establecen como sanciones la multa general tipo 4, la multa general tipo 3, la amonestación, y la suspensión temporal de actividad.

Para algunos intervinientes, la aplicación de estas medidas correctivas para las personas que ejercen la prostitución y se rehúsan a utilizar los medios de protección de carácter sanitario, y a brindar la colaboración con las autoridades sanitarias para la prevención y el control de enfermedades de transmisión sexual, es constitucionalmente inadmisibles.[141] A su juicio, la amenaza de multa o de amonestación desconoce la precaria situación material de las personas que ejercen la prostitución, minimizando aún más las posibilidades de acceso a los bienes y servicios básicos, situación ésta que no solo desconoce el principio de

igualdad material, sino la propia dignidad humana. En este orden de ideas, si bien en principio este grupo poblacional debe atender las medidas sanitarias orientadas a prevenir la propagación de las enfermedades de transmisión sexual, resulta constitucionalmente inamisible someterlas a las sanciones contempladas en el artículo 44 de la ley 1801 de 2016 por su inobservancia.

De hecho, la propia Corte Constitucional, en sentencia T-073 de 2017 habría concluido que la intervención de las autoridades estatales en el fenómeno de la prostitución no puede materializarse exclusivamente mediante medidas de tipo sancionatorio, ya que debe partir de la necesidad de estructurar un sistema integral de protección a las personas que ejercen la prostitución. En este orden de ideas, las medidas contempladas en la normatividad demandada deben estar dirigidas exclusivamente a los dueños, administradores y/o tenedores de los establecimientos en los que se realiza la prostitución, y no a las personas que la ejercen.

4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

4.1. Mediante concepto rendido el día 13 de noviembre 2018, la Vista Fiscal solicita a este tribunal pronunciarse en los términos que se indicarán a continuación, y además, exhortar al Congreso de la República para que aborde integralmente el fenómeno de la prostitución, ante el déficit que existe actualmente en esta materia.

Con este propósito, el Ministerio Público explica el marco normativo en el que se inscriben las normas demandadas, indicando la naturaleza, el objeto y la orientación del Código de Policía, así como el contenido y el alcance las normas que regulan la prostitución, para luego efectuar el análisis de la normatividad impugnada.

4.2. Con respecto al contexto normativo en el que se inscriben los preceptos demandados, la Vista Fiscal sostiene que estos hacen parte del Código de Policía, por lo cual, las reglas relativas a la prostitución no fijan la política general del Estado colombiano frente a este fenómeno, sino que, por el contrario, únicamente la regulan en aquellos aspectos que tienen relación directa con las condiciones para la convivencia ciudadana, y, en particular, con la seguridad, la tranquilidad, el ambiente, y las relaciones de las personas con grupos específicos de la sociedad, entre ellos, las que ejercen la prostitución.

En este orden de ideas, debe entenderse que las normas del Código de Policía no determinan qué actividades relacionadas con la prostitución son admisibles y cuáles no lo son, ni cuáles deben ser criminalizadas y cuáles no, pues ello se encuentra establecido en otras normatividades, entre ellas la legislación penal, sino que regulan aspectos puntuales de la prostitución lícita, en cuanto tengan relación con la convivencia ciudadana. Por ello, las normas del Código de Policía no están llamadas a regular la prostitución forzada, la trata de personas ni la prostitución infantil, ya que todas estas se encuentran proscritas.

Lo anterior no significa que la prostitución sólo deba ser abordada desde la perspectiva de la legislación policiva, orientada a la defensa del espacio público, la tranquilidad ciudadana o la salud pública, pues se requiere una aproximación integral que incorpore una perspectiva de derechos humanos, y que tenga en cuenta la complejidad del fenómeno de la prostitución, la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que ejercen la prostitución, y las formas y los mecanismos a través de los cuales se encubre la trata y el tráfico de personas bajo el ropaje del trabajo sexual voluntario.

4.3. A partir de este marco general, la Vista Fiscal evalúa la constitucionalidad de la normatividad demandada, en los términos que se indica a continuación.

4.3.1. Con respecto a las exigencias previstas en los numerales 1, 2, 3, 11, 13 y 14 del artículo 43 de la Ley 1801 de 2016, a la luz de las cuales los propietarios, tenedores, administradores o encargados de los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerce la prostitución, así como los que laboran en ellos, deben contar con el concepto sanitario de la secretaría de salud, proveer y distribuir preservativos y otros medios de protección recomendados por las autoridades sanitarias, proveer elementos de aseo, no realizar publicidad alusiva en la vía pública, e intervenir en los eventuales conflictos que se presenten entre los usuarios de la prostitución y las personas que realizan esta actividad, la Vista Fiscal hace dos tipos de precisiones.

De una parte, se sostiene que, contrariamente a lo que asumen los accionantes, las normas demandadas no atribuyen los deberes consagrados en el artículo 43 a las personas que ejercen la prostitución, ya que, aunque el citado precepto se refiere a las personas que laboran en los establecimientos, inmuebles y lugares en las que se ejerce esta actividad como sujetos obligados, el Código de Policía se abstuvo de considerar la prostitución como una

modalidad de trabajo.

En efecto, la revisión del proceso parlamentario pone en evidencia que, de manera consciente y deliberada, el legislador optó por considerar que las personas que ejercen la prostitución, lejos de ser trabajadores, conforman un grupo en condiciones extremas de vulnerabilidad, pues no se trata de una actividad mediada por la voluntad y la libertad, sino de un fenómeno social al que subyace la explotación y la violencia contra la mujer. Sobre esta base, el Congreso decidió rechazar la terminología y la aproximación del proyecto de ley presentado originalmente ante esta instancia, y que concebía la prostitución como un “trabajo sexual”. Durante los debates en el órgano legislativo se sostuvo que este entendimiento era inadecuado, porque desconocía las relaciones de dominación que le subyacen a esta práctica, y el uso mercantilista y la explotación de la mujer a las que conduce toda forma de prostitución. Así las cosas, y en atención a que la consideración de este fenómeno como un trabajo se estimó inaceptable, en el Código de Policía se eliminaron las expresiones alusivas a la prostitución como una modalidad de trabajo sexual, y en su lugar, en el artículo 42 se reconoció expresamente que estas personas “se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad para ser víctimas de trata de personas, explotación sexual o feminicidio, todas formas graves de violencias de género contra población tradicionalmente discriminada, excepto cuando se incurra en los comportamientos contrarios a esta”.

En este orden de ideas, cuando el artículo 43 de la Ley 1801 de 2016 determina que las personas que laboran en los establecimientos, inmuebles y lugares donde se ejerce la prostitución deben asumir una serie de cargas, como la obtención del concepto sanitario, la provisión de preservativos, otros dispositivos de protección y elementos de aseo, y la mediación en los conflictos entre los usuarios del servicios y las personas que lo suministran, se refiere a los sujetos que se encuentran vinculados a la operación del establecimiento, más no a las personas que ejercen la prostitución: “Se considera que no es posible deducir que la referencia al ‘personal que labore’ en los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerza la prostitución del artículo 43 acusado, contemple a quienes ejercen la prostitución, para equiparar las cargas establecidas para el resto de actores involucrados en esta actividad, pues implicaría efectuar una interpretación extensiva que no se compadece con el trasfondo analizado, en detrimento de la especial protección de los referidos sujetos”.

No obstante, aunque desde esta perspectiva el pronunciamiento judicial no es viable porque se ampara en un entendimiento inadecuado de la normatividad legal, la circunstancia de que las acusaciones de la demanda sean compatibles con una interpretación literal de los preceptos impugnados, hace necesaria la intervención judicial.

En efecto, podría entenderse que el reconocimiento de la prostitución como una actividad que se desarrolla en el marco de las relaciones laborales, otorgaría a las personas que ejercen esta actividad las garantías sociales que le son inherentes, y que, por tanto, cuando el legislador se refiere a las personas que laboran en los establecimientos, inmuebles y lugares donde se ejerce la prostitución, incluye a este grupo poblacional, y que, por tanto, estas personas deben asumir las cargas establecidas en el artículo 43 del Código de Policía.

Así las cosas, y en la medida en que a la luz de esta línea hermenéutica podrían tener asidero las acusaciones de los accionantes, en tanto se “equipararían las cargas entre situaciones ostensiblemente diferentes para lograr dicho cumplimiento”, el juez constitucional debe declarar la exequibilidad de las normas atacadas, “bajo el entendido de que la expresión ‘así como el personal que labore en ellos’ no incluye a las personas que ejercen la prostitución”.

4.3.2. Por su parte, con respecto a las previsiones de los numerales 1 y 2 del artículo 44 de la Ley 1801 de 2016, que determinan los comportamientos prohibidos para las personas que ejercen la prostitución, la Procuraduría estima, primero, que en virtud del principio pro actione es viable el pronunciamiento judicial respecto de estos contenidos normativos, y segundo, que la infracción establecida por el incumplimiento de los requisitos de los establecimientos, inmuebles y lugares en que se ejerce la prostitución se refiere exclusivamente “a las disposiciones jurídicas en las cuales se establecen de manera específica los deberes y comportamientos a cargo de estas personas”, y que aquella otra que considera como infracción permitir el ejercicio de esta actividad por fuera de las zonas, horarios y demás condiciones establecidas en la normatividad local, es inconstitucional.

En efecto, la Vista Fiscal argumenta que, contrariamente a lo que afirman los accionantes, las disposiciones referidas no se refieren principalmente a las personas que ejercen la prostitución, por lo cual, desde esta perspectiva, el análisis judicial podría no ser viable. Sin

embargo, como quiera que en la demanda se especifican los grupos entre los que cabe hacer el análisis comparativo, y se indican las razones por las que la equiparación normativa es injustificada desde la perspectiva del derecho a la igualdad, en virtud del principio *pro actione*, es procedente el análisis propuesto por los demandantes.

En este orden de ideas, el Ministerio Público considera que la infracción por incumplir la normatividad para los establecimientos, inmuebles o lugares en donde se ejerce la prostitución, atiende a la necesidad de garantizar el orden público, la salubridad pública y el cuidado propio, como condiciones para el ejercicio de los derechos, pero que, sin embargo, debe entenderse que la exigencia se refiere únicamente “a las conductas que se enmarcan en la posibilidad real de acción de los sujetos involucrados, pues, una interpretación diferente implicaría imponer una carga desproporcionada para quienes ejercen la prostitución, vulnerando el derecho a la igualdad”. Así las cosas, la Corte debe precisar el alcance de la disposición demanda en el sentido anterior, a efectos de descartar una línea hermenéutica que amenazaría los derechos y garantías de un grupo de especial protección constitucional, como son las personas que ejercen la prostitución.

Por su parte, con respecto a la regla contenida en el artículo 44.2 de la Ley 1801 de 2016, que considera como infracción permitir el ejercicio de la prostitución por fuera de las zonas, horarios y demás condiciones establecidas en la normatividad local, la Procuraduría considera que esta medida resulta lesiva de los derechos de las personas que ejercen la prostitución, y que resulta desproporcionada a la luz de su especial condición de vulnerabilidad, porque en últimas se exige un resultado que no está a su alcance, como es el de garantizar que otras personas ejerzan la prostitución acatando la normatividad y los protocolos establecidos por las autoridades locales. En este orden de ideas, la Corte debe declarar la inexecutable de la expresión “o permitir su ejercicio”, contenida en el artículo 442 del Código de Policía.

4.3.3. Finalmente, con respecto a la validez de los literales b) y c) del numeral 5 del artículo 44 del Código de Policía, así como de los párrafos 1 y 2 del mismo artículo, la Vista Fiscal considera que las acusaciones de los accionantes no están llamadas a prosperar, y que, por tanto, debe declararse su exequibilidad simple.

En efecto, las exigencias contenidas en los literales b) y c) del numeral 5 del artículo 44,

consistentes en utilizar los medios de protección y observar las medidas sanitarias, así como de colaborar y atender las indicaciones de las autoridades sanitarias, “no se sustentan en los estereotipos negativos que aumentan las condiciones de vulnerabilidad de las personas que ejercen la prostitución, sino que reconocen el contexto particular en que ella se da y que, como se ha mencionado, involucra los riesgos que asume directamente este grupo de especial protección, y con respecto a quienes el Estado debe adoptar medidas afirmativas que propendan a su seguridad y garanticen las condiciones adecuadas de su relacionamiento”. Así las cosas, teniendo en cuenta que esta actividad tiene unos riesgos que le son inherentes, las exigencias legales atienden no solo a la necesidad de proteger la salud pública, sino también la seguridad y la salud de este grupo poblacional, máxime cuando otras medidas de tipo pedagógico o preventivo tienen una eficacia reducida. En este orden de ideas, aunque en principio esta exigencia no se hizo extensiva a otros actores sino únicamente a las personas que ejercen la prostitución, ello se explica por la posición que ocupa este grupo frente a las demás personas, y por las especiales condiciones de vulnerabilidad que en principio no tienen las demás personas.

Y aunque se trata de medidas paternalistas que apuntan a preservar la salud de las personas que ejercen la prostitución, los bienes constitucionales que se encuentran en juego, así como la condición de vulnerabilidad de este grupo, justifica la exigencia legal.

Por su parte, con respecto a las medidas contempladas en los párrafos 1 y 2 del artículo 44 del Código de Policía, el Ministerio Público considera que su aplicación a las personas que ejercen la prostitución tampoco desconoce el principio de igualdad, por las siguientes razones: (i) Por un lado, porque en realidad, para las infracciones contempladas en los numerales 2 a 5, las medidas correctivas se dirigen contra el “responsable del lugar donde se ejerce la actividad”; de este modo, las cargas legales se atribuyen a las personas que gestionan esta actividad, y no a las personas que directamente la realizan; (ii) asimismo, debe tenerse en cuenta que las medidas correctivas son aplicables únicamente respecto de los deberes cuyo cumplimiento está al alcance de las personas que ejercen su prostitución, tal como se precisó en el análisis constitucional del artículo 44.1 de la Ley 1801 de 2016; (iii) adicionalmente, la aplicación de las medidas señaladas debe tener en cuenta el marco general de principios y de finalidades establecidas en el mismo Código de Policía, en el sentido de que estas medidas persiguen “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia” (art. 172); desde esta perspectiva, no puede

considerarse que tienen un contenido punitivo o sancionatorio asimilable al de la legislación penal, ni alimentan la violencia policial; (iv) finalmente, las medidas cuestionadas no solo se encuentran previstas para las personas que ejercen la prostitución, sino también para las personas que solicitan los servicios de prostitución, las que organizan la provisión de estas actividades, y para los propietarios, tenedores, administradores o encargados de los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerce la prostitución.

4.4. Con fundamento en estos argumentos, el Ministerio Público solicita lo siguiente: (i) primero, que se declare la exequibilidad de los numerales 1, 2, 3, 11, 13 y 14 del artículo 43 la Ley 1801 de 2016, bajo el entendido que los deberes allí establecidos para el personal que labora en los lugares donde se ejerce la prostitución, consistentes en obtener concepto sanitario, intervenir y mediar en las controversias entre las personas que utilizan los servicios y las que ejercen la prostitución, proveer y distribuir preservativos y otros medios de protección, así como elementos y servicios de aseo, y no realizar publicidad alusiva a la prostitución en la vía pública, NO son extensivos a las personas que ejercen la prostitución; (ii) segundo, que se declare la exequibilidad del artículo 44.1 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que la infracción allí contemplada para las personas que ejercen la prostitución, por incumplir los requisitos establecidos en la normatividad vigente para los establecimientos, inmuebles o lugares en los que se ejerce la prostitución, se refiere exclusivamente a las disposiciones jurídicas que consagran deberes específicos para este grupo poblacional; (iii) tercero, que se declare la inexecuibilidad de la regla contenida en el artículo 44.2 de la Ley 1801 de 2016 que considera como infracción para las personas que ejercen la prostitución, permitir el ejercicio de esta actividad por fuera de las zonas u horarios establecidos, o desconociendo la normatividad local; (iv) cuarto, declarar la exequibilidad de los literales b) y c) del artículo 44.5, así como de los párrafos 1 y 2 del mismo artículo, que establece el catálogo de sanciones por incurrir en los comportamientos contrarios a la convivencia, en el marco de las actividades de prostitución.

4.5. Finalmente, y en la medida en que con el análisis constitucional se evidenció, por un lado, la carencia de una normatividad que aborde de manera integral el fenómeno de la prostitución, y segundo, que esta carencia se traduce en el desconocimiento de los derechos de las personas que ejercen esta actividad, la Vista Fiscal coincide con los planteamientos de los accionantes, en el sentido de que el Congreso debe regular este fenómeno y así subsanar la omisión legislativa que existe en este momento.

En este contexto, se deberá dar lugar a un debate público y abierto, que hasta el momento no se ha producido, sobre si la prostitución puede ser considerada como un trabajo sexual lícito, sobre los vínculos entre esta y el crimen organizado, sobre si esta actividad puede ser ejercida en el marco de la autonomía y la libertad individual, sobre las fronteras difusas entre la prostitución lícita y la explotación sexual, la trata de personas, y la prostitución con menores de edad. Todas estas cuestiones rebasan por mucho la aproximación que hasta el momento ha ofrecido el legislador, abordando el fenómeno desde el punto de vista sanitario, urbanístico y laboral, y olvidando las aristas más graves asociadas a este fenómeno, relacionadas con la violencia de género y la explotación sexual.

A partir de este razonamiento, la Procuraduría solicita a este tribunal que exhorte al Congreso “para que expida una regulación específica e integral sobre el fenómeno de la prostitución, con la cual se garanticen los derechos de las personas que la ejercen y se establezcan unas medidas efectivas para facilitar nuevas oportunidades de vida para esta población”.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este tribunal es competente para resolver la controversia planteada, en la medida en que corresponde a una acción de inconstitucionalidad contra una prescripción legal, asunto que en virtud del artículo 241.4 de la Carta Política, debe ser resuelto por esta corporación.

2. Asuntos a resolver

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, corresponde a la Corte resolver las siguientes cuestiones:

En primer lugar, como quiera que durante este proceso algunos de los intervinientes pusieron de presente circunstancias que eventualmente podrían tornar inviable el pronunciamiento judicial, o hacer necesaria la extensión del análisis a asuntos no planteados expresamente en la demanda de inconstitucionalidad, a continuación se determinará la procedencia y el alcance de esta decisión, tomando como referente los reparos formulados por los intervinientes a lo largo de este trámite.

Y en segundo lugar, en caso de estimarse viable el escrutinio propuesto por lo accionantes, se evaluará la constitucionalidad de la normatividad demandada a la luz de los señalamientos esbozados en el escrito de acusación.

3. Viabilidad y alcance del pronunciamiento judicial

Según se expuso en los acápites precedentes, los accionantes demandaron algunas previsiones del Código de Policía que, a su juicio, habrían impuesto cargas desproporcionadas a las personas que ejercen la prostitución, y que también las habrían expuesto a sanciones que no están en la capacidad de soportar y asumir.

Sin embargo, algunos intervinientes argumentaron que los cargos anteriores se amparan en una lectura manifiestamente inadecuada de la legislación. A su juicio, una interpretación histórica, textual, sistemática y teleológica de la Ley 1801 de 2016 conduce de manera inequívoca a la conclusión de que las obligaciones, exigencias y sanciones establecidas en dicha normatividad están dirigidas a otros grupos de personas, y no a quienes ejercen la prostitución. Y al haberse estructurado los cargos en función de esta premisa que carece de soporte en el derecho positivo, el control constitucional propuesto por los accionantes perdería todo sentido y objeto.

También se argumentó que las normas demandadas son una manifestación puntual de un modelo de aproximación al fenómeno de la prostitución que es, en sí mismo, lesivo de una amplia gama de derechos fundamentales, por validar y legitimar la comercialización, la mercantilización y la explotación económica del cuerpo de las mujeres y de la sexualidad en general. Desde esta perspectiva, existiendo indicios graves y serios de la inconstitucionalidad de este modelo general dentro del cual se inscriben las disposiciones impugnadas, este tribunal se vería obligado a evaluar la validez de este marco regulativo más amplio, antes que dar por descontada su compatibilidad con la Constitución Política y con los instrumentos internacionales de derechos humanos y analizar únicamente aspectos puntuales y accesorios de un modelo que, por sí mismo, es inadmisibles.

Dado que los señalamientos anteriores ponen de presente diferentes circunstancias que eventualmente podrían impedir la estructuración del juicio de constitucionalidad en los términos propuestos por los accionantes, a continuación se evaluará la viabilidad del escrutinio judicial tomando como referente las observaciones indicadas en los párrafos

precedentes.

3.1. Los cuestionamientos al enfoque con el que se abordó el fenómeno de la prostitución en la Ley 1801 de 2016.

3.1.1. El primer cuestionamiento a la procedencia y al alcance del escrutinio judicial, se refiere a la validez del marco normativo en el que se inscriben las disposiciones impugnadas, pues, a juicio de algunos de los intervinientes, el error del legislador de atribuir a las personas que ejercen la prostitución unas cargas que exceden sus posibilidades, no es más que la manifestación puntual de una falencia más fundamental, consistente en avalar una práctica que, bajo el ropaje de la autonomía y de la libertad sexual, encubre un esquema de explotación que por sí solo es lesivo de la dignidad y de los derechos de las personas que se dedican a la prostitución, en beneficio de quienes trafican y compran sexo. Es decir, la inconstitucionalidad se predicaría, más que de los aspectos accesorios abordados en el escrito de acusación, del modelo general acogido en el Código de Policía, no sólo por ser incapaz de hacer frente al fenómeno de la prostitución, sino también porque termina por avalar, legitimar y robustecer el abuso y la explotación humana.

Según lo expresaron algunos intervinientes, el modelo reglamentarista acogido en el Código de Policía se ampara en el falso supuesto de que la prostitución puede ser ejercida en el marco de la libertad y de la autonomía, cuando, precisamente, en estos escenarios se aprovecha la situación de extrema vulnerabilidad de las personas que, en razón de sus precarias condiciones de vida, quedan sujetas a las demandas de los traficantes y de los compradores de sexo. En un escenario como este, el imaginario del “trabajo sexual” no es más que un espejismo, porque, por definición, quien demanda este tipo de servicios compra la sexualidad de la persona prostituida, y por esta vía su libertad y autonomía.

En este contexto, sostienen, entender, como lo entiende el modelo reglamentarista, que la prostitución debe ser abordada desde la perspectiva de la salud y el espacio público, sancionando únicamente las prácticas más lesivas de la vida e integridad como la prostitución de menores o la trata de personas, y regulando sólo los aspectos más críticos de la salubridad y el espacio público, como la contención de enfermedades de transmisión sexual o la publicidad en vías públicas, equivale no sólo a desconocer y negar la violación de derechos inherente a la prostitución, sino también mantener incólume, e incluso a

robustecer una industria estructurada en función de los intereses de los traficantes y de los compradores de sexo, sin poder incidir siquiera en aquellos aspectos y escenarios puntuales y limitados en que el Estado opta por intervenir.

En esa línea señalan que, primero, como ya se ha indicado, la mercantilización del cuerpo de la mujer y de la sexualidad en general, comporta por sí sola la anulación de las personas que se dedican a la prostitución. Incluso en aquellos escenarios excepcionales en los que las mujeres que optan por esta actividad no atraviesan condiciones apremiantes y extremas, y lo deciden únicamente para mejorar sus condiciones materiales de vida, su autonomía y libertad sexual se ve anulada, pues, por principio, el comprador de sexo paga precisamente para que la mujer prostituida se supedite al querer ajeno, y tanto aquel como el traficante de sexo detentan el control de esta última.

Pero, además, agregan, bajo este esquema el Estado no sólo se desentiende de esta problemática de gran calado, sino que fracasa también, de antemano, en su intento por reprimir las modalidades más lesivas de prostitución y por intervenir desde la perspectiva de la salud y del espacio público. En la medida en que este modelo reconoce y acepta la prostitución, la ilegalidad suele escudarse bajo este manto de protección y de blindaje que proporciona la misma organización política, dejando al Estado sin las herramientas y los instrumentos para enfrentar fenómenos como la prostitución infantil o la trata de personas, máxime cuando normalmente se exige limitar y eliminar la intervención policial.

Así las cosas, para estos intervinientes, las medidas sanitarias y urbanísticas vienen a ser tan sólo un sofisma de distracción, o en el mejor de los casos componentes simbólicos del Derecho que apuntan a simular el interés del Estado en preservar el bienestar general, cuando en realidad su eficacia es del todo nula. Pretender, por ejemplo, que el imperativo del uso de preservativos pueda tener incidencia significativa, resulta ilusorio en escenarios de masificación de esta práctica.

De este modo, para quienes plantean esta aproximación, las normas impugnadas no sólo son problemáticas en sí mismas, sino también en cuanto encarnan un marco regulativo constitucionalmente inadmisibles que valida y legitima la comercialización, la violencia y la explotación del cuerpo de la mujer y de la sexualidad.

3.2.2. Frente a este cuestionamiento, el juez constitucional tiene al menos tres alternativas.

Primero, según lo solicitaron la mayor parte de los intervinientes, la Corte debería extender el espectro del escrutinio judicial, evaluando no sólo la decisión del legislador de imponer ciertas cargas a las personas que ejercen la prostitución, sino el aval mismo que se le otorgaría a esta práctica en el capítulo III del Título V y del Libro 2 del Código de Policía. A su juicio, como esta aproximación es lesiva de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos, y en particular de los mandatos los que obligan al Estado a erradicar toda forma de violencia de la mujer, y en especial la explotación de la prostitución ajena, la Corte debería declarar la inexequibilidad de la totalidad de esta sección de la Ley 1801 de 2016.

Sin embargo, también podría concluirse que la Corte debe abstenerse de efectuar el control propuesto por los accionantes, y que, por tanto, debe inhibirse de pronunciarse sobre la validez de las normas impugnadas. Lo anterior, en la medida en que existiría un problema de trasfondo, lógica y ontológicamente anterior al que fue puesto en evidencia por los accionantes en el escrito de acusación, pero que no puede abordarse en este proceso por implicar una extensión del juicio de constitucionalidad hacia otros interrogantes que no fueron objeto de la controversia jurídica. Bajo esta lógica, en la medida en que las disposiciones demandadas son piezas esenciales de un modelo legislativo frente al cual se plantearon reparos ciertos y concretos, de suerte que el interrogante esbozado por los accionantes sólo puede ser abordado cuando previamente se defina la constitucionalidad del enfoque plasmado en la Ley 1801 de 2016, y en la medida en que, al mismo tiempo, este último asunto no puede ser resuelto en el presente escenario por exceder los términos de la controversia jurídica, la Corte se vería avocada a un fallo inhibitorio.

Finalmente, la Sala podría considerar que la existencia de un debate sobre la constitucionalidad del modelo reglamentarista-laborista no obliga a este tribunal a extender el escrutinio judicial a todo el esquema normativo contemplado en el Código de Policía, ni tampoco a inhibirse de abordar el control propuesto por los accionantes, en el entendido de que se trata de dos controversias autónomas e independientes que pueden ser analizadas de manera separada, y de que el pronunciamiento sobre la validez de las disposiciones demandadas no equivale a validar el sistema normativo subyacente.

3.1.2. La primera alternativa, esto es, la extensión del juicio de constitucionalidad para que se evalúe el modelo de intervención al fenómeno de la prostitución acogido en la Ley 1801 de 2016, es inviable.

La razón de ello es que como la demanda de inconstitucionalidad planteó un debate diferente, circunscrito exclusivamente a la regla que impondría determinadas cargas a las personas que ejercen la prostitución desde la perspectiva del derecho a la igualdad frente a las personas que trafican con la prostitución ajena y frente a las que compran sexo, este tribunal no se encuentra habilitado para reconfigurar integralmente la controversia jurídica, y de manera unilateral y tardía, sobre la base de que unos intervinientes formularon serios cuestionamientos al enfoque con el que el legislador abordó el fenómeno de la prostitución en el Código de Policía.

Si bien estas críticas tienen entidad constitucional, la ampliación en el espectro del control en los términos anteriores devendría en un desconocimiento del proceso de deliberación democrática que debe anteceder al pronunciamiento judicial, que impediría a este tribunal contar con los elementos de juicio y los insumos de análisis para adoptar una decisión informada, reflexiva y ponderada en una problemática sensible y crítica como la que se plantea en este proceso.

3.1.3. Desde esta perspectiva, tampoco se considera viable un fallo inhibitorio, ya que las acusaciones concretas y específicas formuladas en contra de las disposiciones demandadas pueden ser analizadas de manera independiente, autónoma y separada de los reparos al modelo general de aproximación al fenómeno de la prostitución.

En efecto, la controversia planteada en este proceso apunta a determinar si las cargas impuestas a las personas que ejercen la prostitución con el objeto de preservar la salubridad, la salud y el espacio público, comportan una violación al principio de igualdad. El debate planteado por los intervinientes, en cambio, apunta a establecer si el ejercicio de la prostitución, en sí mismo considerado, constituye una forma de violencia y de explotación, y si, por consiguiente, este es constitucionalmente inadmisibile.

Aunque desde el punto de vista lógico la pregunta por la constitucionalidad del modelo legislativo es anterior a la pregunta por la validez de las cargas impuestas a las personas que ejercen la prostitución, esta última puede ser examinada y respondida autónomamente,

sin tener que decidir de antemano si la orientación general del Código de Policía para enfrentar el fenómeno de la prostitución es o no constitucionalmente admisible, y, en ningún caso, la respuesta dada al primero de estos interrogantes puede ser entendida como un aval de este tribunal al esquema de intervención cuestionado por los intervinientes.

Por lo anterior, el hecho de que a lo largo del presente proceso se haya cuestionado el modelo reglamentarista presuntamente plasmado en la Ley 1801 de 2016, no tornaría improcedente el examen judicial.

3.1.4. En este orden de ideas, la Corte concluye que el debate planteado por los intervinientes sobre la constitucionalidad de este último esquema de intervención, en el que prima facie se inscribe el Código de Policía, no impediría la estructuración de la controversia jurídica propuesta por los accionantes, ni tampoco haría necesaria la extensión del juicio de constitucionalidad.

Por lo anterior, y en la medida en que este tribunal podría evaluar la constitucionalidad de las medidas contempladas en los artículos 43 y 44 de la Ley 1801 de 2016 desde la perspectiva del derecho a la igualdad, sin que lo anterior de lugar a validar judicialmente el enfoque con el que el Código de Policía enfrentó el fenómeno de la prostitución, a continuación se evaluará la aptitud de los cargos planteados por los accionantes, determinando si estos satisfacen las condiciones para la estructuración de la controversia jurídica. En particular, se examinarán los reparos que pusieron de presente el Ministerio Público y algunos de los intervinientes, en el sentido de que las acusaciones se estructuran a partir de un entendimiento manifiestamente inadecuado de la preceptiva demandada.

3.2. El alcance de las cargas y sanciones contenidas en los artículos 43 y 44 del Código de Policía

3.2.1. Según se indicó, los accionantes demandaron los apartes de los artículos 43 y 44 del Código de Policía que establecen una serie de cargas y de prohibiciones a los actores que intervienen en el ejercicio de la prostitución, así como las sanciones por el incumplimiento de los mandatos anteriores. Así, por ejemplo, se exige obtener el concepto favorable de las autoridades sanitarias, proveer o distribuir preservativos, intervenir en los conflictos que se presenten entre los diferentes actores, facilitar el cumplimiento de las medidas sanitarias, promover el uso del preservativo y de otros medios de protección, no

realizar publicidad alusiva a dicha actividad en la vía pública, cumplir los requisitos urbanísticos y sanitarios establecidos en la legislación para el funcionamiento de los establecimientos en que se ejerce dicha actividad, utilizar los medios de protección y observar las medidas sanitarias, y colaborar con las autoridades sanitarias en la prevención y control de enfermedades de transmisión sexual. De igual modo, los preceptos anteriores establecen una serie de medidas correctivas por el incumplimiento de los deberes anteriores, como multas de diferente tipo, amonestación y suspensión temporal de actividad.

A juicio de los accionantes, la circunstancia de que estos mandatos se hayan hecho extensivos a las personas que ejercen la prostitución, implica imponer una carga irrazonable a este colectivo que prescinde tanto de su especial condición de vulnerabilidad, como de la asimetría que existe entre estas y los demás actores que intervienen en esta práctica.

Sin embargo, según la Procuraduría General de la Nación, el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad Libre, el Observatorio Social de la Dirección Territorial y la Universidad Nacional de Colombia, las acusaciones anteriores son del todo infundadas, como quiera que, en realidad, los preceptos impugnados no atribuyen estas cargas a las personas que ejercen la prostitución, sino únicamente a los propietarios, tenedores, administradores o encargados de los establecimientos o inmuebles en que se realiza esta actividad, así como al personal que labora en tales lugares. Es decir, se trataría de condiciones o exigencias para que puedan entrar y mantenerse en funcionamiento los escenarios descritos, más no de deberes que estén a cargo del referido colectivo.

Dentro de esta misma línea, la Universidad Nacional y el Observatorio Social de la Dirección Territorial de Caldas pusieron de presente que las normas del Código de Policía que establecen el conjunto de medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la convivencia en el escenario de la prostitución, no son aplicables a las personas que ejercen esta actividad, sino únicamente a quienes demandan los servicios sexuales, y a quienes sirven de enlace entre estas últimas y quienes se dedican a la prostitución. Tan es así que el propio artículo 42 del mismo Código de Policía determina que “el ejercicio de la prostitución como tal, no da lugar a la aplicación de medidas correctivas por razones de perturbación a la convivencia, toda vez que las personas en situación de prostitución se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad para ser víctimas de trata de personas, explotación

sexual o feminicidios, todas formas de graves violencias de género contra población tradicionalmente discriminada, excepto cuando se incurra en los comportamientos contrarios a esta”.

Sobre esta base, los intervinientes señalados concluyen que el juicio de constitucionalidad carece de objeto, porque recae sobre prescripciones jurídicas inexistentes y carentes de respaldo en el derecho positivo.

3.2.2. La Corte estima que, efectivamente, la revisión propuesta por los accionantes no es procedente.

En efecto, las acusaciones parten de una lectura de los preceptos demandados que no es consistente con una interpretación textual, sistemática, teleológica e histórica de los mismos, y que tampoco fue justificada o explicada en la demanda de inconstitucionalidad. Equivocadamente, los actores asumen que los deberes positivos y negativos allí previstos se hicieron extensivos a las personas que ejercen la prostitución, o que en, en el caso de los literales a) y b) del numeral 5 del artículo 44, las prohibiciones allí previstas se contemplaron exclusivamente para este colectivo y no para los demás actores que intervienen en esta práctica, y sobre esta base errada edificaron los cargos por la vulneración del principio de igualdad.

3.2.3. En primer lugar, los mandatos contenidos en el artículo 43 y en los numerales 1 y 2 y el párrafo 1 del artículo 44 de la Ley 1801 de 2016, no son predicables, al menos prima facie, de las personas que ejercen la prostitución.

De esta suerte, corresponde a los operadores jurídicos determinar cuáles de estos deberes y mandatos deben ser asumidos por todos estos sujetos, y cuáles únicamente por algunos de ellos, teniendo en cuenta la naturaleza de estas cargas impuestas por el legislador, el rol que cumplen de los distintos actores que participan en este escenario, y si sus condiciones para dar cumplimiento a estos deberes.

Desde esta perspectiva, la exigencia de obtención del concepto sanitario favorable contemplada en el artículo 43.1, por ejemplo, no podría ser entendida como un deber de las personas que ejercen la prostitución en los correspondientes establecimientos, sino como un requisito para el funcionamiento de estos últimos. Lo propio puede predicarse del deber

de mediar en los conflictos que surgen entre las personas que ejercen la prostitución y quienes demandan servicios sexuales, pues un entendimiento semejante presupone que aquellas deben asumir el rol de mediadores en los conflictos en que estas mismas son parte, o que deben interferir en los conflictos que se suscitan entre sus pares y los compradores de sexo. Por su parte, el deber de dotar los establecimientos con los preservativos y elementos y servicios de aseo no solo excede el marco de las posibilidades de estas personas, sino que también es inconsistente con el rol que cumplen dentro del sistema. La prohibición de permitir el ejercicio de la prostitución por fuera de las zonas u horarios establecidos para ello por las autoridades locales, tampoco es una carga que razonablemente pueda ser exigida a las personas que ejercen la prostitución, puesto que estas carecen de las condiciones para exigir a sus pares que se abstengan de realizar esta actividad.

No sobra acotar que en aquellos eventos en los que el establecimiento está a cargo de una persona que al mismo tiempo ejerce la prostitución, esta tendría que asumir estos deberes, pero sólo en razón de su calidad de propietario o administrador, y no por dedicarse a esta actividad.

Así las cosas, por la naturaleza de las cargas establecidas en los artículos 43 y 44 del Código de Policía, la Corte concluye que la premisa de los accionantes, según la cual los deberes allí contenidos se dirigen a las personas que ejercen la prostitución, carece de soporte en el derecho positivo, y que, por el contrario, estos fueron concebidos para los propietarios y administradores de los establecimientos en los que se ejerce esta actividad, y, eventualmente, para el personal administrativo que labora en ellos, según el caso.

3.2.3.2. Además, las acusaciones de los accionantes parten de considerar que cuando el artículo 43 del Código de Policía impone dichas cargas al “personal que labora en los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerce la prostitución”, está incluyendo a las personas que ejercen esta actividad.

Empero, entender que dentro de esta categoría general de “personal que labora en los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerce la prostitución” se encuentran incluidas las personas que se dedican a esta práctica, implicaría asumir que esta actividad constituye una modalidad de trabajo, y que quienes la realizan son “trabajadores sexuales”.

Esta premisa no sólo ha sido objeto de un amplio y profundo debate político y académico que aún encuentra abierto, sino que, además, en el caso específico de la Ley 1801 de 2016, el legislador descartó la posibilidad de calificar la prostitución como una modalidad de trabajo o de actividad laboral. Desde esta perspectiva, no resulta admisible concluir que cuando el artículo 43 impone una serie de cargas a los trabajadores de los establecimientos, lugares e inmuebles donde se ejerce la prostitución, el legislador las quiso hacer extensivas a las personas que se dedican a esta actividad.

En tal sentido, la Corte destaca tres hechos relevantes.

Por un lado, existe un amplio y profundo debate, aún no clausurado, sobre el status de la prostitución. Dentro de esta controversia algunos afirman que se trata de una manifestación de la autonomía y de la libertad, y por tanto, de una genuina y auténtica modalidad de trabajo. Sin embargo, este enfoque también ha sido cuestionado desde muy distintos flancos, particularmente por algunas corrientes del feminismo, sobre la base de que la comercialización del cuerpo de la mujer sería, en sí misma, lesiva de la dignidad de las personas.

Segundo, al menos prima facie, la Carta Política no acoge un determinado enfoque o perspectiva sobre el fenómeno de la prostitución, y por tanto, no hace ninguna calificación directa y explícita sobre esta actividad. De hecho, no hay ninguna referencia a la prostitución en este instrumento. Por ello, a partir del ordenamiento superior no podría inferirse que cuando el legislador ordinario se refiere a las personas que laboran en los establecimientos en que se ejerce la prostitución, está incluyendo también a las personas que se dedican a esta actividad.

Finalmente, la revisión de los antecedentes de la Ley 1801 de 2016 pone en evidencia que el Congreso, de manera explícita y deliberada, optó por no denominar a las personas que ejercen la prostitución como “trabajadores sexuales”.

De hecho, según consta en el proyecto inicial radicado en el Senado de la República por el gobierno nacional, la prostitución fue entendida en términos de “trabajo sexual”. El Capítulo VI del Título V del Libro Segundo se denominaba “trabajadores sexuales”, y a lo largo del mismo empleó sistemáticamente esta expresión para la aludir a las personas que se dedican a la prostitución, asumiendo, de este modo, esa particular aproximación al

fenómeno.[143] Ello, dentro de la lógica de que esta asimilación “busca generar condiciones de dignidad, salubridad y de garantía a los derechos laborales y de seguridad social para aquellas personas que desarrollan, ejercen o trabajan prestando servicios sexuales, y de igual manera establece obligaciones, deberes y garantías para los dueños de establecimientos de comercio dedicados a prestar este servicio, así como a los clientes del mismo. Busca, además, que se elimine toda forma de discriminación y estigma dirigido a las personas que realizan servicios sexuales de forma autónoma. Esta concepción tiene algún soporte en la creencia según la cual, ‘la prostitución es el trabajo más antiguo del mundo’, frase que se ha popularizado”[144].

No obstante, cuando el proyecto fue sometido a consideración de la Cámara de Representantes, se cuestionó el enfoque dado a esta problemática. Entre otras cosas, la congresista Gilma Pérez Martínez sostuvo que las medidas contenidas en el proyecto de ley en favor de dicho colectivo no eran consistentes con la gravedad ni con la naturaleza de los problemas que este afronta, que, en últimas, dichas normas despenalizaban, de manera velada, conductas relacionadas con la prostitución que ya se encuentran en el Código Penal como la trata y el tráfico de personas, y que, además, la utilización de la expresión “trabajadores sexuales” era manifiestamente inadecuada porque no correspondía a su verdadera naturaleza.[145] A partir de este señalamiento, en el segundo debate en la Cámara de Representantes se propuso sustituir la expresión “trabajo sexual” por la de “prostitución”, entendiendo que no se trataba de un cambio meramente nominal, sino de un cambio de enfoque en la aproximación al fenómeno.[146]

Desde esta perspectiva, y existiendo un profundo debate a nivel político y académico sobre la naturaleza de este fenómeno y sobre la forma en que debe ser enfrentado, no existiendo en la Carta Política un imperativo concreto que obligue expresa y directamente al legislador a considerar la prostitución como un trabajo sexual, y habiendo el legislador descartado deliberadamente la denominación de la prostitución como trabajo sexual en el Código de Policía, resulta forzoso concluir que cuando en el artículo 43 de este cuerpo normativo impone determinadas cargas al “personal que labore” en establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerce la prostitución, no las quiso hacer extensivas a las personas que se dedican a dicha actividad.

3.2.4. Por su parte, los cargos formulados en contra del párrafo 1 del artículo 44 del

Código de Policía, que contempla el catálogo de medidas correctivas por la inobservancia de los deberes anteriores, parten del supuesto, no justificado, de que son aplicables a las personas que ejercen la prostitución.

Sin embargo, según expresaron varios intervinientes en este proceso, esta línea interpretativa no resulta consistente con las previsiones del artículo 42 del mismo Código de Policía, en el que no sólo se reconoce que las personas que ejercen la prostitución conforman un colectivo que se encuentra en una situación grave de vulnerabilidad, y en el que se determina que, en función de la circunstancia anterior, no deben ser objeto de las medidas correctivas establecidas en dicho cuerpo normativo por el ejercicio de dicha actividad. De hecho, el artículo 42 establece que “el ejercicio de la prostitución como tal, no da lugar a la aplicación de medidas correctivas por razones de perturbación a la convivencia, toda vez que las personas en situación de prostitución se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad para ser víctimas de trata de personas, explotación sexual o feminicidios, todas formas de graves violencias de género contra población tradicionalmente discriminada, excepto cuando se incurra en los comportamientos contrarios a esta.”. Lo anterior descarta automáticamente las acusaciones de los accionantes en contra del párrafo 1 del artículo 42 del Código de Policía.

En este orden de ideas, correspondía a los accionantes indicar las razones por las que, a su juicio, estas sanciones pueden ser aplicadas a las personas que se dedican a esta actividad. Tal explicación no fue proporcionada en la demanda de inconstitucionalidad.

3.2.5. Por su parte, aunque los literales b) y c) del numeral 5 asignan explícitamente una serie de cargas a las personas que ejercen la prostitución, entre ellas la de utilizar los medios de protección, la de observar las medidas que ordenen las autoridades sanitarias, y la de colaborar con tales autoridades para que la prevención y el control de las enfermedades de transmisión sexual y VIH, las acusaciones, nuevamente, se estructuraron a partir de una lectura de la legislación que no resulta consistente con los parámetros generales de interpretación del derecho positivo.

En efecto, los accionantes argumentan que estas exigencias, que de por sí implican una intromisión en la vida sexual de las personas que ejercen la prostitución, no se hicieron extensivas a los demás actores que intervienen en esta práctica, y que por esta vía se había

violado el principio de igualdad.

Sin embargo, la acusación por el presunto trato diferencial que habría introducido el legislador entre las personas que ejercen la prostitución y las personas que compran servicios sexuales, carece de respaldo en el ordenamiento jurídico. En efecto, el artículo 45 de la Ley 1801 de 2016 establece como comportamiento prohibido para estas últimas personas, “solicitar o usar los servicios de las personas en ejercicio de la prostitución incumpliendo las condiciones del artículo 46”, artículo que, por su parte, remite al mismo artículo 44, referido al incumplimiento de las medidas sanitarias. Por supuesto, el contenido de estas medidas sanitarias varía en función del rol y de la posición que ocupan estos sujetos, pero, en general, las personas que demandan y compran servicios sexuales podrían ser responsables, en los términos del artículo 44 del Código de Policía, por hacerlo en contravía de las medidas sanitarias, y exigiendo, por ejemplo, que la persona que se dedica a la prostitución no utilice preservativos en el ejercicio sexual.

En este orden de ideas, la Sala concluye que no son de recibo las acusaciones planteadas por los accionantes, en el sentido de que el legislador habría introducido una diferenciación inamisible entre las personas que ejercen la prostitución y las personas que compran servicios sexuales, al imponer únicamente a las primeras el deber de observar y atender las indicaciones y los protocolos de las autoridades sanitarias.

3.2.6. En síntesis, los cargos de la demanda se amparan en una lectura inadecuada de la legislación. A la luz de este entendimiento, el legislador atribuyó a las personas que ejercen la prostitución una serie de deberes asociados al funcionamiento de los establecimientos en que se ejerce dicha actividad, como los de obtener un concepto sanitario para su funcionamiento, el de garantizar la provisión de los elementos y servicios de aseo en el mismo, la de proveer y distribuir preservativos, o la de no hacer publicidad del establecimiento en las vías públicas, cuando una interpretación textual, sistemática, finalista e histórica descarta este entendimiento. Asimismo, el legislador habría fijado una serie de sanciones para este grupo por incurrir en comportamientos contrarios a la convivencia en el escenario de la prostitución, que incluyen multas, suspensión temporal de actividad, y amonestaciones.

Teniendo en cuenta que, por las razones anteriores, las acusaciones planteadas en contra

del artículo 43 del y contra los párrafos 1 y 2 del artículo 44 del Código de Policía se sustentaron en un entendimiento inadmisibles de este precepto, la Sala concluye que no es viable su escrutinio judicial, y que, por consiguiente, no se adelantará el juicio de constitucionalidad solicitado por los accionantes.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia y en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

PRIMERO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas contenidas en los artículos 43 y 44 de la Ley 1801 de 2016 dentro del expediente D-12489, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

ALEJANDO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICHA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-293/19

1. Mediante Sentencia C-293 de 2019[147], la Corte conoció una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 43 (parcial) y 44 (parcial) del Código de Policía[148], en los que se establecen una serie de cargas y deberes para el ejercicio de la prostitución. La posición mayoritaria resolvió inhibirse, argumentando que “la demanda se

ampara en una lectura inadecuada de la legislación”. Aunque comparto la conclusión que trae la providencia, en el sentido que los deberes consagrados en el Código de Policía no resultan exigibles a las personas que ejercen la prostitución, pienso que lo apropiado era analizar de fondo el asunto y proferir una decisión de exequibilidad condicionada que brindara mayor claridad sobre los derechos de estas personas frente las medidas correctivas y sancionatorias que allí se enlistan.

2. Considero que los demandantes cumplieron con la carga argumentativa requerida para que la Corte se pronunciara de fondo, al menos, en relación con los dos últimos cargos. Como bien señalaron, los artículos 43 y 44 del Código de Policía suscitan dos problemas de rango constitucional: (i) el carácter discriminatorio en contra de las mujeres en situación de prostitución; y (ii) la desproporción al aplicar mecanismos represivos, en detrimento de un grupo de por sí estigmatizado y vulnerable. Sin embargo, la Sentencia descartó todos los cargos, argumentando que los accionantes partieron de una lectura errada de los preceptos normativos. Según la providencia, los deberes previstos en dichos artículos no se dirigen a las personas que ejercen la prostitución, sino que, “por el contrario, estos fueron concebidos para los propietarios y administradores de los establecimientos”.

3. Habría que comenzar por advertir que, entre los accionantes de este proceso, se encuentran senadores y representantes a la Cámara del Congreso de la República, algunos de los cuales participaron directamente en la formulación y deliberación del proyecto de ley que finalmente condujo a la Ley 1801 de 2016[149]; es por ello que proyectan una interpretación razonable sobre el espíritu y contexto histórico que antecedió esta norma. De igual manera, revisando el tenor literal de las disposiciones demandadas, es comprensible la interpretación que hicieron los demandantes. El artículo 43 señala que los requisitos allí exigidos deben cumplirse por “[l]os propietarios, tenedores, administradores o encargados de los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerza la prostitución, así como el personal que labore en ellos”; mientras que el artículo 44 dispone una serie de deberes para “las personas que ejercen la prostitución”, con las correspondientes sanciones ante su incumplimiento.

4. Es por lo anterior que pienso que la demanda se basó en una interpretación válida de las normas acusadas. Cumplía con el requisito de certeza en la formulación del cargo y ameritaba un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte. No obstante, la posición

mayoritaria descartó de entrada todos los cargos formulados, partiendo de una premisa discutible -que aún hoy día sigue siendo objeto de intensos debates- y sin las consideraciones suficientes para respaldarla: que la prostitución no puede ser considerada un trabajo válido, y en consecuencia las personas que ejercen esta actividad no caben en la categoría del personal que “labora” en estos establecimientos[150].

5. Reconozco que el tema no es sencillo y que existen argumentos jurídicos, sociales, de género, económicos e incluso morales a considerar con detenimiento antes de determinar la legitimidad de la política pública que adopte una sociedad con respecto al fenómeno de la prostitución. Pero lo que no podía hacer la posición mayoritaria era insinuar su preferencia por una determinada postura, sin los elementos de juicio necesarios. Llama la atención, por ejemplo, que en el extenso recuento que trae la ponencia sobre el fenómeno de la prostitución, se presentan las intervenciones de manera tal que parece haber un consenso respecto a que el modelo abolicionista diseñado desde los países nórdicos es el más apropiado para un país como Colombia; al punto que en algunos apartes de la Sentencia no es claro si la ponencia está presentando objetivamente las distintas posturas que existen sobre un tema o si, por el contrario, está promoviendo alguna de las orientaciones[151].

6. El recurso a elementos empíricos tiene una evidente relevancia en los juicios de control abstracto de constitucionalidad[152], pero también supone un mínimo de contextualización y verificación por parte del juez. De lo contrario, se corre el riesgo de presentar con el ropaje de lo “científico” y “objetivo”, posiciones o datos que no tienen la rigurosidad correspondiente[153]. En este caso concreto, la ponencia hace extensas referencias a cifras y conclusiones sobre el fenómeno de la prostitución tanto a nivel local como global. Pero no contextualiza los estudios detrás de estas cifras, ni la credibilidad que ofrecen bajo estándares objetivos. En ocasiones se llega a conclusiones para todo un país a partir de una única fuente, cuya credibilidad no ha sido evaluada; como cuando se sostiene que el 100% de los casos de prostitución en Colombia tuvieron como móvil de ingreso, el aspecto económico, con fundamento en un estudio realizado por una organización religiosa, cuyo nombre es reservado[154].

8. Sorprende igualmente que la Sentencia pretenda abordar el debate sobre si la prostitución puede ser considerada como un oficio, sin siquiera mencionar el precedente de

la Corte Constitucional al respecto. En particular, las sentencias T-629 de 2010[155] y T-594 de 2016[156], las cuales abogaron por una reglamentación de esta práctica, no en función de un juicio moral sobre su corrección, sino para atenuar los impactos y desafíos sociales, económicos y morales que enfrentan las personas que, por una u otra circunstancia, derivan su sustento de ésta.

9. Cuando la posición mayoritaria señala que las trabajadoras y trabajadores sexuales no se consideran personas que “laboren”, ¿significa entonces que los individuos dedicados a la prostitución no deben recibir la protección de la seguridad social, en tanto “no trabajan”? Y si se presenta algún incumplimiento en los pagos o, peor aún, formas de violencia ¿a qué recursos legales podrían acudir estas personas cuya labor no es formalmente reconocida? ¿cómo garantizar que la clandestinidad no suponga un riesgo mucho mayor para quienes ejercen el oficio sexual? Estos son interrogantes complejos que no pueden resolverse precipitadamente en una sentencia inhibitoria. Habría sido preferible entrar a analizar con mayor rigurosidad el asunto y, quizá, como lo propuso el Procurador General, realizar un exhorto al Congreso de la República para que se fomente un debate abierto y a profundidad sobre la materia que permita una “regulación específica e integral sobre el fenómeno de la prostitución, con la cual se garanticen los derechos de las personas que la ejercen y se establezcan medidas efectivas para facilitar nuevas oportunidades de vida para esta población”[157].

10. Lamentablemente el fallo inhibitorio que se obtuvo deja más interrogantes que soluciones, respecto a un grupo poblacional que -todos estaríamos de acuerdo- enfrenta difíciles condiciones humanas, emocionales y económicas. Aunque la Sentencia señale que las personas que ejercen la prostitución no están cobijadas por los deberes y mucho menos las sanciones que trae el Código de Policía, parece hacerlo de forma condicionada cuando afirma que los mandatos previstos en los artículos 43 y 44 “no son predicables, al menos prima facie, de las personas que ejercen la prostitución”[158]. ¿Quiere ello decir que en determinadas circunstancias, algunos de estos deberes sí les resultan exigibles, incluso con las sanciones previstas por el Código de Policía? No lo creo, puesto que los mecanismos represivos del ius puniendi no deberían emplearse contra esta población.

11. La conclusión relativa (prima facie) que trae la Sentencia no se compadece con la protección debida a las personas que ejercen la prostitución. En esta ocasión, lo apropiado

era una declaratoria de exequibilidad condicionada, en el sentido que las obligaciones y sanciones descritas en el Código de Policía recaían exclusivamente sobre los propietarios o el personal administrativos de este tipo de establecimiento y, en ningún caso, sobre las personas que ejercen la prostitución. Debía la Corte ser más enfática al analizar la validez de introducir medidas represivas (sanciones de policía), para adecuar el comportamiento de un grupo de personas, principalmente mujeres, que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad. En vez de recurrir a instrumentos correctivos, el Legislador estaba en la obligación de considerar medidas pedagógicas y protectoras.

12. En efecto, la prostitución es un fenómeno social complejo, que pone en tensión importantes principios y derechos constitucionales. No existe un único modelo satisfactorio para regular esta práctica; pero lo que sí es claro es que cualquiera que sea el modelo escogido por el Estado colombiano, éste no debería fundarse en medidas represivas en contra de las personas que integran el eslabón más débil, ignorando que son los clientes y los administradores de los lugares donde se ejerce la actividad quienes ostentan una obligación reforzada de cara a los deberes sanitarios y a la convivencia en condiciones de respeto, libertad y dignidad.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

[1] Debe aclararse, sin embargo, que aunque en el texto de la demanda de inconstitucionalidad se anuncia que ésta es suscrita por las personas citadas, no consta la presentación personal de los ciudadanos Jorge Abril Maldonado, Gustavo Gallón Giraldo, Juan Carlos Ospina Rendón. Adicionalmente, en el texto se sostiene que la acción también es presentada por el ciudadano Iván Cepeda Castro, pero no es suscrita por este, y tampoco consta la presentación personal correspondiente.

[2] En el Anexo I a esta sentencia se individualizan y especifican los planteamientos básicos de cada uno de los intervinientes.

[3] Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución está conformada por mujeres que, en

Colombia, tras ser explotadas por la industria del sexo, lograron abandonarla, dedicándose actualmente a defender los derechos de las mujeres que permanecen allí, con el apoyo de una comunidad religiosa. Sin embargo, en la intervención se explica que en razón de su labor como líderes sociales que cuestionan la industria del sexo, han sido amenazadas en su vida e integridad, por lo cual solicitan que sus nombres no sean socializados.

[4] Organización religiosa que lleva 60 años apoyando a mujeres en situación de prostitución a través de procesos psicosociales y capacitación técnico laboral en 6 ciudades de Colombia, y en países como Italia, Portugal, España, Filipinas, Angola, Estados Unidos, Puerto Rico, República Dominicana, México, Guatemala, Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina. La entidad advierte que en razón de su actividad y función social en zonas de Santa Fe y Mártires, han sido amenazados, por lo cual solicitan que su intervención no sea publicada y que los nombres de las personas que lo integran no sean difundidos.// Asimismo, la entidad indica que durante varias décadas se ha encargado de brindar apoyo a mujeres que ejercen la prostitución en 23 países del mundo, y que su intervención es el resultado de un estudio realizado entre los años 2015 y 2018 a más de 14.000 personas prostituidas en zonas de alto impacto en diferentes ciudades de Colombia, y del trabajo realizado con 1210 mujeres. A su juicio, esta evidencia “ha permitido tener un conocimiento sobre las realidades de las personas que están en la prostitución, sus contextos, condiciones familiares, sociales y personales”.

[5] Académicas españolas que según su intervención, se encuentran trabajando desde una perspectiva intelectual sobre la industria del sexo en el mundo contemporáneo. Rosa Cobo es profesora del Centro de Estudios de Género y Feministas de la Universidad de A. Coruña, Luisa Posada es profesora de filosofía de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Consejo del Instituto de Investigaciones Feministas de dicha universidad, y Emelina Galarza es profesora de la Universidad de Málaga.

[6] Catedrática emérita de Estudios de la Mujer y Ética Médica en la Universidad de Massachussetts (Amherst)).

[7] Experta legal en temas de violencia sexual contra mujer y niñas, desorden de estrés postraumático, disociación, prostitución y trata de personas con fines de explotación sexual; autora y coautores de 24 artículos académicos sobre estos tópicos, asesora de los gobiernos

de Sudáfrica, Cambodia, Canadá, Francia, Nueva Zelanda, Ghana, Suecia, Escocia, Reino Unido y Estados Unidos, para el diseño e implementación de políticas públicas sobre prostitución y trata de personas, y editora de publicaciones académicas relativas a la explotación y la violencia sexual.

[8] Guionista, productora y directora de cine social relacionado con la trata de personas. Directora del largometraje Voces contra la Trata de Mujeres y de la película Chicas Nuevas 24 horas, y autora del libro “El Proxeneta”.

[9] Embrace Dignity es una organización social que estudia el fenómeno de la prostitución y brinda asistencia integral a las víctimas de la prostitución en Sudáfrica.

[10] ONG que brinda apoyo holístico en la República de Irlanda a las mujeres afectadas por la prostitución en dicho país.

[11] Abogada feminista sueco-canadiense, experta internacional en derechos humanos de mujeres y niñas, negociadora para la suscripción y firma del Protocolo de Palermo y de la Convención sobre la Lucha contra la Trata de Personas del Consejo de Europa, experta de la Unión Europea para el programa DAPHNE III, asesora de la División de Igualdad de Género en el año 2001 en la UE, y asesora de los gobiernos de Irlanda del Norte y otros países de Asia, Medio Oriente y de la Unión Europea para la adopción de marcos normativos para enfrentar el fenómeno de la prostitución.

[12] Coalición de 23 ONG que brindan asesoría a las víctimas de explotación sexual y de prostitución en Europa, Norteamérica, Latinoamérica, África, Medio Oriente y Asia. Sus miembros abogan individual y colectivamente por una legislación interna orientada a la eliminación de la prostitución.

[13] Organización social orientada a la abolición de la prostitución. Órgano consultivo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, y asesor para la aprobación de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo. Se encuentra integrado por abogados, organizaciones de derechos de las mujeres, sobrevivientes de la prostitución y organizaciones de ayuda a las víctimas de este fenómeno

[14] Periodista, escritora e investigadora sobre asuntos de violencia contra mujeres y niñas, especialmente en prostitución, trata, comercial internacional de gestación subrogada, y autora de los libros *Straight Expectations* y *The Pimping of Prostitution*, y articulista para *The Guardian*, *New Statesman* y *Sunday Telegraph*.

[15] La organización Iniciativa Proequidad de Género interviene para sistematizar la postura de diferentes instancias académicas y sociales interesados en el fenómeno de la prostitución, entre ellas, las de las siguientes entidades: (i) Sobrevivientes de la Prostitución en el Mundo, conformada por personas que se dedicaron a la prostitución y que lograron abandonarla, pero que fueron testigos de la muerte de muchas mujeres; para esta organización, la etiqueta “trabajo sexual” es un solo un slogan que enmascara los daños asociados a esta práctica; (ii) Space International, en cabeza de Rachel Moran; (iii) Coalición contra la Trata de Mujeres; (iv) Coalición para la Abolición de la Prostitución Internacional, liderada por Gregoire Thierry; (iv) Prostitution, Research and Education, liderada por Melissa Farley.

[16] Organización social constituida por personas sobrevivientes de la prostitución en Argentina, y asesora de legisladores y de organismos del Estado para la formulación y ejecución de políticas públicas en prostitución.

[17] A través de Karina Nazabal, secretaria de Políticas de Género, Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, y diputada de la provincia de Buenos Aires.

[18] Experta en terapia sistémica de familia de la Universidad Complutense de Madrid, terapeuta del método EMDR, conformación clínica en psicoanálisis de la Pontificia Universidad Javeriana, y terapeuta de personas con trauma que han ejercido la prostitución.

[19] Organización conformada por sobrevivientes de la industria del sexo en Canadá, provenientes de Filipinas, Estados Unidos, India, Canadá, Reino Unido, Sudáfrica, México, Alemania, Australia y Colombia.

[20] Coalición de organizaciones y ciudadanía radicada en México D.F. con el propósito de erradicar la trata de personas, integrada por líderes empresariales, miembros de medios de

comunicación, clase política, administración pública y activistas sociales.

[21] Organización académica que tiene sede en Alemania, constituida por un grupo de expertos de la salud (en medicina, psicología y traumatología), que ofrece asistencia terapéutica y médica a mujeres que han sido prostituidas, y que tiene un amplio trabajo de campo.

[22] Intervención de Rosa Cobot Beida, Luisa Posada Kubissa y Emelina Galarza Fernández.

[24] Intervención de la organización Embrace Dignity.

[25] Intervención de Melissa Farley.

[26] Intervención de Embrace Dignity.

[27] Intervención de la Organización XYZ, de Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución, de Sobrevivientes de la Industria del Sexo, de Melissa Farley y de “Mujeres líderes sobrevivientes de la prostitución”.

[28] Datos suministrados por el Observatorio Social de la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

[29] Intervención de Melissa Farley.

[30] Intervención de Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución.

[31] Intervención de Melissa Farley.

[32] Intervención de la Organización XYZ.

[33] Intervención de Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución y de la Organización XYZ.

[34] Información suministrada por Comisión Unidos vs Trata.

[35] Información proporcionada por la Organización XYZ.

[36] Información proporcionada por la Organización XYZ, por Coalition Against Trafficking in Women, por Julie Bindel, y por RUHAMA- Irlanda, por Martha Chapman Vela y por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires

[37] Intervención de Melissa Farley.

[38] Intervención de Melissa Farley.

[39] Intervención de Ruhama-Irlanda.

[40] Intervención de Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución.

[41] Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución está conformada por mujeres que, en Colombia, tras ser explotadas por la industria del sexo, lograron abandonarla, dedicándose actualmente a defender los derechos de las mujeres que permanecen allí, con el apoyo de una comunidad religiosa. Sin embargo, en la intervención se explica que en razón de su labor como líderes sociales que cuestionan la industria del sexo, han sido amenazadas en su vida e integridad, por lo cual solicitan que sus nombres no sean socializados.

[42] Organización religiosa que lleva 60 años apoyando a mujeres en situación de prostitución a través de procesos psicosociales y capacitación técnico laboral en 6 ciudades de Colombia, y en países en Italia, Portugal, España, Filipinas, Angola, Estados Unidos, Puerto Rico, República Dominicana, México, Guatemala, Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina.// La entidad advierte que en razón de su actividad y función social en zonas de Santa Fe y Mártires, han sido amenazados, por lo cual solicitan que su intervención no sea publicada y que los nombres de las personas que lo integran no sean difundidos. // Asimismo, la entidad indica que durante varias décadas se ha encargado de brindar apoyo a mujeres que ejercen la prostitución en 23 países del mundo, y que su intervención es el resultado de un estudio realizado entre los años 2015 y 2018 a más de 14.000 personas prostituidas en zonas de alto impacto en diferentes ciudades de Colombia, y del trabajo realizado con 1210 mujeres. A su juicio, esta evidencia “ha permitido tener un conocimiento sobre las realidades de las personas que están en la prostitución, sus contextos, condiciones familiares, sociales y personales”.

[43] Académicas españolas que según su intervención, se encuentran trabajando desde una perspectiva intelectual sobre la industria del sexo en el mundo contemporáneo. Rosa Cobo es profesora del Centro de Estudios de Género y Feministas de la Universidad de A. Coruña, Luisa Posada es profesora de filosofía de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Consejo del Instituto de Investigaciones Feministas de dicha universidad, y Emelina Galarza es profesora de la Universidad de Málaga.

[44] Catedrática emérita de Estudios de la Mujer y Ética Médica en la Universidad de Massachussetts (Amherst)).

[46] Guionista, productora y directora de cine social relacionado con la trata de personas. Directora del largometraje Voces contra la Trata de Mujeres y de la película Chicas Nuevas 24 horas, y autora del libro “El Proxeneta”.

[47] Embrace Dignity es una organización social que estudia el fenómeno de la prostitución y brinda asistencia integral a las víctimas de la prostitución en Sudáfrica.

[48] ONG que brinda apoyo holístico en la República de Irlanda a las mujeres afectadas por la prostitución en dicho país.

[49] Abogada feminista sueco-canadiense, experta internacional en derechos humanos de mujeres y niñas, negociadora para la suscripción y firma del Protocolo de Palermo y de la Convención sobre la Lucha contra la Trata de Personas del Consejo de Europa, experta de la Unión Europea para el programa DAPHNE III, asesora de la División de Igualdad de Género en el año 2001 en la UE, y asesora de los gobiernos de Irlanda del Norte y otros países de Asia, Medio Oriente y de la Unión Europea para la adopción de marcos normativos para enfrentar el fenómeno de la prostitución.

[50] Coalición de 23 ONG que brindan asesoría a las víctimas de explotación sexual y de prostitución en Europa, Norteamérica, Latinoamérica, África, Medio Oriente y Asia. Sus miembros abogan individual y colectivamente por una legislación interna orientada a la eliminación de la prostitución.

[51] Organización social orientada a la abolición de la prostitución. Órgano consultivo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, y asesor para la aprobación de la

Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo. Se encuentra integrado por abogados, organizaciones de derechos de las mujeres, sobrevivientes de la prostitución y organizaciones de ayuda a las víctimas de este fenómeno

[52] Periodista, escritora e investigadora sobre asuntos de violencia contra mujeres y niñas, especialmente en prostitución, trata, comercial internacional de gestación subrogada, y autora de los libros *Straight Expectations* y *The Pimping of Prostitution*, y articulista para *The Guardian*, *New Statesman* y *Sunday Telegraph*.

[53] Organización social constituida por personas sobrevivientes de la prostitución en Argentina, y asesora de legisladores y de organismos del Estado para la formulación y ejecución de políticas públicas en prostitución.

[54] A través de Karina Nazabal, secretaria de Políticas de Género, Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, y diputada de la provincia de Buenos Aires.

[55] Experta en terapia sistémica de familia de la Universidad Complutense de Madrid, terapeuta del método EMDR, conformación clínica en psicoanálisis de la Pontificia Universidad Javeriana, y terapeuta de personas con trauma que han ejercido la prostitución.

[56] Organización conformada por sobrevivientes de la industria del sexo en Canadá, provenientes de Filipinas, Estados Unidos, India, Canadá, Reino Unido, Sudáfrica, México, Alemania, Australia y Colombia.

[57] Coalición de organizaciones y ciudadanía radicada en México D.F. con el propósito de erradicar la trata de personas, integrada por líderes empresariales, miembros de medios de comunicación, clase política, administración pública y activistas sociales.

[58] Organización académica que tiene sede en Alemania, constituida por un grupo de expertos de la salud (en medicina, psicología y traumatología), que ofrece asistencia terapéutica y médica a mujeres que han sido prostituidas, y que tiene un amplio trabajo de campo.

[59] Intervención de Mabel Lozano.

[60] Intervención de Julie Bindel.

[61] Intervención de Melissa Farley.

[62] Intervención de Julie Bindel.

[63] Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución está conformada por mujeres que, en Colombia, tras ser explotadas por la industria del sexo, lograron abandonarla, dedicándose actualmente a defender los derechos de las mujeres que permanecen allí, con el apoyo de una comunidad religiosa. Sin embargo, en la intervención se explica que en razón de su labor como líderes sociales que cuestionan la industria del sexo, han sido amenazadas en su vida e integridad, por lo cual solicitan que sus nombres no sean socializados.

[64] Organización religiosa que lleva 60 años apoyando a mujeres en situación de prostitución a través de procesos psicosociales y capacitación técnico laboral en 6 ciudades de Colombia, y en países como Italia, Portugal, España, Filipinas, Angola, Estados Unidos, Puerto Rico, República Dominicana, México, Guatemala, Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina. La entidad advierte que en razón de su actividad y función social en zonas de Santa Fe y Mártires, han sido amenazados, por lo cual solicitan que su intervención no sea publicada y que los nombres de las personas que lo integran no sean difundidos.// Asimismo, la entidad indica que durante varias décadas se ha encargado de brindar apoyo a mujeres que ejercen la prostitución en 23 países del mundo, y que su intervención es el resultado de un estudio realizado entre los años 2015 y 2018 a más de 14.000 personas prostituidas en zonas de alto impacto en diferentes ciudades de Colombia, y del trabajo realizado con 1210 mujeres. A su juicio, esta evidencia “ha permitido tener un conocimiento sobre las realidades de las personas que están en la prostitución, sus contextos, condiciones familiares, sociales y personales”.

[65] Académicas españolas que según su intervención, se encuentran trabajando desde una perspectiva intelectual sobre la industria del sexo en el mundo contemporáneo. Rosa Cobo es profesora del Centro de Estudios de Género y Feministas de la Universidad de A. Coruña, Luisa Posada es profesora de filosofía de la Universidad Complutense de Madrid y

miembro del Consejo del Instituto de Investigaciones Feministas de dicha universidad, y Emelina Galarza es profesora de la Universidad de Málaga.

[66] Catedrática emérita de Estudios de la Mujer y Ética Médica en la Universidad de Massachussetts (Amherst)).

[67] Experta legal en temas de violencia sexual contra mujer y niñas, desorden de estrés postraumático, disociación, prostitución y trata de personas con fines de explotación sexual; autora y coautores de 24 artículos académicos sobre estos tópicos, asesora de los gobiernos de Sudáfrica, Cambodia, Canadá, Francia, Nueva Zelanda, Ghana, Suecia, Escocia, Reino Unido y Estados Unidos, para el diseño e implementación de políticas públicas sobre prostitución y trata de personas, y editora de publicaciones académicas relativas a la explotación y la violencia sexual.

[68] Guionista, productora y directora de cine social relacionado con la trata de personas. Directora del largometraje Voces contra la Trata de Mujeres y de la película Chicas Nuevas 24 horas, y autora del libro “El Proxeneta”.

[69] Embrace Dignity es una organización social que estudia el fenómeno de la prostitución y brinda asistencia integral a las víctimas de la prostitución en Sudáfrica.

[70] ONG que brinda apoyo holístico en la República de Irlanda a las mujeres afectadas por la prostitución en dicho país.

[71] Abogada feminista sueco-canadiense, experta internacional en derechos humanos de mujeres y niñas, negociadora para la suscripción y firma del Protocolo de Palermo y de la Convención sobre la Lucha contra la Trata de Personas del Consejo de Europa, experta de la Unión Europea para el programa DAPHNE III, asesora de la División de Igualdad de Género en el año 2001 en la UE, y asesora de los gobiernos de Irlanda del Norte y otros países de Asia, Medio Oriente y de la Unión Europea para la adopción de marcos normativos para enfrentar el fenómeno de la prostitución.

[72] Coalición de 23 ONG que brindan asesoría a las víctimas de explotación sexual y de prostitución en Europa, Norteamérica, Latinoamérica, África, Medio Oriente y Asia. Sus miembros abogan individual y colectivamente por una legislación interna orientada a la

eliminación de la prostitución.

[73] Organización social orientada a la abolición de la prostitución. Órgano consultivo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, y asesor para la aprobación de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo. Se encuentra integrado por abogados, organizaciones de derechos de las mujeres, sobrevivientes de la prostitución y organizaciones de ayuda a las víctimas de este fenómeno

[74] Periodista, escritora e investigadora sobre asuntos de violencia contra mujeres y niñas, especialmente en prostitución, trata, comercial internacional de gestación subrogada, y autora de los libros *Straight Expectations* y *The Pimping of Prostitution*, y articulista para *The Guardian*, *New Statesman* y *Sunday Telegraph*.

[76] A través de Karina Nazabal, secretaria de Políticas de Género, Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, y diputada de la provincia de Buenos Aires.

[77] Experta en terapia sistémica de familia de la Universidad Complutense de Madrid, terapeuta del método EMDR, conformación clínica en psicoanálisis de la Pontificia Universidad Javeriana, y terapeuta de personas con trauma que han ejercido la prostitución.

[78] Organización conformada por sobrevivientes de la industria del sexo en Canadá, provenientes de Filipinas, Estados Unidos, India, Canadá, Reino Unido, Sudáfrica, México, Alemania, Australia y Colombia.

[79] Coalición de organizaciones y ciudadanía radicada en México D.F. con el propósito de erradicar la trata de personas, integrada por líderes empresariales, miembros de medios de comunicación, clase política, administración pública y activistas sociales.

[80] Organización académica que tiene sede en Alemania, constituida por un grupo de expertos de la salud (en medicina, psicología y traumatología), que ofrece asistencia terapéutica y médica a mujeres que han sido prostituidas, y que tiene un amplio trabajo de campo.

[81] Intervenciones de la Universidad del Rosario, del Observatorio Social de la Dirección Territorial de Caldas y de la Secretaría Distrital de la Mujer, de Bogotá.

[82] Intervención de la Universidad del Rosario.

[83] Intervención de Gunilla S. Ekberg.

[84] Intervención de Janice G. Raymond.

[85] Intervención de Janice G. Raymond.

[86] Intervención de Rosa Cobot Bedia, Luisa Posada Kubissa y Emelina Galarza Fernández.

[87] Intervención de Rosa Cobot Bedia, Luisa Posada Kubissa y Emelina Galarza Fernández.

[88] Intervención de Janice R. Raymond.

[89] Intervención de Janice G. Raymond y de Gunilla S. Ekberg.

[90] Intervención de Janice G. Raymond.

[91] Intervención de Janice G. Raymond.

[92] Intervención de Embrace Dignity.

[93] Intervención de Karina Nazabal, actuando como Defensora del Pueblo de la providencia de Buenos Aires.

[94] Intervención de Gunilla K. Ekberg.

[95] Mujeres Líderes Sobrevivientes de la Prostitución está conformada por mujeres que, en Colombia, tras ser explotadas por la industria del sexo, lograron abandonarla, dedicándose actualmente a defender los derechos de las mujeres que permanecen allí, con el apoyo de una comunidad religiosa. Sin embargo, en la intervención se explica que en razón de su labor como líderes sociales que cuestionan la industria del sexo, han sido amenazadas en su vida e integridad, por lo cual solicitan que sus nombres no sean

socializados.

[96] Organización religiosa que lleva 60 años apoyando a mujeres en situación de prostitución a través de procesos psicosociales y capacitación técnico laboral en 6 ciudades de Colombia, y en países como Italia, Portugal, España, Filipinas, Angola, Estados Unidos, Puerto Rico, República Dominicana, México, Guatemala, Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina. La entidad advierte que en razón de su actividad y función social en zonas de Santa Fe y Mártires, han sido amenazados, por lo cual solicitan que su intervención no sea publicada y que los nombres de las personas que lo integran no sean difundidos.// Asimismo, la entidad indica que durante varias décadas se ha encargado de brindar apoyo a mujeres que ejercen la prostitución en 23 países del mundo, y que su intervención es el resultado de un estudio realizado entre los años 2015 y 2018 a más de 14.000 personas prostituidas en zonas de alto impacto en diferentes ciudades de Colombia, y del trabajo realizado con 1210 mujeres. A su juicio, esta evidencia “ha permitido tener un conocimiento sobre las realidades de las personas que están en la prostitución, sus contextos, condiciones familiares, sociales y personales”.

[97] Académicas españolas que según su intervención, se encuentran trabajando desde una perspectiva intelectual sobre la industria del sexo en el mundo contemporáneo. Rosa Cobo es profesora del Centro de Estudios de Género y Feministas de la Universidad de A. Coruña, Luisa Posada es profesora de filosofía de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Consejo del Instituto de Investigaciones Feministas de dicha universidad, y Emelina Galarza es profesora de la Universidad de Málaga.

[98] Catedrática emérita de Estudios de la Mujer y Ética Médica en la Universidad de Massachussetts (Amherst)).

[99] Experta legal en temas de violencia sexual contra mujer y niñas, desorden de estrés postraumático, disociación, prostitución y trata de personas con fines de explotación sexual; autora y coautores de 24 artículos académicos sobre estos tópicos, asesora de los gobiernos de Sudáfrica, Cambodia, Canadá, Francia, Nueva Zelanda, Ghana, Suecia, Escocia, Reino Unido y Estados Unidos, para el diseño e implementación de políticas públicas sobre prostitución y trata de personas, y editora de publicaciones académicas relativas a la explotación y la violencia sexual.

[100] Guionista, productora y directora de cine social relacionado con la trata de personas. Directora del largometraje Voces contra la Trata de Mujeres y de la película Chicas Nuevas 24 horas, y autora del libro “El Proxeneta”.

[101] Embrace Dignity es una organización social que estudia el fenómeno de la prostitución y brinda asistencia integral a las víctimas de la prostitución en Sudáfrica.

[102] ONG que brinda apoyo holístico en la República de Irlanda a las mujeres afectadas por la prostitución en dicho país.

[103] Abogada feminista sueco-canadiense, experta internacional en derechos humanos de mujeres y niñas, negociadora para la suscripción y firma del Protocolo de Palermo y de la Convención sobre la Lucha contra la Trata de Personas del Consejo de Europa, experta de la Unión Europea para el programa DAPHNE III, asesora de la División de Igualdad de Género en el año 2001 en la UE, y asesora de los gobiernos de Irlanda del Norte y otros países de Asia, Medio Oriente y de la Unión Europea para la adopción de marcos normativos para enfrentar el fenómeno de la prostitución.

[104] Coalición de 23 ONG que brindan asesoría a las víctimas de explotación sexual y de prostitución en Europa, Norteamérica, Latinoamérica, África, Medio Oriente y Asia. Sus miembros abogan individual y colectivamente por una legislación interna orientada a la eliminación de la prostitución.

[105] Organización social orientada a la abolición de la prostitución. Órgano consultivo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, y asesor para la aprobación de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo. Se encuentra integrado por abogados, organizaciones de derechos de las mujeres, sobrevivientes de la prostitución y organizaciones de ayuda a las víctimas de este fenómeno

[106] Periodista, escritora e investigadora sobre asuntos de violencia contra mujeres y niñas, especialmente en prostitución, trata, comercial internacional de gestación subrogada, y autora de los libros Straight Expectations y The Pimping of Prostitution, y articulista para The Guardian, New Statesman y Sunday Telegraph.

[107] Organización social constituida por personas sobrevivientes de la prostitución en Argentina, y asesora de legisladores y de organismos del Estado para la formulación y ejecución de políticas públicas en prostitución.

[108] A través de Karina Nazabal, secretaria de Políticas de Género, Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, y diputada de la provincia de Buenos Aires.

[109] Experta en terapia sistémica de familia de la Universidad Complutense de Madrid, terapeuta del método EMDR, conformación clínica en psicoanálisis de la Pontificia Universidad Javeriana, y terapeuta de personas con trauma que han ejercido la prostitución.

[110] Organización conformada por sobrevivientes de la industria del sexo en Canadá, provenientes de Filipinas, Estados Unidos, India, Canadá, Reino Unido, Sudáfrica, México, Alemania, Australia y Colombia.

[111] Coalición de organizaciones y ciudadanía radicada en México D.F. con el propósito de erradicar la trata de personas, integrada por líderes empresariales, miembros de medios de comunicación, clase política, administración pública y activistas sociales.

[112] Organización académica que tiene sede en Alemania, constituida por un grupo de expertos de la salud (en medicina, psicología y traumatología), que ofrece asistencia terapéutica y médica a mujeres que han sido prostituidas, y que tiene un amplio trabajo de campo.

[113] Representante a la Cámara.

[114] Intervención de la organización “Científicos por un Mundo sin Prostitución”.

[115] Intervención de Janice G. Raymond.

[116] Intervención de la Organización XYZ.

[117] Intervención de la Organización Ruhama-Irlanda.

[118] Intervención de Janice G. Raymond.

[120] Intervención de la ciudadana Clara Rojas.

[121] Intervenciones de la Universidad Nacional de Colombia; de la Universidad Libre; del Observatorio Social de la Dirección Territorial de la Salud de Caldas; de la Universidad de la Sabana

[122] En este sentido se encuentran las intervenciones de la Policía Nacional; de la Defensoría del Pueblo; de la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá; de la Universidad del Rosario; de Laura Andrea Torres y Felipe Bautista Díez; de la Universidad del Rosario; de Clara Rojas; de la Alcaldía de Medellín; de Juanita Fonseca.; y de Coalition Abolition Prostitution.

[123] Intervención de Coalition Abolition Prostitution International.

[124] Intervención de la Defensoría del Pueblo; de Laura Andrea Torres y Felipe Bautista Díez como miembros activos del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes; de la Secretaría de la Mujer; de la Policía Nacional; de la Secretaría de Salud de Cundinamarca, con respecto a la exigencia de obtención del concepto sanitario; de la Secretaría de Salud de Cali, con respecto a la exigencia de obtención del concepto sanitario; de Juanita Fonseca y Daniel Sánchez Otalvo.

[125] Argumento de la Defensoría del Pueblo, de Laura Andrea Torres y Felipe Bautista Díez.

[126] Intervención del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas de la Universidad Libre.

[127] Intervención del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas de la Universidad Libre.

[128] Debe aclararse que la Policía Nacional estima que aunque en general las cargas establecidas en el artículo 43 no son exigibles a las personas que ejercen directamente la prostitución, las referidas a la provisión y distribución de preservativos sí lo son, en tanto se refieren a medidas que están al alcance de este grupo, y que atienden a su propia salud, y a la salud pública en general

[129] Adicionalmente, la interviniente Clara Rojas argumenta que la disposición es inconstitucional porque el Congreso habría rebasado el marco de sus competencias al

regular esta materia en una ley ordinaria y no en una ley estatutaria, pese a que estas normas tienen un impacto directo e inmediato en la vigencia y eficacia de un amplio repertorio de derechos fundamentales. Es decir, las disposiciones versan sobre materias cuya regulación se encuentra vedada para el legislador ordinario, en tanto sólo podía ser desarrollada mediante una ley estatutaria, por su vínculo directo y estrecho con la violencia de género, y, por ende con los derechos fundamentales. En este contexto, el Código de Policía debía referirse exclusivamente a los asuntos de convivencia ciudadana, sin fijar la política del Estado colombiano frente al fenómeno de la prostitución.

[130] Intervención del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad Libre.

[131] Intervención del Observatorio Social de la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

[132] Intervención de la Universidad Nacional de Colombia.

[133] Para la Universidad Libre, aunque el Código de Policía no quiso atribuir estas cargas a las personas que ejercen la prostitución, el juez constitucional debe aclarar que, con respecto a la prohibición de realizar publicidad en los espacios públicos, la circunstancia de que las mujeres que realizan dicha actividad se encuentren en tales espacios públicos, no debe ser considerado como una forma de publicidad, y que, por tanto, las autoridades policivas no pueden aplicar sanciones a los establecimientos por el hecho de que las trabajadoras sexuales se encuentren en la vía pública.

[134] Intervención de la Universidad Nacional de Colombia.

[135] Intervención de la Universidad Nacional y Universidad de la sabana.

[136] Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá.

[137] Intervenciones de la Defensoría del Pueblo; de Laura Andrea Torres y Felipe Bautista Díez como miembros del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes; de la Policía Nacional

[138] Intervenciones de Laura Andrea Torres y Felipe Bautista Díez; de la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá; de Clara Rojas; de la alcaldía de Medellín; de Juanita Fonseca Duffo y de Daniel Sánchez Ojalvo.

[139] Intervención de la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá; de Juanita Fonseca y Daniel Sánchez Otalvo.

[140] Intervención de Coalition Abolition Prostitution International.

[141] En este sentido se encuentran las intervenciones de Laura Andrea Torres y Felipe Bautista Díez como miembros del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes; de la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá; de Juanita Fonseca y Daniel Sánchez Otalvo.

[142] En este sentido se encuentran las intervenciones de la Policía Nacional y de la Universidad de la Sabana.

[143] Proyecto de Ley Número 99 de 2014 Senado, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”. Gaceta 550 de 2014.

[144] Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de Ley Número 99 de 2014 Senado, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”. Gaceta 588 de 2015.

[145] Gaceta 326 de 2016.

[146] Gaceta 414 de 2016

[147] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[148] Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

[149] Representantes a la Cámara: Ángela María Robledo y Alirio Uribe Muñoz. Senador: Iván Cepeda Castro.

[150] Ver capítulo 3.2, especialmente el acápite 3.2.3.2. *supra*.

[151] Ver, por ejemplo, la redacción de los párrafos 3.3.1 y 3.3.5.

[152] Ver sentencias C-1489 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-683 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[153] En Sentencia C-683 de 2015. MP. Jorge Iván Palacio, por ejemplo, la Corte reprochó los soportes supuestamente “científicos” que alegaba uno de los intervinientes: “La Universidad de la Sabana es, en últimas, la única institución que conceptúa que la adopción por parte de parejas del mismo sexo afecta el interés superior del menor. No obstante, la Corte advierte que algunas de las conclusiones plasmadas en sus conceptos se sustentan en estudios científicos que han sido descalificados y que entre otras cosas son minoritarios. Además, algunas aseveraciones hechas por esa institución son el resultado de estereotipos y lenguaje discriminatorio que la propia Corte Constitucional ha considerado inadmisibles, según pasa a explicarse”.

[154] Organización XYZ. pie de página 64, supra.

[155] En sentencia T-629 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) la Corte señaló que: “[A]parece contrario a la igualdad constitucional el desconocimiento del Derecho laboral para los y las trabajadores sexuales, porque con esta medida se restringen derechos fundamentales (al trato digno, al libre desarrollo de la personalidad y ante todo a ganarse la vida, al trabajo, a recibir una remuneración justa y equitativa) y se afecta de manera desfavorable a una minoría o grupo social tradicionalmente discriminado que se encuentra por tanto en condiciones de debilidad manifiesta”.

[156] En Sentencia T-594 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz), la Corte señaló que “En suma, es claro que la prostitución ha estado revestida de estereotipos como que las personas que la ejercen, no son dignas, no son morales, y que su medio de subsistencia debe ser excluido de la sociedad para invisibilizar realidades indeseables, pues van en contra del valor de la familia tradicional, el matrimonio y la monogamia. Así, el rechazo que genera la prostitución ha sido enfocado a la vergüenza por el uso del cuerpo y del sexo como medio de subsistencia y generación de ingresos, pero también parte de una asignación de roles tradicionales donde se presumía que los hombres no podían ser reprochados por acceder a servicios sexuales, pues ellos no podían controlar sus impulsos, mientras que las mujeres sí eran objeto de censura, por lo que el reproche se dirigía hacia la prostituta, no al cliente ni a la prostitución. Estos estereotipos alrededor del ejercicio del trabajo sexual han contribuido de forma determinante a la exclusión y marginación de los trabajadores sexuales. Por lo tanto, la determinación de la actividad sexual como excluida del reconocimiento de la actividad laboral y de su protección en razón a estereotipos, ha generado una

discriminación para los trabajadores sexuales, que perpetúa las bases de su desigualdad en la sociedad”.

[157] Concepto No. 006479 del Procurador General de la Nación.

[158] Párrafo 3.2.3. Supra.