A photograph of a woman in a dark jacket and high heels sitting on a ledge in a red-lit hallway, smoking a cigarette. The hallway is dimly lit with red light, and there are signs in the distance. The woman is looking to the right.

Una acción urgente a favor de las personas en situación de prostitución



El Estado colombiano tiene una deuda histórica con esta población. El Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario instauró una acción pública de inconstitucionalidad contra el Código de Policía de Colombia.

Por Claudia Jasmin Flechas
Fotos 123RF, Milagro Castro.

DOI https://doi.org/10.12804/dvcn.10336.37615_num6

El caso: el Colectivo *Pro Equidad de Género* acudió al Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario en busca de asesoramiento sobre qué hacer para proteger a las personas en situación de prostitución. Consideran que la forma como se presentan los artículos 43 (parcial) y 44 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, por la que se crea el Código Nacional de Policía y Convivencia, discrimina y les pone cargas adicionales, como multas y abusos policiales a estas personas, pues no es claro si la responsabilidad de su cumplimiento recaerá sobre ellas o sobre los establecimientos donde trabajan.

La misión: demostrarle a la Corte Constitucional, mediante una acción pública de inconstitucionalidad, por qué debe eliminar del ordenamiento jurídico dichos artículos del mencionado código, que son contrarios a la Carta Magna, ya que cuando la Policía los aplica se vulneran los derechos de las personas en situación de prostitución. Para esto se consultó a entidades académicas y organizaciones sociales tanto nacionales como internacionales de ámbito público y privado. La acción fue construida con aportes de diferentes organizaciones y firmada por tres Congresistas de la República.

El resultado: aunque el fallo de la Corte Constitucional fue inhibitorio, se hizo un pronunciamiento que constituye una protección de los derechos de las personas en situación de prostitución. La [sentencia C-293/19](#) limita la posibilidad de asignar deberes e imponer sanciones a quienes están en dicha situación e, igualmente, establece la aplicabilidad de restricciones y deberes a quienes compran servicios o se vinculan a dichas prácticas.

El valor agregado: la Corte Constitucional reconoce que debe haber un análisis de fondo por parte del Estado colombiano para aproximarse y tratar de resolver el tema de la prostitución, y admite también que estos individuos son sujetos de protección especial por estar expuestos a diversos tipos de violencia y a discriminación sistemática. En pocas palabras, ratifica que el Estado está en deuda con ellos.

← Aunque la jurisprudencia colombiana se ha pronunciado y se han adoptado algunas medidas dentro del marco jurídico, sigue sin hacerse un debate a fondo para atender la problemática de manera integral.

Prostitución: una problemática compleja

La prostitución es un fenómeno social de alta complejidad, con graves impactos en materia de derechos humanos e implicaciones económicas, morales, culturales y personales, que afectan enormemente a quienes la ejercen. Violencia física y psicológica, abuso sexual, pornografía, consumo obligado de sustancias psicoactivas, repercusiones en la salud mental (incluyendo cuadros clínicos psiquiátricos), son solo algunos de los efectos adversos o riesgos de la práctica de esta actividad.

No obstante, su regulación en términos jurídicos en el país no es clara. Aunque la jurisprudencia colombiana se ha pronunciado y se han adoptado medidas dentro del marco jurídico, como la [sentencia T-594 de 2016](#), que prohíbe la discriminación a trabajadores sexuales, un debate de fondo para atender la problemática de manera integral sigue sin hacerse realidad.

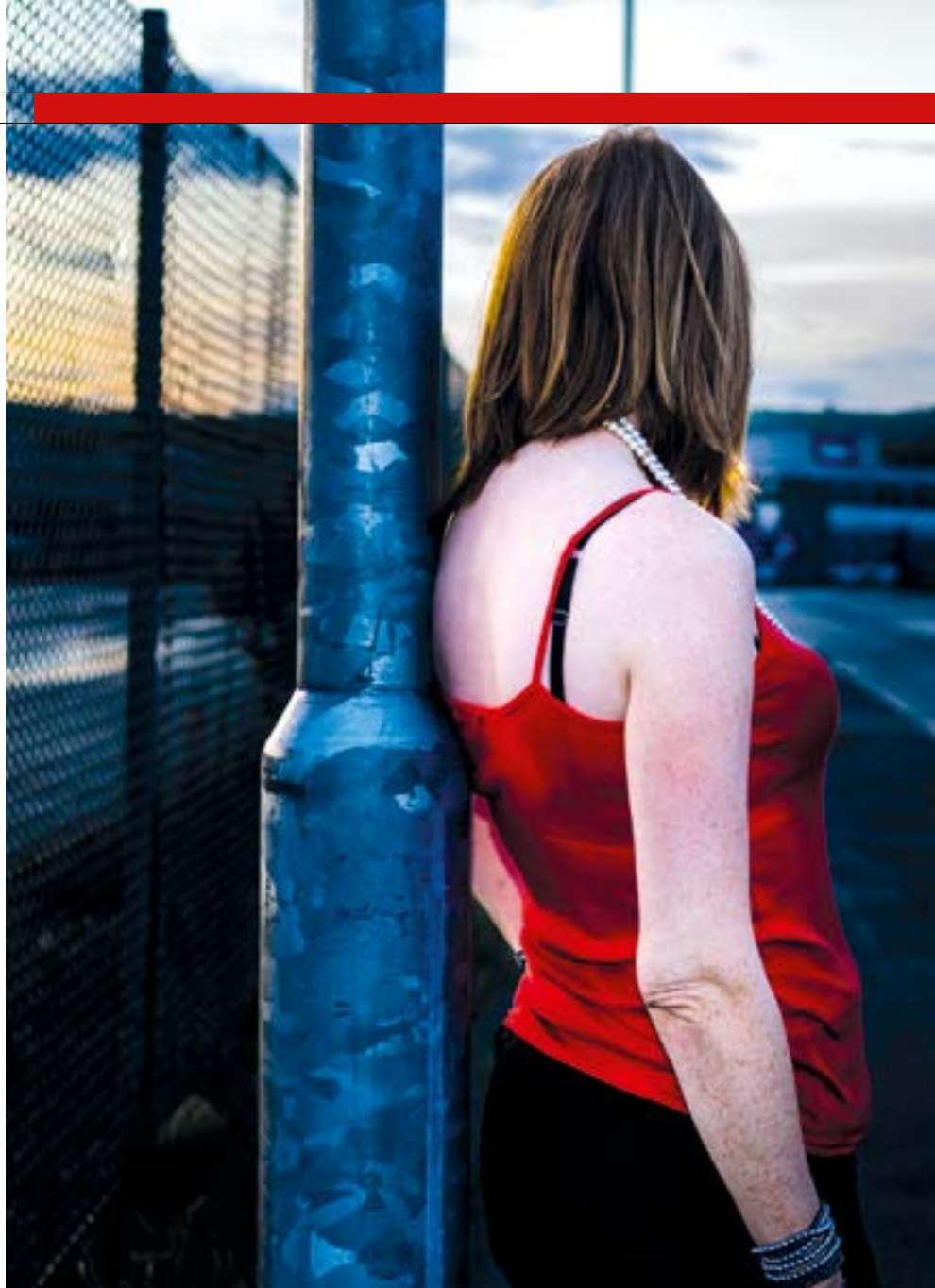
En el mundo, el panorama va desde países en los que esta práctica se reconoce como un trabajo formal, que está regulado, hasta otros en los que se aplican modelos que propenden por su prohibición y abolición total.

En Colombia el ejercicio de la prostitución no está prohibido para los mayores de edad y para quienes la practiquen de manera voluntaria, pero no hay claridad frente a las obligaciones que les atañen a estas personas, a quienes la promueven y a quienes la consumen.

El Congreso de la República y la Corte Constitucional solo se han pronunciado en temas muy puntuales, tales como la promoción de medidas de salubridad, el ordenamiento territorial destinado a establecer zonas para su ejercicio y al consagrar como delito inducir a otro a la prostitución. Pero no tanto en materia laboral, pues el ejercicio de esta actividad no está sujeto a la protección de los derechos de acceso a la salud y a la seguridad social.

En este sentido, todas las personas, sin importar si tienen un trabajo o labor formal, tienen acceso al sistema de seguridad social en lo relacionado a salud mediante el sistema subsidiado y la mayoría de las personas en situación de prostitución están en el sistema subsidiado en salud y no como cotizantes. Frente al sistema de seguridad social en temas de pensión y riesgos profesionales, unas pocas personas que están en situación de prostitución son cotizantes como independientes por lo que estarían cubiertas por el sistema; sin embargo, en la práctica eso es demasiado excepcional.

Lo cierto es que la Ley 1801 de 2016, sancionada por el presidente de la República de turno el 29 de julio de 2016, crea el [Código Nacio-](#)




↑ En Colombia el ejercicio de la prostitución no está prohibido para los mayores de edad y para quienes la practiquen de manera voluntaria, pero no hay claridad frente a las obligaciones que les atañen a estas personas, a quienes la promueven y a quienes la consumen.

[nal de Policía y Convivencia](#), que entró en vigor en enero de 2017 y en el que se dedica un capítulo al “Ejercicio de la prostitución”. Allí se reconoce que la práctica voluntaria de la prostitución por parte de mayores de edad no da lugar a la aplicación de medidas correctivas, aunque sí especifica restricciones y sanciones para su ejercicio que constriñen derechos como la libertad de circulación, la igualdad, la no discriminación y, en general, el derecho a la protección de la población vulnerable.

Fue al revisar este compilado jurídico cuando surgió la idea de adelantar la investigación [Deuda histórica del Estado colombiano frente a las personas en situación de prostitución: acción de inconstitucionalidad en contra del Código de Policía](#).

“El [GAP](#) es una clínica jurídica creada hace 22 años y conformada por estudiantes de 8 y 9 semestre en consultorio jurídico y por un equipo supervisor. Su objetivo es la defensa del interés público y de los derechos humanos, en el marco de la formación profesional de los estudiantes.



Según el fallo de la corte, las multas estipuladas en el Código de Policía que se podrían aplicar a la persona en situación de prostitución solo se le pueden impartir al establecimiento que las acoge para que ejerzan la actividad.

El Colectivo *Pro Equidad de Género* conoció nuestro trabajo y nos contactó”, comenta [Paola Marcela Iregui Parra](#), líder de la investigación, profesora de la Facultad y supervisora del GAP.

El alcance de esta investigación fue netamente jurídico y su propósito fue analizar cómo la norma, desde la manera como fue expedida, no es correcta, dado que abre la puerta a que los agentes de la Policía Nacional ejerzan controles abusivos (multas injustificadas, chequeos sin razón clara, etc), maltrato físico, verbal y psicológico. “Por ello se optó por una acción pública de inconstitucionalidad, dado que, a su juicio, la norma del Código de Policía es contraria al texto constitucional y no debe estar en el ordenamiento jurídico”, añade Iregui.

¿A quién se debe multar?

El capítulo 3 sobre el ejercicio de la prostitución del Código de la Policía hace referencia a las normas para tres instancias clave: los establecimientos donde se ejerce la prostitución, las personas que ejercen la prostitución a voluntad y quienes



“El GAP es una clínica jurídica creada hace 22 años y conformada por estudiantes de 8 y 9 semestre en consultorio jurídico y por un equipo supervisor. Su objetivo es la defensa del interés público y de los derechos humanos, en el marco de la formación profesional de los estudiantes. El Colectivo Pro Equidad de Género conoció nuestro trabajo y nos contactó”, comenta Paola Marcela Iregui Parra, líder de la investigación y profesora de la Facultad de Jurisprudencia del Rosario.

solicitan el servicio. “Los artículos 43 y 44 les ponen unas cargas, como multas y amonestaciones, a las personas en situación de prostitución al no ser claros en cuanto a identificar quién es el responsable del incumplimiento de la norma”, dice Iregui.

El artículo 42 se refiere a las personas en ejercicio de prostitución y dice que son sujetos de especial protección y que son potenciales víctimas de situaciones de violencias.

El artículo 43, por su parte, habla sobre los propietarios, tenedores o administradores de establecimientos inmuebles o lugares donde se ejerce la prostitución, así como del personal que labore en ellos, es decir que cobija a quienes trabajan en labores como vigilancia, aseo y operaciones administrativas.

El artículo 44 se refiere a los comportamientos en el ejercicio de la prostitución que afectan a la convivencia y que no deben ser realizados por las personas que ejercen la prostitución. Se enumeran varios comportamientos, como por ejemplo ejercer la actividad fuera de las zonas y horarios establecidos, o sin las medidas de protección adecuadas, y

se detalla que si se incurre en ellos los culpables -sin especificar- serán sujetos de medidas correctivas o multas.

“Esto nos sirvió para mostrarle a la Corte que debía aclarar si esas multas se pueden impartir a cualquier persona que labore en este lugar o si son exclusivas para los dueños o administradores de los establecimientos”, plantea Iregui.

El Código de Policía aborda la prostitución como un asunto de salud pública, sin embargo, este enfoque, en opinión de los expertos participantes en la iniciativa del GAP, no resuelve nada; solo identifica que hay una problemática que impacta la salud pública y no va más allá. “Esto es preocupante porque infiere que el Estado no tiene interés en tratar a profundidad la problemática y, al igual que la Corte Constitucional, toma decisiones que a nuestro juicio son precarias, tangenciales y no aportan soluciones a las diversas problemáticas que conlleva la práctica de la prostitución”, puntualiza la investigadora.

¿Qué dice la Defensoría del Pueblo?

Es importante destacar que la investigación incluye pronunciamientos no solo de organizaciones internacionales, sino de entidades como la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría de Salud de Cundinamarca, la Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali y la Defensoría del Pueblo, que le aportaron a la Corte Constitucional su perspectiva sobre la demanda.

A juicio de la Defensoría –para citar una de estas entidades– no resulta equitativo que quienes ejercen la prostitución asuman la carga de obtener el concepto sanitario expedido por la Secretaría de Salud, de proveer o distribuir preservativos, entre otras. Igualmente, constituye un tratamiento desproporcionado exigirles cumplir con los requisitos establecidos para los inmuebles en los que se ejerce la prostitución.

En cuanto a las medidas que pretenden salvaguardar la salud física de quienes practican la prostitución, como realizar campañas de difusión y educación en torno a derechos sexuales y reproductivos, la Defensoría reconoce que están alineadas con un fin constitucionalmente válido. Pero estima que aunque estas campañas son importantes, no son suficientes para garantizar los derechos debido a las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas que practican esta actividad.

En resumen, se cumplió el propósito de la acción de inconstitucionalidad porque:

- Según el fallo de la Corte, las multas estipuladas en el Código de Policía que se podrían aplicar a la persona en situación de prostitución solo se le pueden impartir al establecimiento que las acoge para que ejerzan la actividad.



- También, que es una problemática que excede el análisis que puede hacer la Corte Constitucional, pero aseguró que son sujetos de especial protección, que están en una situación grave de vulnerabilidad y que por lo tanto el Estado está en la obligación de promover espacios de discusión que incluyan a esta población y a los colectivos que trabajan con y por ella.

En esta ocasión el pronunciamiento de la Corte se dio en el plano de la salud pública pero hace falta ahondar más y cubrir todos los aspectos de la realidad de este colectivo.

La acción fue construida con aportes de diferentes organizaciones y firmada por tres Congresistas de la República, abogados de la Corporación [Sisma Mujer](#), de la [Comisión Colombiana de Juristas](#), del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” ([Cajar](#)), activistas de la iniciativa Ciudadana Pro Equidad de Género y por el GAP de la Universidad del Rosario.

Una mirada al panorama internacional

Durante el trámite judicial, más de 20 entidades, entre instituciones académicas, organizaciones sociales, diferentes individuos y dependencias públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, intervinieron para ofrecer elementos sobre las temáticas planteadas en la demanda de inconstitucionalidad.

Quienes intervinieron le manifestaron a la Corte Constitucional colombiana que lo esencial es que, de manera urgente, se intervenga en favor de los derechos de las personas en situación de prostitución. Sin embargo, es el Congreso quien debe tomar las riendas para que surja una política estructural que permita garantizar los derechos fundamentales de esta comunidad, que labora en condiciones totalmente desfavorables. Pero hasta la fecha todo se resume en un capítulo del Código de Policía.

Una de las organizaciones intervinientes es la Universidad de Massachusetts, que propone un estudio desde las dos perspectivas de regulación que existen en la actualidad en relación con la prostitución:

La regulación en Alemania, Holanda y Nueva Zelanda. Estos países han optado por regular la prostitución de tal manera que se permita el desarrollo formal del negocio. Pero los

A juicio de la Defensoría del Pueblo y de los ponentes de la acción de inconstitucionalidad, no resulta equitativo que quienes ejercen la prostitución asuman la carga de obtener el concepto sanitario expedido por la Secretaría de Salud, de proveer o de distribuir preservativos, mientras los proxenetas se lucran de su actividad.

En Colombia la prostitución no es ilegal

La prostitución es un fenómeno social de alta complejidad con graves impactos en materia de salud pública y derechos humanos. La deuda histórica del Estado colombiano es justamente no tener una regulación de fondo de la problemática. Colombia ha expedido algunas normas, como el Código de Policía, que señala expresamente que la prostitución no es una actividad ilegal, ni por el ejercicio las personas pueden ser sancionadas.

Además, se ha expresado que las personas que ejercen la prostitución deben ser protegidas por el ordenamiento jurídico debido a su vulnerabilidad. En este sentido, es claro que no es una actividad ilegal.

Formalmente todas las personas sin importar si tienen un trabajo o labor formal, tienen acceso al sistema de seguridad social en lo relacionado a salud mediante el sistema subsidiado. La mayoría de personas en situación de prostitución están en el sistema subsidiado en salud y no como cotizantes. Frente al sistema de seguridad social en temas de pensión y riesgos profesionales, unas pocas personas que están en situación de prostitución son cotizantes como independientes por lo que estarían cubiertas por el sistema, pero eso es demasiado excepcional.

resultados muestran que no se han conseguido los objetivos que se perseguían, al menos no por completo.

En el caso [holandés](#) hay un aumento de la violencia contra las trabajadoras sexuales, el tráfico ilegal de personas no se ha reducido, las mujeres siguen siendo controladas por los proxenetas y el crimen organizado relacionado con este sector no ha disminuido.

En [Alemania](#) tampoco se ha controlado el crecimiento de la industria sexual, como se previó, ni se ha logrado formalizar la situación de las trabajadoras sexuales. El beneficio económico del negocio se ha quedado solo en las cabezas o en los propietarios. Además, no se ha logrado monitorear la situación como consecuencia de la autonomía brindada a los establecimientos.

[Nueva Zelanda, por su parte](#), descriminalizó la prostitución en 2003 convirtiéndose en el primer país en hacerlo. No obstante, los resultados que muestra el estudio realizado por los intervinientes son bastante similares a la experiencia sufrida por Alemania y Holanda. Por ejemplo, se han intensificado la explotación y la vulnerabilidad laboral de los trabajadores sexuales.

El **modelo nórdico: Suecia, Noruega y Francia**. Este modelo ha arrojado resultados exitosos en el cumplimiento de sus propósitos. En él, las mujeres “trabajadoras sexuales” adquieren el estatus de víctimas en la prostitución y en ese sentido su conducta es despenalizada en su totalidad. No se legitima la actividad, puesto que los proxenetas, administradores y otros sujetos que se lucran de este negocio sí son sancionados por su conducta.

Con la implementación de este modelo, en dichos países se ha conseguido: disminuir la prostitución, un trato digno para las trabajadoras sexuales y la disminución en el acceso a estos servicios por parte de los hombres, debido principalmente a las fuertes sanciones jurídicas y sociales.

En conclusión, tras presentar los dos modelos, quienes interpusieron la acción exhortan a la Corte Constitucional a ordenar el replanteamiento de los artículos del Código de Policía que, en su concepto, vulneran los derechos fundamentales de las personas que ejercen la prostitución. Según su perspectiva, estos atentan incluso contra lo establecido en el **Código Penal Colombiano**, que estipula sanciones para las personas que se lucran de la actividad sexual, como los proxenetas. Por último, celebra el hecho de que esté en curso un proyecto de ley para adoptar integralmente el modelo nórdico para la regulación del negocio de la prostitución. ■