

Bogotá, 05 de marzo de 2018

[B.VDADCPS-075-18]

Señores Magistrados  
CORTE CONSTITUCIONAL  
Atte. Doctora  
ROCIO LOAIZA MILIAN  
Secretaria General  
Palacio de Justicia Calle 12 No. 7-65 – Piso 2  
E. S. D.

REF: Expediente D-12489. Ley 1801 de 2016, artículos 43 y 44 (parciales). MP. Dr. Luis Guillermo Guerrero Perez.

Respetada doctora Loaiza: cordial saludo.

Con la presente y atendiendo tanto la invitación de la Honorable Corte Constitucional a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, así como el encargo del profesor GENARO ALFONSO SÁNCHEZ MONCALEANO, Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, atentamente nos permitimos presentar escrito de intervención dentro del proceso de la referencia, el cual contó con la asesoría de la profesora ADRIANA DEL PILAR MARQUEZ ROJAS de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

Cordialmente,

ANDRÉS ABEL RODRÍGUEZ VILLABONA  
Vicedecano Académico  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Universidad Nacional de Colombia

Copias:

1. Consecutivo



## 1. NORMAS ACUSADAS

LEY 1801 DE 2016

### **“POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO NACIONAL DE POLÍCIA Y CONVIENCIA”**

**“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”.

“3. Promover el uso del preservativo y de otros medios de protección, recomendados por las autoridades sanitarias, a través de información impresa, visual o auditiva, y la instalación de dispensadores de tales elementos en lugares públicos y privados de dichos establecimientos, inmuebles o lugares”.

“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 1°. 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	<u>Multa General tipo 4; Suspensión temporal de actividad.</u>
Numeral 2	Multa General tipo 4; Al responsable del lugar donde ejerce la actividad: Suspensión temporal de actividad.
Numeral 3	Multa General tipo 3; Al responsable del lugar donde ejerce la actividad: Suspensión temporal de actividad.
Numeral 4	Multa General tipo 3; Al responsable del lugar donde ejerce la actividad: Suspensión temporal de actividad.
Numeral 5	Amonestación; Al responsable del lugar donde ejerce la actividad: Suspensión temporal de actividad.

“Parágrafo 2°. 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 3°. Cuando haya lugar a la aplicación de las medidas previstas en el numeral 5 del parágrafo primero, la autoridad de Policía deberá dar aviso a la Defensoría del Pueblo o al Personero Municipal o Distrital según corresponda”.

Los apartes subrayados son los demandados.

## 2. SOLICITUD DE LA DECISIÓN

Se solicita declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE MANERA EXTENSIVA** del aparte “que labore en ellos”, establecida en el artículo 43 de la norma que se discute.

Sobre los demás apartes demandados se solicita declarar la EXEQUIBILIDAD de la norma, en el sentido que observa que lo interpretado por parte de los accionantes, carece de una interpretación sistemática y armoniosa con las demás disposiciones de Código Nacional de Policía y Convivencia –CNPC-, en especial en lo concerniente con los comportamientos contrarios a la actividad económica.

Los fundamentos de las mismas se esgrimen a continuación:

## 3. FUNDAMENTOS DEL CONCEPTO Y LA SOLICITUD

Como se mencionó arriba, respecto a los apartes demandados en los artículos 43 (parcial) y 44 (parcial) del CNPC, es de considerarse que no se realizó una lectura sistemática de cara con el TÍTULO VIII DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, donde se señala en el artículo 83:

*Artículo 83. Actividad económica. Es la actividad lícita, desarrollada por las personas naturales y jurídicas, en cualquier lugar y sobre cualquier bien, sea comercial, industrial, social, de servicios, de recreación o de entretenimiento; de carácter público o privado o en entidades con o sin ánimo de lucro, o similares o que siendo privados, sus actividades trasciendan a lo público. (Se resalta).*

Esto quiere decir que la actividad económica también puede ser ejercida por quienes se dedican al trabajo/oficio/actividad comercial/económica relacionada con la prostitución, independientemente de la manera en que es ejercida, bien sea, en establecimientos de comercio, clubes privados, de manera independiente, por personas naturales y/o jurídicas en todo el territorio nacional y en cualquier inmueble, con las reglamentaciones contempladas en leyes nacionales y territoriales, cuya inobservancia contempla las medidas correctivas que trata los artículos 92 y siguientes del CNPC.

Para que un establecimiento de comercio cumpla con la reglamentación debida, sin perjuicio de las leyes contempladas en otras normas, deben cumplir con unos requisitos de apertura y otros de funcionamiento.

Para el caso de las actividades económicas de alto impacto que contemplen servicios sexuales, como requisitos de apertura se deberá aportar: el cumplimiento de la norma de uso del suelo, tener matrícula mercantil vigente y comunicar la apertura del establecimiento de comercio a comandante de policía respectivo (Art. 87). En el caso de la matrícula mercantil, se deberá aportar a la respectiva Cámara de Comercio el cumplimiento de las normas de uso del suelo (Art. 85 parágrafo).

De igual manera menciona el artículo 86 del CNPC que independientemente de la forma en que se ejercen entre otros la actividad económica de alto impacto relacionada con servicios sexuales, se regirán por las normas del presente código en su totalidad y no sólo por las mencionadas en el artículo 42 y siguientes.

En cuanto a los requisitos de funcionamiento se deberán cumplir con las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva, los horarios establecidos para la actividad económica desarrollada, las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de Policía, el objeto registrado en la matrícula

mercantil y no desarrollar otra actividad diferente. Finalmente, para aquellos donde se ejecuten públicamente obras musicales, mantener y presentar el comprobante de pago de derechos de autor. (Se resalta).

Nótese que el cumplimiento de las normas sanitarias se cobija y establecen para todos los establecimientos – independientemente de su naturaleza-, que ejerzan actividades económicas, incluido para el ejercicio de actividades económicas donde se presten servicios sexuales (prostitución). Tan es así que el legislador estableció un artículo especial referente a los comportamientos contrarios a la salud pública que afecta la actividad económica (Art. 94), en especial, los numerales 1, 5 y 8.

Es decir que, en armonía con el artículo 3 del CNPC, tales disposiciones deben ser cumplidas por todos los habitantes del territorio nacional de conformidad con ese código.

Sin embargo, debido a la protección especial que reviste las actividades ejercidas en torno a la prostitución, y dado el reconocimiento especial de tal población como sujetos con protección constitucional reforzada (T-629 de 2010, T-073 de 2017), el legislador dispuso un aparte especial para el tratamiento de las personas que poseen esas condiciones de protección especial. Es así que en el título V del CNPC se habla de las relaciones respetuosas con grupos especiales de la sociedad, contemplando en el capítulo I, a los niños, niñas y adolescentes, en el capítulo II además a las personas en condición de discapacidad, a los adultos mayores, personas en condición de vulnerabilidad y discapacidad física y a los habitantes de calle. Ya en el capítulo II se contempló el ejercicio de la prostitución dentro de tal título por lo que el legislador no discriminó tal grupo poblacional como lo aducen los accionantes sino que por el contrario, sin perjuicio de las normas propias de la actividad comercial, le brindó situación especial referente al tratamiento y cumplimiento de la norma de policía con el fin de garantizar su pleno ejercicio.

Es tal así, que el artículo 42 del CNPC menciona que el ejercicio de la prostitución no dará lugar a la aplicación de medidas correctivas por razones de convivencia, pues además reconoce 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”*. En ese sentido, el CNPC manifestó en el mismo sentido de los accionantes las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran los y las trabajadoras sexuales.

Por lo que nos apartamos del considerando que las normas acusadas ejercen discriminaciones negativas hacia las trabajadoras sexuales al establecerles requisitos imposibles de cumplir. Pues la norma es clara en determinar que el ejercicio de la prostitución por quien lo ejerce de manera directa como tal, no generará medidas correctivas.

Esto implica que los requisitos exigidos en el artículo 43 son para los inmuebles y en esa medida son los propietarios y/o responsables de los establecimientos de comercio (administradores, encargados) donde se desarrollen esas actividades, los llamados a obtener para su funcionamiento el concepto sanitario expedido por la respectiva autoridad sanitaria –norma que se contempla para todos los establecimientos que ejercen actividades económicas independientemente de su actividad, como ya vimos arriba-; y promover, distribuir y suministrar a las personas que ejercen la prostitución y a quienes utilizan sus servicios, preservativos y otros medios de protección aprobados por las entidades competentes y facilitarles el cumplimiento de las medidas recomendadas por las autoridades sanitarias.



Luego es de entenderse que el incumplimiento de la medida correctiva no ha de imponerse a la trabajadora o el trabajador sexual, sino a quien tiene la posición de garante –el empleador, propietario, responsable- del establecimiento donde se ejerce tal actividad. Pues son estos últimos los que tienen la responsabilidad que en esos inmuebles se lleven a cabo tales actividades con el cumplimiento total de los requisitos. Podría decirse que dada la protección constitucional que tienen las personas que ejercen servicios sexuales deja a los propietarios y/o responsables de esos establecimientos de comercio en una posición de garante y que podrían existir unas relaciones especiales de sujeción entre esas partes para la debida protección a la vida en condiciones dignas de quienes desarrollan ese oficio, por cuanto esa protección constitucional especial y reforzada se encuentra declarada y vigente, lo cual implica mayor atención por parte de quienes promueven y facilitan los lugares y espacios para esta actividad.

Derivado de lo anterior, es de señalar que la actividad de la prostitución no sólo se ejerce dentro de establecimientos de comercio que tengan una relación laboral con las trabajadoras sexuales como lo son las casas de lenocinio, sino además y en su gran mayoría son ejercidos por establecimientos de comercio que facilita la interacción entre la persona que ofrece sus servicios sexuales con posibles clientes. Entre ellos tenemos a los **bares, los conocidos como “amanecederos”, las residencias, los moteles, e incluso quienes desde la calle ofrecen servicios sexuales.** Nótese que en esas situaciones descritas no existe una relación laboral como tal que obligue al propietario y/o responsable de la actividad comercial ejercida o facilitada a promover condiciones sanitarias y de protección cuya inobservancia pueda ser objeto de la imposición de una medida correctiva.

Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional estableció cuando hay contrato laboral con la persona que ejerce la prostitución, en la sentencia T-629 de 2010 así:

*“Habrá contrato de trabajo y así debe ser entendido, cuando el o la trabajadora sexual ha actuado bajo plena capacidad y voluntad, cuando no hay inducción ninguna a la prostitución, cuando las prestaciones sexuales y demás del servicio, se desarrollen bajo condiciones de dignidad y libertad para el trabajador y por supuesto cuando exista subordinación limitada por las carácter de la prestación, continuidad y pago de una remuneración previamente **definida**”.*

Sobre ese entendido las medidas correctivas que se impugnaron sólo podrían imponer a quienes laboran, es decir quienes tengan un contrato de trabajo en los términos antes mencionados, cuando tal actividad como arriba se describió se ejerce en la realidad y mayoritariamente por fuera de casa de lenocinio y/o whiskerías. Es decir que sólo podrían ser impuestos al empleador y no al facilitador de esas actividades que presten servicios sexuales. Frente a eso, como se mencionó, la mayoría 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”, de los 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.**

Intervención:

Adriana del Pilar Márquez Rojas  
Docente derecho de Policía y Consultorio Jurídico  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad Nacional de Colombia

