

Bogotá D.C, Agosto de 2013

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Respetado Senador Cristo Bustos:

De manera atenta me dirijo a usted con el fin de presentar proyecto de ley ordinaria *“Por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen la prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos”*, junto con su exposición de motivos, en los precisos términos del artículo 154 de la Constitución y el artículo 140 y siguientes de la Ley 5 de 1992, como se lee a continuación.

Atentamente,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Senador de la República

PROYECTO DE LEY ORDINARIA No. 079 de 2013

“Por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen la prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO. Esta ley tiene como propósito establecer medidas para garantizar la dignidad de las personas que ejercen la prostitución no forzada, a partir del reconocimiento de sus derechos como sujetos de especial protección constitucional, establecer acciones afirmativas en su favor, y delimitar conductas de los establecimientos comerciales dedicados a la prestación de servicios vinculados a esta actividad.

ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS PREVALENTES. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución Política en su parte axiológica y en los diferentes Tratados Internacionales radicados por Colombia, y que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, la presente disposición se rige por los principios pro-homine, oficiosidad, eficacia, prevención, precaución, primacía del derecho sustancial, realidad sobre las formas y auto tutela administrativa.

ARTÍCULO 3. DEFINICIÓN DE LA PROSTITUCIÓN. Se entiende por prostitución aquella actividad mediante la cual una persona presta servicios sexuales a otra u otras personas, física o virtualmente, a cambio de una remuneración.

ARTÍCULO 4. LIBERTAD EN SU EJERCICIO. El ejercicio de la prostitución en todo caso, debe ser libre, consentida y no coaccionada, no es punible, ni se considera penal o sancionatoriamente relevante.

ARTÍCULO 5. SUJETOS. La presente norma tiene como destinatarios a las personas que ejercen la prostitución, sean empleadas y/o trabajadoras independientes y a los establecimientos comerciales como clubes, centros de entretenimiento, burdeles, casas de lenocinio y citas, whiskerías, discotecas, y demás establecimientos donde se presten servicios sexuales cualquiera que sea su denominación.

ARTÍCULO 6. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD SEXUAL. La prostitución se considera como una actividad económica, que no puede ni debe ser fomentada por el Estado, no es ilegal y para todos los efectos legales, tiene la misma protección legal y asistencial que las demás conductas catalogadas jurídicamente como oficios o empleos.

CAPÍTULO II

DERECHOS Y GARANTIAS ESPECIALES DE LAS PERSONAS QUE EJERCEN LA PROSTITUCIÓN

ARTÍCULO 7. GARANTÍAS PARA LAS PERSONAS QUE EJERCEN PROSTITUCIÓN. Además de los derechos y garantías contemplados en la Constitución y Tratados Internacionales ratificados por Colombia, que integran el bloque de constitucionalidad, las personas que ejercen la prostitución, son titulares de las siguientes prerrogativas especiales que deben respetar las autoridades públicas, privadas y los particulares:

1. A recibir un trato diferencial por parte de la administración de acuerdo con su condición de vulnerabilidad.
2. A recibir orientación e información de las autoridades sobre sus derechos y normativas que las favorezcan.
3. A que se formulen políticas para contrarrestar los efectos del ejercicio de la prostitución.
4. A ser objeto de medidas efectivas, coordinadas, serias, continuas, permanentes y efectivas orientadas a superar el ejercicio de la prostitución.
5. A que se les garantice el goce efectivo y pleno de sus derechos fundamentales amenazados y vulnerados con ocasión al ejercicio de la prostitución.
6. A recibir oportunidades laborales y sociales alternativas, que garanticen el ingreso y la permanencia en el mercado laboral.
7. A desempeñar en condiciones dignas, saludables, higiénico – sanitarias óptimas y seguras, la actividad sexual de la prostitución.
8. A que el Sistema General de Seguridad Social les preste los servicios preventivos y asistenciales en relación con su salud física y mental, por afectaciones que se puedan presentar como consecuencia del ejercicio de la prostitución, y se brinden mecanismos para proteger sus derechos sexuales y reproductivos.
9. A que participen en la formulación e implementación de políticas públicas, programas o proyectos que les conciernan y que sean compatibles con los fines de esta norma.
10. A no ser revictimizadas por parte de las diferentes autoridades en los procesos adelantados; sean administrativos, judiciales y/o extrajudiciales poniendo en duda su calidad de víctima de algún delito o afectación en un derecho.

- 11.A que el ejercicio de la prostitución, no sea divulgada a terceros sin su expresa autorización, acorde con su derecho fundamental a la intimidad, el buen nombre y la honra.
- 12.A que el ejercicio de la prostitución no sea tenida en cuenta como un factor negativo en las relaciones con sus hijos y demás familiares, en una instancia judicial y/o extrajudicial, salvo que se demuestre lo contrario.
- 13.A que se garantice que los menores de edad a su cargo no van a ser objeto de discriminación o estigmatización debido al oficio que ejercen sus padres.
- 14.A que se les reconozca la exigibilidad judicial y/o extrajudicial de sus derechos laborales.
- 15.A que se les reconozca la exigibilidad judicial o extrajudicial a través de las acciones o instrumentos enmarcados legalmente, de las obligaciones propias del servicio sexual prestado efectivamente a las personas que las contrataron, y los perjuicios que pudieren ocasionárseles, sin que pueda alegarse objeto o causa ilícita en la prestación negocial.
- 16.Se garantizara por parte del sistema de salud, que las mujeres mayores de edad y que ejerzan la prostitución, accedan a la vacuna del VHP (Virus del Papiloma Humano) de forma gratuita. El estado reglamentara las condiciones que deberán cumplirse para el acceso a esta vacuna.
- 17.El Ministerio de Educación diseñara en convenio con el SENA, programas, proyectos y capacitaciones, para las personas que ejerzan la prostitución, brindando una alternativa laboral distinta al oficio que realizan.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los planes de salud para atender las necesidades específicas de las personas que ejercen la prostitución, así como los protocolos de higiene indispensables para garantizar la salubridad de los establecimientos donde se prestan servicios sexuales con el fin de asegurar la prestación de dicha actividad en condiciones óptimas. Para ello dispondrá de un término de un (1) año.

ARTÍCULO 8. PRESUNCIÓN DE CONTRATO LABORAL. Para todos los efectos legales, se presume que existe una relación laboral entre las personas que ejercen la prostitución y los establecimientos de comercio objeto de la presente ley, con las consecuencias contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo, independientemente de la denominación contractual atribuida entre las partes.

Parágrafo 1º. Las condiciones laborales de los sujetos de la presente ley, se regirán por el Código Sustantivo del Trabajo y en su defecto por la voluntad de las partes, siempre que no sean contrarias a las primeras.

Parágrafo 2º. En todo caso la subordinación laboral para la presente actividad económica, no cobija el tema inherente a las relaciones sexuales, ni los actos en contra de los derechos fundamentales de las personas que ejercen la prostitución,

ni puede configurar una justa causa de terminación del contrato de trabajo suscrito entre las partes o del no pago de sus salarios. Careciendo de efecto jurídico todo aquello que indique lo contrario.

CAPÍTULO III

DEBERES DE LAS PERSONAS QUE EJERCEN LA PROSTITUCIÓN

ARTÍCULO 9. DEBERES DE QUIENES EJERCEN LA PROSTITUCIÓN. Quienes ejercen prostitución, además de los deberes exigibles establecidos en el ordenamiento jurídico, deben observar los siguientes comportamientos para la protección del orden y la salud pública, la salubridad y sana convivencia:

1. Ejercer la actividad sexual en condiciones de seguridad, salubridad y respeto por los derechos de los terceros.
2. Portar el documento de identidad y el carnet de afiliación al Sistema General de Seguridad en Salud.
3. Responsabilizarse de su autocuidado en salud realizándose controles médicos periódicos de enfermedades infectocontagiosas y de transmisión sexual cada 6 meses, en las EPS o las entidades de salud que hagan sus veces y portar sus resultados.
4. Asistir al servicio de salud para las actividades de promoción y prevención de enfermedades físicas y/o mentales, organizados por las autoridades nacionales, departamentales y distritales, así como en caso de enfermedad o embarazo.
5. Prestar servicios sexuales que así lo requieran única y exclusivamente, con el uso del condón y hacer uso de los demás métodos anticonceptivos cuando sea el caso.
6. Para el desarrollo seguro de su actividad, observar los medios de protección epidemiológicos e infecciosos, las medidas que ordenen las autoridades sanitarias, y las que se derivan del sentido común de toda persona.
7. Colaborar con las autoridades sanitarias que ejercen la prevención y el control de las enfermedades de transmisión sexual y atender sus indicaciones.
8. Participar, por lo menos veinticuatro (24) horas al año, en jornadas de información y educación en salud, derechos humanos y desarrollo personal, las cuales serán certificadas por el Ministerio de Salud, las Secretarías Departamentales, Distritales y/o municipales de salud; el Departamento para la Prosperidad Social o la entidad que haga sus veces, y/o las

entidades territoriales encargadas de la atención social a nivel departamental, distrital y/o municipal del lugar donde ejerzan la prostitución.

9. Ejercer la prostitución en las condiciones, sitios, horarios y zonas definidos por el Plan de Ordenamiento Territorial POT y las normas que lo modifiquen, adicionen o lo reglamenten.
10. Cumplir las reglas de convivencia ciudadana y respetar la tranquilidad, bienestar e integridad de las personas vecinas y de los peatones.
11. En ningún caso realizar la actividad si la persona ha sido informada por parte de la EPS o la entidad de salud que haga sus veces, de que padece VIH u otra enfermedad de transmisión sexual.
12. Abstenerse de presionar u obligar a los clientes y/o usuarios de servicios sexuales a consumir cualquier tipo de sustancias psicoactivas, psicotrópicas u otras que pongan en riesgo su salud y su vida.
13. No sacar provecho ante las autoridades o particulares de su condición de debilidad manifiesta.
14. No realizar desnudismo en el espacio público.

Parágrafo 1º. El incumplimiento y desconocimiento de los deberes mencionados en el artículo anterior, darán lugar a multas de uno (01) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las medidas correctivas contenidas en el Código Nacional de Policía y a la comisión de las conductas punibles que pudieren configurarse.

Parágrafo 2º. Las multas relacionadas en el parágrafo anterior deben ser canceladas en el término correspondiente ante las autoridades distritales o municipales encargadas, una vez recaudadas, deben llegar al control del Fondo para el Restablecimiento Social.

CAPÍTULO IV

ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO DEDICADOS A LA PROSTITUCIÓN

ARTÍCULO 10. DEBERES ESPECIALES. Los propietarios, tenedores, arrendatarios, administradores o encargados de establecimientos donde se ejerza prostitución, sin que importe su denominación, deben observar los siguientes comportamientos:

1. Obtener permiso de funcionamiento por parte de la Secretaría de Gobierno de la entidad territorial donde opera, según lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial POT y las normas que lo modifiquen, adicionen o reglamenten.

2. Obtener licencia de construcción y cumplir con las normas urbanas referentes a los usos del suelo y edificabilidad, así como concepto que determine la capacidad de usuarios y de consumidores por parte de la Secretaría de Gobierno de la entidad territorial donde opera.
3. Obtener para su funcionamiento el concepto sanitario expedido por la Secretaria Distrital de Salud o su delegado de la entidad territorial donde opera.
4. Cumplir con todas las normas referentes a la intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva.
5. Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias.
6. Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción y que el objeto de la actividad económica registrado corresponda a la actividad que realmente realiza.
7. Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento. Éste deberá obtener licencia de construcción y de funcionamiento de parte de las entidades territoriales competentes, que constate que dicho establecimiento cuenta con estructuras diseñadas y construidas para la prestación de servicios sexuales en condiciones de dignidad.
8. Proveer o distribuir a las personas que ejercen prostitución y a quienes utilizan sus servicios, protecciones especiales para el desempeño de su actividad y facilitarles el cumplimiento de las medidas recomendadas por las autoridades sanitarias.
9. Promover el uso del condón y de otros medios de protección, recomendados por las autoridades sanitarias, a través de información impresa, visual y auditiva, y la instalación de dispensadores de condones en lugares públicos y privados que determine la autoridad competente.
15. Asistir como propietario, administrador o empleado del establecimiento, por lo menos veinticuatro (24) horas al año, en jornadas de información y educación en salud, derechos humanos y desarrollo personal, las cuales

serán certificadas por el Ministerio de Salud, las Secretarías Departamentales, Distritales y/o municipales de salud; el Departamento para la Prosperidad social o la entidad que haga sus veces, y/o las entidades territoriales encargadas de la atención social a nivel departamental, distrital y/o municipal del lugar donde ejerzan la prostitución.

10. Tratar dignamente a las personas que ejercen prostitución, evitar su estigmatización, cualquier tipo de discriminación, rechazo y censura y la violación de sus derechos a la libre movilización y al desarrollo de la personalidad.
11. No permitir o propiciar el ingreso de personas menores de edad a estos establecimientos, se permitirá a las autoridades inspeccionar la presencia de menores e implementar medidas de protección especial para aquellos que se encuentren en dichos establecimientos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 y el numeral 5 artículo 89 del Código de Infancia y Adolescencia.
12. No permitir, favorecer o propiciar el abuso y la explotación sexual de las personas que se encuentran en ejercicio de la prostitución que sean menores de edad. Tal y como está establecido en el capítulo IV sobre explotación sexual del Código Penal y el Código de Infancia y Adolescencia artículo 20 numeral 4 y 5.
13. En ningún caso permitir, a través del establecimiento, la utilización de menores de edad para la pornografía o el turismo sexual infantil. Tal y como está establecido en el capítulo IV sobre explotación sexual del Código Penal Colombiano y el Código de Infancia y Adolescencia artículo 20 numeral 4 y 5.
14. No inducir o constreñir al ejercicio de prostitución a las personas o impedir, a quien lo realiza, retirarse del mismo si fuere su deseo. Tal y como está establecido en la Ley 985 de 2005, el Código Penal y las normas que la deroguen o modifiquen.
15. No permitir, favorecer o propiciar la trata de personas o algún tipo de violencia sexual. Tal y como está establecido en la Ley 985 de 2005, la Ley 1257 de 2008, el Código Penal y las normas que las deroguen o modifiquen.
16. No obligar a quienes ejercen la prostitución o a los clientes, a ingerir cualquier tipo de sustancias psicoactivas, psicotrópicas u otras que pongan en riesgo la salud y la vida.
17. No permitir el porte de armas de fuego de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2535 de 1993, dentro del establecimiento.

- 18.No realizar ni permitir maltrato social, físico, psicológico o sexual a quienes ejercen prostitución.
- 19.No mantener en cautiverio o retener a quienes ejercen prostitución en el establecimiento.–Tal y como está establecido en la Ley 985 de 2005, el Código Penal y las normas que la deroguen o modifiquen.
- 20.No realizar publicidad de cualquier tipo, alusiva a esta actividad, en el establecimiento, ni incitar a ejercicio.
- 21.Velar por el cumplimiento de los deberes y comportamientos de quienes ejercen prostitución en su establecimiento.
- 22.Cancelar los tributos y demás cargas fiscales contempladas por el ordenamiento jurídico colombiano, relacionados directa o indirectamente con la prostitución.
- 23.Contar con circuito cerrado de televisión y un contrato de seguridad privado certificado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, y las autoridades de policía, acorde a la demanda potencial del establecimiento de comercio. En todo caso se garantizará el respeto por el derecho a la intimidad de las personas que ejercen la prostitución y sus clientes.
- 24.Velar por la presencia de las autoridades de policía alrededor de los establecimientos de comercio garantizando la seguridad a las personas que ejercen la prostitución, los clientes y/o usuarios de servicios sexuales.
- 25.Contratar laboralmente por escrito a las personas que ejercen la prostitución reconociendo todos los derechos laborales consignados en el Código Sustantivo de Trabajo y realizando los aportes puntuales correspondientes a la Seguridad Social.

Parágrafo 1º. El desconocimiento de los deberes mencionados en el artículo anterior, darán lugar a multas de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las medidas correctivas contenidas en el Código Nacional de Policía y a la comisión de las conductas punibles que pudieren configurarse.

Parágrafo 2º. Las multas relacionadas en el parágrafo anterior deben ser canceladas en el término correspondiente ante las autoridades distritales o municipales encargadas, una vez recaudadas, deben llegar al control del Fondo para el Restablecimiento Social de las personas que ejercen la prostitución.

ARTÍCULO 11. EXIGENCIA DE CONTRATOS LABORALES Y AFILIACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL. Es obligación de los establecimientos de comercio objeto de la presente ley, contratar a todas las personas que ejercen la prostitución mediante contrato laboral escrito sea a término definido o indefinido sin que sea válida otra forma contractual, pagar su

cotización al Sistema General de Seguridad Social y las prestaciones sociales a que haya lugar según los precisos términos del Código Sustantivo del Trabajo y normas complementarias.

Parágrafo 1º. Corresponde a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Salud y a la Superintendencia de Salud, o las entidades que hagan sus veces, velar de manera efectiva por el cumplimiento y respeto de las garantías irrenunciables y prerrogativas asistenciales de las personas que ejercen la prostitución, creando las dependencias necesarias para tal fin, ejerciendo controles permanentes, de acuerdo con las necesidades de la población que ejerce esta actividad en todo el territorio colombiano.

Parágrafo transitorio. Hasta tanto los Ministerios de Trabajo y Salud, creen y ejecuten un sistema de cotización por días o proporcional a la intensidad temporal de la labor desempeñada por los sujetos de la presente ley, es deber de los empleadores velar por el estricto pago mensual de la cotización al Sistema General de Seguridad Social de la persona contratada laboralmente.

ARTÍCULO 12. SOLIDARIDAD EN CABEZA DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DEDICADOS A LA PROSTITUCIÓN. Para todos los efectos legales los establecimientos de comercio objeto de la presente ley son solidariamente responsables a título de acción u omisión por los perjuicios causados a los y las trabajadoras vinculadas y a los usuarios que se encuentran dentro del establecimiento público a causa o con ocasión de los servicios a su cargo prestados directamente y/o por terceros, o por aquellos productos que distribuya.

Parágrafo. En los casos que se compruebe que se ha puesto en riesgo la vida de algún empleado y/o cliente debido al consumo de sustancias psicoactivas o cualquier otra actividad desarrollada al interior de los establecimientos, sin perjuicio de las otras consecuencias jurídicas, dará lugar a la aplicación de sanciones de conformidad con lo establecido en los artículos 195 y 196 del Código Nacional de Policía, Decreto Ley 1355 de 1970:

1. La suspensión parcial o definitiva del permiso o licencia de funcionamiento.
2. El cierre definitivo del establecimiento de comercio, con anotación en el respectivo registro de la Cámara de Comercio.

ARTÍCULO 13. DOTACIÓN ESPECIAL. Es deber de los establecimientos de comercio objeto de la presente ley, dar a sus trabajadores y personas que ejercen la prostitución la dotación especial para evitar daños auditivos por los altos decibeles y visuales por las luces empleadas en desarrollo de la actividad, y todas aquellas que ordene la Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP en el tiempo y condiciones indicadas por estas, o por lo menos una vez cada seis (06) meses calendario.

ARTÍCULO 14. CARGAS TRIBUTARIAS. Corresponde a los establecimientos objeto de la presente ley cumplir con las cargas tributarias no sólo por los bienes que comercializa, sino, por los servicios sexuales que presta a través de las personas contratadas por los mismos y las demás exigibles, de conformidad con las normas fiscales vigentes.

Parágrafo. Con base en la información suministrada por las autoridades distritales y municipales, corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia – DIAN, realizar operativos de inspección, control y vigilancia permanentes a los establecimientos de comercio referidos en la presente ley, y tomar las medidas que son de su competencia.

ARTÍCULO 15. CONSTANCIA DE LOS SERVICIOS SEXUALES. Los establecimientos comerciales, deben tener una base de información y llevar un registro cronológico detallado de los servicios sexuales prestados, de acuerdo a la contabilidad exigida por el Código de Comercio, que contenga entre otros datos: fecha, lugar, breve descripción del servicio, valor cancelado y valor de la comisión pagada al establecimiento de comercio por la prestadora del servicio.

Parágrafo 1º. La anterior información sólo puede ser revelada a autoridades que en ejercicio de sus competencias requieren de su exhibición con fines estrictamente oficiales, y a terceros bajo orden judicial, siempre que se respete el derecho a la intimidad de las personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución, debiéndose emplear criterios ponderadores de razonabilidad, proporcionalidad y objetividad.

Parágrafo 2º. En todo caso el usuario y consumidor sexual tiene derecho a que se le informe de manera previa, detallada y escrita los servicios sexuales y condiciones contractuales pactadas.

Parágrafo 3º. El incumplimiento parcial o total de los servicios sexuales pactados entre las partes, no le permite al usuario exigir el cumplimiento de la obligación in natura, solamente puede repetir contra el establecimiento de comercio por el valor total de obligación inicialmente pactada.

ARTÍCULO 16. COMISIONES EXIGIBLES. Los establecimientos comerciales objeto de la presente ley, en ejercicio de su autonomía de la voluntad, en caso de optar por esta modalidad de pago, sólo podrán cobrar hasta el 30% del precio, valor o contraprestación pactada por el servicio sexual cancelado o pendiente por cancelar a las personas que ejercen la prostitución.

Parágrafo. El desconocimiento de los topes contenidos en el artículo anterior, permite que la persona afectada pueda acudir a la respectiva autoridad o jurisdicción a reclamar el valor demás cancelado.

ARTÍCULO 17. ACREDITACIÓN. Es deber inobjetable que todos los establecimientos de comercio objeto de la presente ley, que acudan a cada autoridad distrital o municipal donde operan los mismos, para que sean verificadas en rigor cada una de las obligaciones y permisos de que tratan el artículo 10 de la

presente norma y que constituyen un requisito necesario e indeclinable para su funcionamiento, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Parágrafo 1º. Los establecimientos antes referidos deberán acogerse a un reglamento interno que establezca de manera clara las normas sobre el funcionamiento del establecimiento, conforme a los lineamientos de la presente ley.

Parágrafo 2º. La inobservancia de la acreditación genera una multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes dependiendo de su gravedad y afectación a la colectividad, en caso de reincidencia se genera suspensión hasta por 2 meses, y luego el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si se continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley.

Parágrafo 3º. Las multas relacionadas en el parágrafo anterior deben ser canceladas en el término correspondiente ante las autoridades distritales o municipales encargadas, una vez recaudadas, deben llegar al control del Fondo para el Restablecimiento Social de las personas que ejercen la prostitución.

ARTÍCULO 18. HORARIOS. Todos los establecimientos comerciales objeto de la presente ley, se rigen por el horario que fije cada distrito o municipio para los establecimientos de entretenimiento y de expendio y consumo de bebidas alcohólicas, sin que sea válido evadir sus efectos, simulando o empleando denominaciones diferentes, en virtud del principio de la realidad sobre las formas.

ARTÍCULO 19. NORMA APLICABLE. Al ser la presente norma, una ley especial y posterior a la ley 232 de 1995 la cual sólo será aplicable de manera restrictiva y cuando resulte necesario, en todo aquello que no contraríe el fiel sentido de esta o la haga nugatoria.

CAPÍTULO V

FONDO PARA EL RESTABLECIMIENTO SOCIAL DE PERSONAS QUE EJERCEN LA PROSTITUCIÓN.

ARTÍCULO 20. ASPECTOS GENERALES. Créese el Fondo para el Restablecimiento Social de las personas que ejercen la prostitución, como un fondo administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la entidad que haga sus veces para financiar y desarrollar programas dirigidos hacia las personas que ejercen la prostitución en coordinación con las Secretarías Departamentales, Distritales y/o municipales de salud; el Departamento para la Prosperidad Social o la entidad que haga sus veces, y las entidades encargadas de la atención social a nivel departamental, distrital y/o municipal.

ARTÍCULO 21. FUNCIONES. Son funciones del presente fondo, prevenir, tratar y restablecer los derechos de las personas que ejercen la prostitución, creando programas especiales de atención a sus necesidades, campañas, estudios,

suscribiendo convenios, generando oportunidades, subsidios, y en general todas aquellas actividades que guarden una relación directa con el aspecto teleológico o finalista de la presente norma.

ARTÍCULO 22. FONDOS. El presente fondo funcionará con los siguientes recursos:

1. Los aportes del Presupuesto Nacional.
2. Las donaciones y aportes voluntarios.
3. Las multas impuestas a los establecimientos de comercio y personas que ejerzan la prostitución por el incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley.
4. Los rendimientos del propio fondo.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Salud y la Protección Social o la entidad que haga sus veces reglamentará en el plazo de dos (2) años las condiciones específicas para el funcionamiento de dicho fondo y definirá con las demás entidades competentes una Política Pública a nivel nacional para la atención de las personas que ejercen la prostitución.

Parágrafo 2º. Con el fin de no hacer nugatorios los propósitos señalados en los artículos 20, 21 y 22 de la presente norma, los funcionarios del Ministerio de Salud y la Protección Social o la entidad que haga sus veces, deberán contar con funcionarios que ejerzan el cobro coactivo a los infractores de las multas que integran los recursos del Fondo para el Restablecimiento Social de las personas que ejercen la prostitución, bajo los procedimientos establecidos en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

ARTÍCULO 23. CONTROLES. Es deber del Ministerio de Salud y la Protección Social, las entidades encargadas de la atención social a nivel departamental, distrital y/o municipal, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República velar por el funcionamiento del Fondo para el Restablecimiento Social de las personas que ejercen la prostitución. El Ministerio de Salud y la Protección Social, deberá presentar informes anuales sobre los programas desarrollados y publicar periódicamente su gestión en la página web de la entidad para el conocimiento de la ciudadanía.

CAPÍTULO VI

DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN

ARTÍCULO 24. PROHIBICIONES. Está prohibido a los medios de comunicación televisivos, escritos, radiales, virtuales y páginas web que operan en el territorio colombiano prestar servicios de clasificados, realizar propagandas, presentar programas, concursos u ofrecer servicios donde se haga insinuación explícita o implícita de servicios sexuales y aquellos que guarden relación directa, so pena de ser multados de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales

vigentes por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y retirados o censurados los actos prohibidos.

Parágrafo 1º. Las multas relacionadas en el artículo anterior deben ser canceladas en el término correspondiente ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o las autoridades encargadas, una vez recaudadas, deben llegar al control del Fondo para el Restablecimiento Social de las personas que ejercen la prostitución del Ministerio de Salud y la Protección Social para lo de su competencia.

Parágrafo 2º. Corresponde a la Policía Nacional y cuerpos investigativos que cumplen funciones de policía judicial, coadyuvar para los medios virtuales y páginas web referidas no contravengan lo dispuesto, y en caso que estos lo hagan se comunique a las autoridades competentes.

ARTÍCULO 25. FUNCIÓN SOCIAL. Corresponde a los medios de comunicación televisivos, escritos, radiales y virtuales realizar campañas y cubrimientos de difusión sobre los derechos de las personas que ejercen la prostitución.

CAPÍTULO VII

CENTROS EDUCATIVOS

ARTÍCULO 26. OBLIGACIÓN ACADÉMICA. Todos los centros educativos públicos y privados, a través de los proyectos pedagógicos en educación para la sexualidad, que de conformidad con la Ley 115 de 1994 deben implementar de manera obligatoria todas las instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica, y media se incluirá el desarrollo de conocimientos, habilidades, y actividades relacionadas con la valoración de sí mismo, el derecho a la intimidad y el derecho a la integridad física, psíquica y social, considerando las particularidades del contexto de la comunidad educativa.

Parágrafo. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional y a las secretarías distritales de educación, donde se encuentran ubicados los centros educativos, velar por el cumplimiento de lo antes dispuesto.

CAPÍTULO VIII

PLANEACIÓN Y URBANISMO

ARTÍCULO 27. DEFINICIONES. Para efectos de una adecuada planeación urbanística de las entidades territoriales, acorde al orden público, la sana convivencia y el respeto de los derechos de las personas que ejercen la prostitución y de quienes no la ejercen, se adoptan las siguientes definiciones:

a) **Servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines:** Son aquellos que comprenden cualquier clase de actividad de prestación de

servicios sexuales, realizados en casas de lenocinio, prostíbulos o establecimientos similares, independientemente de la denominación que adopten.

b) **Usos incompatibles o usos restringidos de comercio y servicios:** Son aquellos usos en donde se desarrolle cualquier clase de actividad incompatible con el ejercicio de la prostitución determinada por los Planes de Ordenamiento Territorial y los demás instrumentos que los desarrollen o reglamenten.

ARTÍCULO 28. INCOMPATIBILIDAD Y LOCALIZACIÓN. En los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen deberán prever las situaciones en las que primen los usos residenciales, institucionales o educativos sobre los usos incompatibles o usos restringidos de comercio y de servicio relacionados con el ejercicio de la prostitución.

Parágrafo. Los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que los desarrollen o reglamenten deberán precisar los sitios específicos donde se podrán localizar los establecimientos para la prestación de servicios sexuales, así como las condiciones y restricciones a las que deben sujetarse. Los ajustes necesarios se realizarán en el plazo de dos (2) años incluyéndose en los proyectos de ajuste en trámite.

ARTÍCULO 29. PROGRAMAS DE REORDENAMIENTO. En los actos modificatorios de los Planes de Ordenamiento Territorial, que resulten de los procesos de revisión de los mismos, se contemplarán las condiciones para la relocalización de los usos incompatibles mencionados en esta ley. Dicha relocalización se sujetará, como mínimo, a las siguientes reglas:

1. Los municipios y distritos fijarán términos máximos improrrogables, que no podrán ser inferiores a diez (10) años, para la relocalización de los establecimientos existentes permitidos por las al respectivo acto de revisión de sus Planes de Ordenamiento Territorial, en los que se desenvuelvan los usos incompatibles mencionados en la normas anteriores presente ley.

2. Podrán establecerse beneficios para fomentar la relocalización concertada, sin perjuicio del término máximo señalado en el numeral anterior.

3. Vencido el término máximo de relocalización previsto en el presente artículo, el desarrollo de los usos incompatibles de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines acarrearán las sanciones previstas en el artículo 104, numeral 4, de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003.

4. Los alcaldes municipales o distritales adoptarán mecanismos ágiles para informar a los propietarios o administradores de los establecimientos objeto de relocalización, sobre los sitios exactos en donde pueden ubicarlos, los plazos y las condiciones para ello, de acuerdo con las normas del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, o los instrumentos que lo desarrollen y reglamenten.

Parágrafo 1º. En los programas de reordenamiento se debe garantizar, por lo menos, la participación de las autoridades competentes en el municipio o distrito en materia de bienestar social, salubridad, seguridad y medio ambiente.

Parágrafo 2º. Las anteriores disposiciones cobijan a todos los establecimientos públicos objeto de la presente ley que operan en el territorio nacional, sin que puedan predicarse situaciones consolidadas o derechos adquiridos para evitar sus efectos, salvo los usos incompatibles existentes en virtud de programas especiales de la Administración orientados a la protección de la población que ejerce la prostitución.

CAPITULO IX

DISPOSICIONES VARIAS

Con el fin de no hacer ilusoria la finalidad de la presente norma corresponde a las siguientes autoridades:

ARTÍCULO 29. ALCALDES Y GOBERNADORES. Dentro de sus planes de inversión social y desarrollo, tener prioridad junto con los demás sujetos de especial protección constitucional, de los programas y gastos necesarios para restablecer los derechos sociales y laborales de las personas que ejercen la prostitución, creando estrategias, mecanismos efectivos y un monto comprobable presupuestal con este propósito.

Parágrafo. También es deber de los alcaldes y gobernadores como garantes del orden público, así como de los demás órganos de control, realizar actuaciones de inspección, control y vigilancia para que los derechos y deberes de los sujetos de la presente ley, sean acatados y cumplidos como lo establece la Constitución y la ley.

ARTÍCULO 30. AUTORIDADES JUDICIALES Y ORGANOS DE CONTROL. La Fiscalía General de la Nación, los jueces de la República y Órganos de Control, deberán velar porque las personas que ejercen la prostitución, sean escuchadas, tenidas en cuenta y no sean re victimizados por parte de las diferentes autoridades en los procesos adelantados sean administrativos, judiciales y no extrajudiciales, poniendo en duda su calidad de víctima de algún delito o la afectación en un derecho subjetivo tutelado.

ARTÍCULO 31. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Corresponde al Departamento Administrativo Nacional de Estadística planear, elaborar, procesar, analizar y difundir estudios y estadísticas relacionadas con la caracterización de las personas y establecimiento dedicados a la prostitución.

CAPITULO X

VIGENCIA Y DEROGATORIA

ARTÍCULO 32. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

Este proyecto de Ley, denota una relevancia notoria dentro de un Estado Social de Derecho, como el que se implementó en Colombia por obra del constituyente de 1991, volviendo los criterios axiológicos en verdaderos mandatos de optimización permanentes como lo sostiene el maestro Robert Alexy¹, que cumplen un papel protagónico e indeclinable, merecedores de una protección especial por parte del Estado en su promoción, seguridad, y garantía real y efectiva en su ejercicio.

Iniciativa legislativa que tiene como propósito regular y establecer medidas afirmativas o de discriminación positiva a favor de las personas que se encuentran en **situación, condición o estado** de prostitución, en sus diferentes modalidades consentida no coaccionada; buscando dignificar a este grupo de personas, restableciéndoles sus derechos frente a la sociedad con acciones idóneas, necesarias e incluyentes, que sin lugar a dudas, son uno de los tantos grupos que ameritan de una especial protección constitucional y, que en más de las veces, las circunstancias socio-económicas que experimenta el país convierten esta actividad de vieja data como una alternativa sostenible para suplir las necesidades básicas de las personas que la practican (sean hombres o mujeres) y de sus personas a cargo.

De igual forma se busca implementar acciones estatales serias y conducentes, para controlar la proliferación de la actividad de la prostitución, en un marco de salubridad, seguridad y prevención por parte de la Administración, conforme a los fines del Estado que se desprenden del artículo 2 de la Constitución Nacional, que coincidan con otras medidas adoptadas legalmente para abolir el proxenetismo y todo tipo de esclavitud sexual, como lo es la Ley 1336 de 2009 *“Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes”*, de la cual fui autor. Sin que sea posible sostener que el reglamentar la prostitución como una conducta indeseable socialmente, es equivalente a su fomento, apología o patrocinio.

2. Breves antecedentes de la prostitución en la historia

Resulta inocultable y un tanto redundante, afirmar que la actividad de la prostitución es consustancial a la existencia misma de las diferentes sociedades y formas de convivencia entre personas, reconocida unánimemente como *“la profesión más antigua del mundo”*, cuyos primeros indicios de existencia se remontan al siglo XVIII a. C en Mesopotamia, en donde existían insipientes disposiciones que obligaban a la colectividad a proteger los bienes de las

¹ ALEXY, Robert, *“Teoría de los derechos fundamentales”*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

prostitutas, posteriormente en Código de Hammurabi², incluyó a las personas dedicadas a esta actividad como legítimas para adquirir a título de herencia, luego en la Grecia antigua esta conducta se derivó del verbo *pernemi* (vender), en donde las prostitutas podían ser independientes o influyentes, y desplegada tanto por mujeres como por hombres, y se les obligaba a vestir de una forma determinada y a pagar impuestos sobre su actividad.

Más adelante en el Imperio Romano, también se pudo apreciar la existencia de la prostitución como un trabajo socialmente considerado, donde se consagraron tarifas y salarios para sus practicantes, quienes debían vestir trajes de color púrpura y a pagar tributos, para ser tenida como legal. Podían ser independientes o dependientes, cuando estaban vinculadas a un burdel, prestando servicios puramente sexuales o de acompañamiento, similar a las Geishas japonesas.

En la Biblia se ofreció salvación, perdón y aceptación a las prostitutas. En Mateo 21:31-32, se puntualizó: "*Jesús les dijo: De cierto os digo que los publicanos y las ramerías van delante de vosotros al reino de Dios. Porque vino a vosotros Juan en camino de justicia, y no le creísteis; pero los publicanos y las ramerías le creyeron; y vosotros, viendo esto, no os arrepentisteis después para creerle*".

En Mesoamérica los aztecas fueron la civilización que dio cabida como muchas otras a la prostitución bajo el concepto *āhuiyani* 'contento/a, satisfecho/a, feliz', quienes ejercían el oficio en edificios o caminos dedicados exclusivamente a este objeto, conocidos con el nombre *Cihuacalli*, en donde se recibían mercancías y objetos de valor, a cambio de favores sexuales.

Ulteriormente en la Edad Media como consecuencia de la difícil situación entre las diferentes clases sociales, las prostitutas no tuvieron otra opción que albergarse en pequeñas urbes desde donde prestaban sus servicios sexuales a cambio de otros bienes y servicios, sitios frecuentados por estudiantes universitarios, quienes debían ser perseguidos por los rectores de los centros educativos a los que pertenecían. Es quizá -según analistas-, este uno de los momentos coyunturales para la consolidación de la figura del burdel o casa de citas.

En el plano contemporáneo se destacan los antecedentes de la época del renacimiento del siglo XVIII, donde estuvo generalmente prohibida la venta de servicios sexuales, bajo el argumento, de ser una fuente de pecado, estando toda la política social orientada a reprimir la prostitución, pero al mismo tiempo siempre persistió otra corriente de doble moral, que patrocinó la prostitución,

² "*Ley 178: Si el padre dio a una sacerdotisa o mujer pública (prostituta) un sericuto y grabado una tablilla, si en la tablilla no grabó que ella podría dejar su herencia a quien quisiera y seguir los deseos de su corazón, cuando el padre haya ido a su destino, los hermanos tomarán su campo y su jardín, y según el valor de su parte, darán un donativo de trigo, de aceite y de lana y contentarán su corazón (dándole lo necesario). Si los hermanos, según el valor de su parte, no le han dado trigo, aceite, lana, y no han contentado su corazón, ella dará su campo y su huerto al cultivador que le parezca bueno, y su cultivador la sustentará. Ella disfrutará del campo, del huerto y de todo lo que el padre le dió, mientras viva. No los dará por plata, ni pagará a otro con ellos. Su parte heredada pertenece a sus hermanos.*", El código de Hammurabi en Wikisource.

argumentando un deseo o necesidad sexual rutinaria. Realidad que ha sido reflejada hasta la actualidad en una gran parte de los diferentes Estados modernos, como es el caso de Estados Unidos de América entre los años 1910 y 1915, y en los diferentes países con modelo económico-político comunista.

De ahí que es un error, intentar ignorar y obviar un fenómeno que se encuentra presente en todos los niveles sociales y económicos sin distinción alguna, en las diferentes formas de convivencia social, o sostener que el atender estas necesidades legalmente en asocio a las demás ramas del poder público bajo los diferentes esquemas existentes (que más adelante serán relacionados), puede conducir a un Estado moderno a multiplicar la condición sexual de la prostitución.

3. La prostitución en el derecho comparado, desde el paradigma del prohibicionismo o reglamentarismo

El derecho comparado se mueve bajo el dilema bizantino del prohibicionismo o el reglamentarismo frente a la oferta de servicios sexuales consentidos a cambio de un precio. Esquemas que no se exhiben de manera autónoma y eficaz para controlar de una buena vez la prostitución con los visos de complejidad que presenta, propios de una sociedad cada vez más globalizada y apegada a las nuevas tecnologías. Demostrándose que una problemática para algunos y una fuente de ingresos u opción de vida para otros, no puede ser anulada desde un solo punto de vista.

Existen países en América como Estados Unidos en donde como ya fue anotado, hace más de 100 años se encuentra prohibida formal y materialmente la prostitución, salvo en algunos condados del estado de Nevada donde es permitida bajo estrictos controles gubernamentales y de salubridad pública. También lo está predominantemente prohibido en Asia como Tailandia donde según estudios recientes unas 50.000 mujeres dedicadas al negocio sexual han encontrado refugio en Japón. En Corea del Sur y del Norte, Birmania, Laos, Mongolia, Vietnam y Filipinas, esta proscrita la prostitución. Por su parte en África y demás territorios musulmanes, está restringido el turismo sexual, llegando incluso a implantarse en algunos Estados la pena de muerte para las mujeres que sean sorprendidas en su ejercicio. Dándole vida todos estos países al modelo “*prohibicionista*”. A pesar de los innegables esfuerzos, muchos de estos países siguen siendo un foco ostensible de prostitución y turismo sexual.

En algunos Estados miembros de la Unión Europea se ha hecho uso de modelos “*abolicionistas*” entre estos en Suecia, Noruega e Islandia; consistente en que no es perseguida la prostitución en sí misma, pero si los clientes que acuden en busca de un servicio sexual, en palabras del Diputado para la Justicia noruega Astri Aas Hansen ésta medida encuentra su fundamento por cuanto: “*Nosotros pensamos que comprar sexo es inaceptable porque favorece el tráfico humano y*

*la prostitución forzada*³. Sin embargo, a pesar de lo novedoso de la estrategia, es palmario que la medida no fue contundente para acabar con este flagelo público, siendo muy usual la existencia de prostitutas en estas zonas del continente, y posicionándose cada días más como destinos sexuales por excelencia.

De otra parte existen países como Holanda, Alemania y Nueva Zelanda bajo un modelo mencionado como “*pro regulación*”, en el cual la prostitución es un oficio, que se puede ejercer de manera independiente o dependiente, siempre que existan condiciones laborales ajustadas a derecho, donde se cuenten con garantías prestacionales como la celebración de contratos laborales escritos, afiliaciones al sistema de salud y pensión, controles infecciosos, intensidad en las jornadas, manejo de suelos y el pago de impuestos sobre los servicios prestados. Como consecuencia de lo anterior, algunos expertos han sostenido que se ha abierto paso a un último modelo, reconocido como “*laboral*”⁴ por sus evidentes prerrogativas asistenciales. No obstante, existen evidencias tangibles que apuntan a demostrar que políticas públicas como éstas, aplicadas de manera aislada, sin que descansen en otras herramientas de igual naturaleza, capaces de frenar un desbordamiento en el funcionamiento de servicios sexuales, pueden desencadenar en proliferación de más personas dedicadas a la prostitución, por el incremento desmedido y permanente de la oferta y de la demanda, algo similar a lo que sucede en temas de consumo de estupefacientes y despenalización de sustancias prohibidas.

En países como Francia, Italia y España la prostitución no se encuentra prohibida, pero se persigue puniblemente a todas aquellas personas, individuos y organizaciones que utilicen a terceros para ejercer cualquier actividad sexual y saquen provecho de ello, tipificando la conducta proxeneta. Posturas públicas que han ido variando notablemente hacia un modelo ecléctico un tanto abolicionista. A modo de ejemplo el 29 de Enero de 2011 en el ayuntamiento de Sevilla España la Administración tomó la determinación de multar de 750 a 3000 euros a las personas que sean sorprendidas como clientes de un servicio sexual⁵. Se cree que en el País Vasco al año se producen 18.000 millones de euros por cuenta de la prostitución, así lo sostuvo la Asociación de Propietarios de Clubes de Alterne.

³ Leer al respecto la noticia titulada “*New Norway law bans buying of sex*”: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7806760.stm>.

⁴ Pie de página No. 29 de la sentencia T-629 de 2010 de la Honorable Corte Constitucional M.P Juan Carlos Henao: “*Este tipo de regímenes ha dado lugar recientemente a introducir un **cuarto modelo** a los tradicionalmente reconocidos, denominado laboral en el cual la prostitución se valora como un trabajo más, al cual deberían aplicarse los mismos instrumentos utilizados para proteger a los trabajadores de las diferentes industrias de eventuales abusos y violaciones de sus derechos. Así en Marjam Wijers, “Delincuente, víctima, mal social o mujer trabajadora: perspectivas legales sobre la prostitución”. En Osborne. Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el siglo xx.. Barcelona, Bellaterra, 2004. Citado por Mauricio Rubio. Viejos verdes y ramas peladas: una mirada global a la prostitución. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 299 y 301”.*

⁵ <http://www.publico.es/espana/358743/sevilla-multara-solo-a-los-clientes-de-prostitucion>.

Es sorprendente conocer que según cifras Latinoamérica es uno de los pilares más fuertes de prostitución en el mundo entero. Volviéndose las mujeres latinas una opción fácil para ingresar en el mercado sexual en países del primer mundo, sólo en Holanda se estima que el 10% de visas solicitadas por países centroamericanos son con la intención de ingresar a ese país en busca de personas dedicadas a la prostitución. En atención al documento titulado “*Prostitución en Latinoamérica*” de Silvia Cuevas Morales, en clubes de Alterne para el año 2005, se identificaron 5.015 brasileñas, 2.388 colombianas, 1.296 paraguayas, 1.372 dominicanas, 779 venezolanas, 558 ecuatorianas, 182 argentinas, 15 puertorriqueñas y 2 guatemantecas, entre otras.

Ana María Lara en el informe “*Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: Una propuesta para enfrentarlas*”, acotó el elemento **voluntariedad** o **consentimiento** para escoger la prostitución como una opción de vida y fuente de ingresos, considerándola como una quimera o falacia, invocando que en países con escasas oportunidades laborales, donde impera un déficit financiero, junto un olvido por parte de los Estado, es difícil poder sostener que la prostitución es una opción de vida, así: “*la difícil situación socioeconómica de algunas personas las estimula a buscar formas aparentemente fáciles de hacer dinero, lo que en la mayoría de los casos las convierte en víctimas de las bandas criminales organizadas que las someten a todo tipo de labores bajo engaños o por la fuerza. De esta manera, las redes de tratantes, aprovechándose de las condiciones de pobreza, del conflicto armado interno y de las ansias de un futuro mejor de muchos colombianos y colombianas, los someten a explotación sexual, a trabajos forzados y a otras situaciones similares, como en la época de la esclavitud. Estas razones hacen vulnerable a la población colombiana, presa fácil de los tratantes*”⁶.

En plano del Derecho Internacional, es de resaltar que dada la magnitud de los hallazgos tempranos en diferentes países, la Organización de las Naciones Unidas ONU en 1949 celebró la “*Convención para la supresión del tráfico de personas y la explotación de la prostitución de otros*”, en donde se definió la prostitución como una de las tantas formas de esclavitud así exista consentimiento expreso y real de las personas que son inducidas a esta deplorable situación social. Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución No. 34/180, de 18 de diciembre de 1979, se incorporó la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, en su artículo 6º se enmarcó que los Estados partes “*tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de las mujeres*”. Disposiciones que coinciden con el protocolo de Ginebra de 1957 que versa sobre la prohibición del trabajo forzoso, y con la Convención de Palermo, que hace parte de nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 800 de 2003 y que trajo a colación prohibiciones relativas a la trata de personas, en especial de mujeres y niños.

⁶ <http://www.umng.edu.co/documents/63968/76556/Rev3No1.AnaMaLara.pdf>. Consultado el 22 de Julio de 2012.

En el mismo sentido el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, a cargo de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de la Droga y la Prevención del Crimen, insistió en la necesidad de un nuevo mecanismo internacional para anular la esclavitud sexual de mujeres y niñas. El informe concluyó: *“anualmente, miles de mujeres y niñas en todo el mundo son objeto de este tráfico y se ven empujadas al intercambio sexual ilícito. Y aunque algunas lo hacen por decisión propia, muchas son forzadas a prostituirse en contra de su voluntad”*. Además *“La trata de personas se ha incrementado en áreas de gran desempleo y con crisis financiera, donde las mujeres están ansiosas de aceptar trabajo en otros lugares. Así son atrapadas en la red del tráfico a través de anuncios que les ofrecen trabajo como artistas, modelos, sirvientas, ayudantes de cocina, o incluso novias. Algunas caen también en la red a través de amigos o conocidos.”*

Más adelante en el año 2000, se suscribe por la misma Asamblea, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, como un complemento a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en la que se define el fenómeno de la trata de personas. Esta misma Entidad supranacional, en el año 2009 determinó que sólo en Europa existen cerca de 270.000 víctimas de la trata de personas⁷.

Tenemos entonces, que existen bases jurídico-políticas vinculantes en torno a la prostitución, siendo un deber de todos los Estados que experimentan esta práctica, regular e implementar medidas sea para castigar, abolir o regular una actividad económica asumida por una gran población, sea cual sea su causa u origen. Premisa que refuerza la necesidad de la presente iniciativa legal.

4. La prostitución en el contexto colombiano, a la luz de las pocas fuentes formales existentes y la jurisprudencial de la Honorable Corte Constitucional. Vacíos públicos que suple la presente iniciativa legal como un modelo “reglamentarista”

Nuestro ordenamiento jurídico en relación con la prostitución ha sido un tanto ajeno, distante y poco, sin que se haya adoptado un modelo frente a este innegable fenómeno social, reticencia pública que ha generado una profunda ruptura a los derechos de las personas que se dedican a esta actividad y de manera indirecta a todas las personas que se ven afectadas por la incidencia de tal realidad. Existiendo un manto o vacío del Estado al respecto, como quiera que si bien es cierto la prestación de servicios sexuales no está prohibida por el derecho positivo Colombiano –salvo el proxenetismo o el empleo de menores de edad-, no lo es menos que no existen políticas nacionales serias y adecuadas conforme a tal práctica social, quedando temas de importancia mayúscula en la indefinición como: las condiciones de salubridad de las personas que se encuentran en **situación, condición o estado** de prostitución y por ende de sus

⁷ <http://edition.presstv.ir/detail/109015.html>.

clientes, temas de seguridad en su funcionamiento, en materia asistencial, laboral, social incluyente, de planeación, urbanismo e integración.

Bien es sabido que el Congreso de la República como órgano de representación popular tiene a su cargo de manera prevalente, regular todos los temas de vital importancia en el territorio colombiano, como se infiere del contenido literal y sentido obvio del artículo 150 y siguientes de la Constitución Política.

Sin embargo, sin desconocer el trabajo del órgano legislativo, existen materias que no han sido de atención oportuna por esta rama del poder, y que se están en mora por el pensamiento conservador y retrogrado de muchos parlamentarios, me refiero a temas como: el de eutanasia, aborto, dosis mínima, matrimonio y derechos de parejas del mismo sexo, por poner algunos ejemplos. Vacío que ha obligado a otras Corporaciones como la Honorable Corte Constitucional por vía del control constitucional abstracto de las sentencias de constitucionalidad, y concreto en las providencias de tutela, a llenar o suplir esta deficiencia normativa. De ahí que muchos han sostenido que el Alto Tribunal legisla y se extralimita en su función de salvaguardar la Carta Fundamental y los Derechos Fundamentales de los ciudadanos.

Compartimos el criterio de doctrinantes como el Profesor Hugo Alberto Marín Hernández⁸, quien sostiene que los temas álgidos o trascendentales que afecten en buena medida a la colectividad que integra la sociedad, deben ser del resorte exclusivo de los órganos de representación popular, por elementales razones democráticas, donde descansan los intereses directos de los electores, tal y como fue pensado por el Constituyente de 1991, al proclamar la existencia de un Estado Social de Derecho, y no de manera privativa sobre los jueces de la República. Circunstancia que hasta el momento no se ha satisfecho en debida forma.

En cuanto a disposiciones con rango legal o normativo que deben ser traídos a colación con el tema sometido a consideración, encontramos el Código Nacional de Policía (Decreto 1335 de 1970, modificado por el Decreto 522 de 1971), en su Capítulo VIII titulado *“De la Prostitución”* definió en su artículo 178 la prostitución del siguiente modo: *“Ejerce la prostitución la persona que trafica habitualmente con su cuerpo, para satisfacción erótica de otras varias, con el fin de asegurar, completar o mejorar la propia subsistencia o la de otro”*, dejando por fuera esta definición a los hombres y las nuevas formas de prostitución que se ejercen habitualmente.

Ese mismo artículo en su inciso segundo, enmarcó las obligaciones del Estado predicables respecto a la prostitución: *“El Estado utilizará los medios de protección*

⁸ Es abogado de la Universidad Externado de Colombia, Especialista en Derecho Público de la misma universidad, Magister y Doctor en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid (España), actualmente es profesor de la Universidad Externado y es Magistrado Auxiliar de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

social a su alcance para prevenir la prostitución y para facilitar la rehabilitación de la persona prostituida”.

Por parte el artículo 179, fue diáfano al advertir: *“El sólo ejercicio de la prostitución no es punible”.* Los artículos 180 y 181 atribuyeron las siguientes competencias: *“Las Asambleas Departamentales o los Concejos podrán reglamentar lo relativo a la prostitución sujetándose a los preceptos de este estatuto y a los reglamentos que dicte el Gobierno Nacional”.* *“La nación, los departamentos y los municipios organizarán institutos en donde cualquier persona que ejerza la prostitución encuentre medios gratuitos y eficaces para rehabilitarse. La rehabilitación se ofrecerá por todos los medios que sean posibles sin que tenga carácter imperativo”.*

Ese Estatuto mencionó tangencialmente las prerrogativas asistenciales en cabeza de las personas en ejercicio de la prostitución, en el artículo 182: *“El tratamiento médico de las enfermedades venéreas es obligatorio. El que se preste en establecimiento oficial será gratuito así como las drogas que se suministren”.* Finalmente el artículo 183 como disposición final, advirtió que *“Las autoridades podrán solicitar informaciones respecto del ejercicio de la prostitución con el fin de hallar los mejores medios de rehabilitación de quienes se dediquen a ella”.*

En un ámbito Distrital, son también escasos los actos generales, abstractos e impersonales, que guardan relación con la prostitución, como lo es el Acuerdo No. 079 de 2003 del Consejo de Bogotá, donde en su título IV encabezado *“Quienes Ejercen la Prostitución”;* incluyó dentro de las políticas públicas de la Capital, medidas importantes, que van desde los deberes para quienes la ejercen, obligaciones de los establecimientos comerciales, hasta el uso del suelo para la materialización de esta conducta. Lastimosamente, a pesar del gran avance de los mandatos contemplados por el Distrito bogotano, que se infieren indefectiblemente como un notorio avance que cierra en buena medida la brecha social existente, muchos de los mismos se han quedado en el plano formal y nunca material por falta de compromisos políticos, que deben ser extendidos uniformemente por todo el territorio nacional.

En igual sentido el Acuerdo Municipal No. 005 de 2011 de Sogamoso Boyacá, bautizado *“mediante el cual se formula y adopta una política para la inclusión social de mujeres que se encuentran en situación de prostitución”;* acuerdo que surgió producto del consenso entre el Concejo de la ciudad y mujeres retiradas que se encontraban en situación de prostitución. Destacándose obligaciones un tanto generales –sin descripción de conducta- similares a las de un Plan de Desarrollo, para tratar la problemática de la prostitución, consignados a modo de compromisos preventivos e incluyentes asistenciales, en salud, acompañamiento social, y exploración sexual de las prostitutas y su familiares más próximos.

La doctrina constitucional ha creado una importante línea jurisprudencial a través de sus *ratio decidendi*⁹ en torno al tema de la prostitución –pese a la ausencia legal en la materia-, catalogando a este grupo de personas como de especial protección constitucional, beneficiarios de una atención cuidadosa por parte de la Administración capaz de superar su situación vulnerable.

La primera sentencia en delimitar la naturaleza de la prostitución como una actividad inmoral más no proscrita, fue la T-620 de 1995 M.P Vladimiro Naranjo Mesa, como se lee:

“Para el Estado social de derecho la prostitución no es deseable, por ser contrario a la dignidad de la persona humana el comerciar con el propio ser. Pero no puede comprometerse en el esfuerzo estéril de prohibir lo que inexorablemente se va a llevar a cabo y por ello lo tolera como mal menor; es decir, como una conducta no ejemplar ni deseable, pero que es preferible tolerar y controlar, a que se esparza clandestina e indiscriminadamente en la sociedad, dañando sobre todo a la niñez y a la juventud. Por otro lado, es conocido y aceptado el principio según el cual la ley positiva no puede prohibir todo lo que la moral rechaza, porque atentaría contra la libertad. De acuerdo con lo anterior, jurídicamente hablando puede decirse que en aras del derecho al libre desarrollo de la personalidad, las gentes pueden acudir a la prostitución como forma de vida, pero al hacerlo no pueden ir en contra de los derechos prevalentes de los niños, ni contra la intimidad familiar, ni contra el derecho de los demás a convivir en paz en el lugar de su residencia. (...)

Si se trata por varios medios de evitar que la mujer se prostituya, el Estado tienda a alejar ese mal ejemplo de las zonas residenciales, para evitar, entre otras, que la niñez y la juventud se vean impelidas hacia tan lamentable oficio. De ahí que no sea exacto presentar la prostitución como trabajo honesto, digno de amparo legal y constitucional, ya que ésta, por esencia, es una actividad evidentemente inmoral, en tanto que el trabajo honesto implica una actividad ética porque perfecciona, realiza a la persona y produce un bien. Si no fuera así, la Carta no fundaría el Estado social de derecho

⁹ Tal como lo ha sostenido de manera reiterada la Honorable Corte Constitucional la *ratio decidendi* constituye una clara excepción al artículo 230 de la Constitución Política o al mal llamado “criterio auxiliar” de la jurisprudencia, en este caso se advirtió en los siguientes términos: *“Una interpretación literal del artículo 230 constitucional indicaría que la jurisprudencia elaborada por las Altas Cortes es sólo un criterio auxiliar de interpretación, es decir, una mera guía u orientación para los jueces, carente por tanto de verdadero efecto vinculante. La anterior hermenéutica resulta inaceptable”*. Sentencia C-335 de 2008 M.P Humberto Sierra Porto. Ver entre otras la Sentencia SU-047 de 1999 M.P Carlos Gaviria Díaz y la T-292 de 2006 M.P Manuel José Cepeda Espinosa, donde se indicó: *“La ratio decidendi de las sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional”*.

en el trabajo. Mientras el trabajo es promocionado por el Estado; la prostitución no lo es, ni puede serlo; es decir, no puede caer bajo el amparo de que goza el trabajo.

Luego lo fue la sentencia SU-476 de 1997 M.P Vladimiro Naranjo Mesa, en donde se acto aun más el tema, llegando el Alto Tribunal Constitucional a la conclusión, que si bien es cierto las personas dedicadas a la prostitución son titulares de derechos con rango *iusfundamental*, debe entenderse que estas garantías axiológicas deben ceder muchas veces en aras del orden público y el interés general, de ahí que su ejercicio puede ser delimitado geográficamente, guiado por parámetros que concilien con personas que repudian o evitan esa condición, preservando la moral social como un bien jurídicamente tutelado. Según su contenido gramatical:

“La realidad histórica y sociológica demuestra que la prostitución no puede ser erradicada de manera plena y total, y que se trata de un fenómeno social común a todas las civilizaciones y a todos los tiempos. Obedece a factores diversos, de orden social, cultural, económico, síquico, etc. Lo cierto es que el Estado no podría comprometerse a erradicar por completo una práctica que siempre se ha dado y se dará; lo que sí puede es controlar su radio de acción. Para ello existen las llamadas "zonas de tolerancia", cuya finalidad es la de evitar que, de manera indiscriminada, se propaguen por todo el entorno urbano, invadiendo incluso las zonas residenciales, las casas de lenocinio y, en general, los establecimientos destinados a la práctica de la prostitución. (...)

Para el Estado social de derecho la prostitución no es deseable, por ser contrario a la dignidad de la persona humana el comerciar con el propio ser. Pero no puede comprometerse en el esfuerzo estéril de prohibir lo que inexorablemente se va a llevar a cabo y por ello lo tolera como mal menor; es decir, como una conducta no ejemplar ni deseable, pero que es preferible tolerar y controlar, a que se esparza clandestina e indiscriminadamente en la sociedad, dañando sobre todo a la niñez y a la juventud. Por otro lado, es conocido y aceptado el principio según el cual la ley positiva no puede prohibir todo lo que la moral rechaza, porque atentaría contra la libertad. De acuerdo con lo anterior, jurídicamente hablando puede decirse que en aras del derecho al libre desarrollo de la personalidad, las gentes pueden acudir a la prostitución como forma de vida, pero al hacerlo no pueden ir en contra de los derechos prevalentes de los niños, ni contra la intimidad familiar, ni contra el derecho de los demás a convivir en paz en el lugar de su residencia”.

En otra ocasión esa misma Corporación analizó en la sentencia C-507 de 1999 M.P Vladimiro Naranjo Mesa la constitucionalidad del Decreto Ley 85 de 1989,

“Por el cual se reforma el Reglamento de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares”, el cual contemplaba en su artículo 184 como falta al honor militar entre otras: “Asociarse o mantener notoria relación con personal que registre antecedentes penales o sean considerados como delincuentes de cualquier género o antisociales como drogadictos, homosexuales, prostitutas y proxenetas” y “Ejecutar actos de homosexualismo o practicar o propiciar la prostitución”, la primera disposición que fue declarada inexecutable, y la segunda de manera condicionada, en el entendido que era ajustada a la Constitución siempre y cuando se trate de actos sexuales, sean ellos de carácter homosexual o heterosexual, que se realicen de manera pública, o en desarrollo de las actividades del servicio, o dentro de las instalaciones castrenses, propiamente dichas. En esa misma providencia se arguyó: “La prostitución y la homosexualidad son, en efecto, opciones sexuales válidas dentro de nuestro Estado social de derecho, razón por la cual, aquellos que las han asumido como forma de vida, sin afectar derechos ajenos, no pueden ser objeto de discriminación alguna. Por el contrario, según las voces de la propia Constitución Política, su condición de personas libres y autónomas debe ser plenamente garantizada y reconocida por el orden jurídico, en igualdad de condiciones a los demás miembros de la comunidad”.

Más adelante la Corte hizo algunos juicios de constitucionalidad, relacionados indirectamente con la prostitución en las sentencias relativas a temas conexos, como la sentencia C-172 de 2004 que estudió la Ley 833 de 2003 M.P Jaime Córdoba Triviño que incluyó al ordenamiento jurídico colombiano el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados”, adoptado en New York (USA), el 25 de Mayo de 2000, y la sentencia C-636 de 2009 M.P Mauricio González Cuervo, donde se ventilaron reparos de constitucionalidad al artículo 213 de la Ley 599 de 2000 Código Penal que tipificó el delito de *“inducción a la prostitución”*, donde se enfatizó:

“Esta Corporación considera que no obstante la prostitución puede ser el resultado de una decisión libre, autónoma y voluntaria, el tipo penal acusado califica el dolo no de quien opta por prostituirse sino de quien induce, sugestiona o en general promueve la prostitución o al comercio carnal, con la intención de lucrarse o de satisfacer los deseos de una tercera persona.

7.2.3.2. Sobre la voluntariedad real de la decisión de prostituirse una persona y sus falacias, en el informe “Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: Una propuesta para enfrentarlas”, Ana María Lara se expresa que “la difícil situación socioeconómica de algunas personas las estimula a buscar formas aparentemente fáciles de hacer dinero, lo que en la mayoría de los casos las convierte en víctimas de las bandas criminales organizadas que las someten a todo tipo de labores bajo engaños o por la fuerza. De esta manera, las redes de tratantes,

aprovechándose de las condiciones de pobreza, del conflicto armado interno y de las ansias de un futuro mejor de muchos colombianos y colombianas, los someten a explotación sexual, a trabajos forzados y a otras situaciones similares, como en la época de la esclavitud. Estas razones hacen vulnerable a la población colombiana, presa fácil de los tratantes”.

EL último pronunciamiento que presenta semejanza con el asunto objeto de estudio, es la sentencia T-629 de 2010 M.P Juan Carlos Henao Pérez, es seguramente la sentencia más completa y enriquecedora constitucionalmente hablando, providencia que mostró con altura la función liberal, republicana y garantista del Alto Tribunal Constitucional, al resolver una tutela interpuesta por una prostituta, que había sido despedida de un establecimiento dedicado a la explotación económica sexual, por el hecho de encontrarse en estado de embarazo.

Después de un juicioso y exhaustivo estudio del derecho comprado y local de cara a la prostitución, la Corte mencionó que el contrato de servicios sexuales puede llegar a ser considerado como lícito; siempre que se compruebe el respeto de los derechos fundamentales de las personas y medie acuerdo de voluntades libre de coacción o vicio del consentimiento. Se consideró la prostitución con diferentes formas o modalidades, gracias a un informe realizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, y que son:

“Trabajadores sexuales (mujeres y hombres en todas sus apariencias), que cumplen horarios por un número cierto de horas en establecimientos, para un pago de turno de valor oscilante, en el que también se percibe un ingreso por consumo de licor, conforme a un sistema de “fichas”. En esta figura, tres son las relaciones que se tejen: i) la de quien ejerce la prostitución y el establecimiento de comercio; ii) la de aquella y cliente del servicio sexual; iii). La de éste y establecimiento de comercio.

Trabajadores sexuales que desarrollan su actividad de manera independiente, no permanecen en sitios fijos, no siguen ni están sometidos a horario ninguno y su beneficio económico se obtiene de su propio contacto con los clientes y de la comisión percibida por la gestión que desarrolle en los distintos establecimientos que frecuentan. Las relaciones que aquí se plantean son diversas: i) la del trabajador del sexo y el cliente; ii) la del trabajador del sexo y los establecimientos a los que acude.

Finalmente, una tercera modalidad que se desarrolla en establecimientos denominados “reservados”, donde los trabajadores sexuales permanecen sin turnos en el sitio y solo obtienen dinero si prestan el servicio. En éste, el esquema de relación es el del primer caso, aunque su configuración fáctica de

lugar a la generación de prestaciones diversas”.

Providencia que deja perfectamente demostrado, que el comercio sexual está reconocido implícitamente por las demás disciplinas del derecho colombiano, a modo de ejemplo en el Derecho Civil y Comercial está considerado como una conducta mercantil y contractual reglada, en el Derecho Fiscal como una actividad objeto de tributos y cargas fiscales, y en el Derecho Laboral como una forma vinculante de relación patronal entre las prostitutas dependientes y los diferentes establecimientos dedicados al negocio de manera expresa o aparente, existiendo derechos irrenunciables: a un contrato laboral, a la protección especial como madre en estado de embarazo o cabeza de familia, a una afiliación al Sistema General de Seguridad Social (Salud, Pensión, Riesgos Profesionales y Caja de Compensación) a su favor.

En palabras de la Corte, se infirió sobre el particular:

“CONTRATO LABORAL ENTRE PERSONA QUE EJERCE LA PROSTITUCION Y ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO-Una conclusión inexorable desde los principios constitucionales de libertad, dignidad e igualdad

*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. Una conclusión del juez constitucional que no pretende ni auspiciar la actividad, ni desconocer su carácter no ejemplificante, mas sí proteger a quienes se ganan la vida y cumplen con su derecho deber al trabajo a través de la prostitución ejercida no de modo independiente sino al servicio de un establecimiento de comercio dedicado a ello. Más aún cuando desde el punto de vista del **juicio de igualdad** y la jurisprudencia constitucional que lo ha estructurado, no existe en la Constitución ninguna disposición que autorice una discriminación negativa para las personas que ejercen la prostitución. Todo lo contrario según el artículo 13 C.P. y las demás cláusulas de diferenciación subjetiva que la Carta y la jurisprudencia constitucional han reconocido (art. 53, 13, 43, 44 CP). Esto en la medida en que la pretendida finalidad legítima con que se quisiera negar la licitud y exigibilidad de un contrato laboral entre persona prostituida y el propietario de prostíbulo o local donde se ejerce, está soportada en criterios que por sí mismos no hacen posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de derechos, obligaciones, responsabilidades; o sea porque al desconocerlo sólo se favorecen los intereses del empresario de la*

prostitución, con consecuencias excesivamente gravosas para quien presta efectivamente el servicio. Pero también aparece 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. De allí el imperativo constitucional de reconocer sus mínimas garantías, de permitirles ser vinculadas no sólo a un sistema policivo de protección en salubridad y cuidado propio, sino también al sistema universal de seguridad social, a poder percibir prestaciones sociales así como el ahorro para la jubilación y las cesantías. De allí la importancia de empezar a visibilizar sus derechos desde el Derecho, no sólo en su perspectiva liberal e individual, sino también en la económica y social, en la que les concreta posiciones jurídicas de derecho a una remuneración justa por su trabajo y de derecho al progreso”.

Partió la Corte entonces de la idea desarrollada en otras providencia ya citadas, en donde se afirmó que si bien es cierto la prostitución no es un trabajo en estricto sentido, ni puede ser objeto de la protección especial en lo tocante a su fomento y patrocinio como ocurre con los demás oficios tutelados constitucional y legalmente por el Estado, esto no es óbice para considerar que las personas en ejercicio de la prostitución son para todos los efectos legales trabajadoras, y por ende son titulares de los mismos derechos que se predicen en todas las demás actividades laborales.

En *suma*, es del todo claro tanto para la Corte Constitucional y como para las autoridades administrativas, que una vez interpretado el régimen constitucional y legal colombiano existente, del mismo no se deriva una prohibición al ejercicio de la prostitución, por tal razón el Estado, por expresa disposición de la Constitución, debe velar por mitigar o controlar los efectos adversos de la esta condición, por lo que resulta totalmente legítimo, en respeto de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y objetividad, que las autoridades públicas que integran la composición de la Administración asuman medidas eficaces tendientes a evitar su propagación, reglamentar su ejercicio en aspectos esenciales como: la salubridad, seguridad, prerrogativas laborales y asistenciales de los diferentes actores involucrados, orden público, convivencia, respeto, manejo del suelo y, a disminuir sus consecuencias. Calificada esta situación como atentatoria para la dignidad humana de las personas.

5. Necesidad de tramitar la presente iniciativa a través de una Ley ordinaria y no estatutaria. Ausencia de regulación del núcleo esencial o de la integralidad de algún Derecho Fundamental

A pesar de los aspectos *iusfundamentales* que se derivan de la presente iniciativa legal, como la dignidad humana, la igualdad, libre desarrollo de la personalidad, el trabajado, la seguridad social, el mínimo vital y, la protección especial de las mujeres y hombres que hacen parte de la prostitución, la misma debe ser tramitada mediante el procedimiento previsto para leyes ordinarias al que hace alusión el artículo 150 de la Constitución y el artículo de la Ley 5 de 1992, por cuanto la materia *per se* no regula de manera integral un Derecho Fundamental, y no trastoca o modifica el núcleo esencial de alguna garantía individual, siendo los elementos necesarios para aplicar la cláusula residual de las leyes estatutarias.

Sobre esta posición la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-902 de 2011 M.P Jorge Iván Palacio Palacio, decantó su alcance, del siguiente modo:

“CLAUSULA DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Sentido y alcance en la jurisprudencia constitucional/INTRODUCCION DE LEYES ESTATUTARIAS EN EL DERECHO COLOMBIANO-Presupuestos en que se fundamenta/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN REGULACIONES SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES-Reglas interpretativas

El artículo 152 de la Constitución introdujo la llamada cláusula de reserva de ley estatutaria, según la cual la regulación de ciertas materias debe hacerse mediante ese tipo cualificado de ley. Seguidamente, el artículo 153 ejusdem consagró las características especiales de dichas leyes, que consisten en un procedimiento más complejo de aprobación, derivado de su trámite en una sola legislatura; de la necesidad de mayorías absolutas en el Congreso para su expedición, modificación o derogación; y del control previo de constitucionalidad asignado a esta corporación. No obstante, más allá de su estricta base normativa, esta Corporación ha sustentado la existencia de leyes estatutarias en las siguientes consideraciones: “De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la introducción de las leyes estatutarias en el derecho colombiano se fundamenta principalmente en tres argumentos: i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política”. Debido a la amplitud de asuntos que eventualmente podrían quedar comprendidos dentro de las materias a que se refiere el artículo 152 de la Carta, y el consecuente riesgo de despojar al Congreso de la cláusula general de competencia que le es inherente en su condición

de legislador ordinario (art. 150-1 CP), la jurisprudencia ha señalado de manera insistente que la cláusula de reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva. (...) Similares consideraciones han sido recogidas cuando el Congreso adopta normas que directa o indirectamente inciden en el ejercicio de los derechos fundamentales. Es así como la Corte no ha requerido el trámite estatutario en la regulación de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral en procesos de justicia transicional, ni para la adopción de normas del procedimiento penal, por mencionar sólo algunos eventos. Las reglas trazadas en estos casos fueron recogidas en la Sentencia C-756 de 2008, que sobre el particular puntualizó lo siguiente: “8. Así pues, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en que casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber: i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario. ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material (...). En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe. iii) Mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria. iv) Las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y, v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario”. Los anteriores criterios fueron reiterados en la reciente Sentencia C-818 de 2011, cuando la Corte declaró inexecutable varias normas de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo”, precisamente porque en ellas se regulaba de manera integral y sistemática los elementos estructurales del derecho fundamental de petición. Sin embargo, cuando la normativa objeto de análisis no corresponde a asuntos concernientes al núcleo esencial de un derecho fundamental, ni pretende ser una regulación integral en la materia, el principio democrático y la lectura restrictiva de la reserva de ley estatutaria inclinan la balanza a favor de la cláusula general de competencia atribuida al Congreso de la República. En esa medida, es válida la regulación adoptada mediante leyes ordinarias”.

Tenemos entonces que en el presente caso, no están dados los requisitos jurisprudenciales y constitucionales para darle trámite al presente proyecto de una ley estatutaria contenidos en los artículos 152 y 153 de la Carta Fundamental, siendo procedente el trámite regular o común de la ley ordinaria ya mencionado.

Finalmente es prudente mencionar que este proyecto de ley ya había sido radicado inicialmente en la legislatura pasada por cuenta del suscrito senador en mi calidad de autor o creador del mismo, sin embargo, el texto actual de la iniciativa que exhibe algunas modificaciones bien intencionadas y necesarias, son el producto de los aportes realizados por parte de las Senadoras Astrid Sánchez Montes de Oca y Gloria Inés Ramírez integrantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, buscando su fortalecimiento.

6. Conclusiones

En merito de lo antes expuesto, es evidente la irrefutable necesidad que existe por parte del Estado y en especial en cabeza del Congreso de la República como órgano de representación popular, de legislar en un tema, como la prostitución, que ha sido claramente descuidado e ignorado por los diferentes poderes públicos, y que comporta una problemática de un alto impacto social, materializado en las diferentes personas sean hombres o mujeres, quienes de manera voluntaria o coaccionada, ejercen la prostitución como una fuente de ingresos que garantice su congrua subsistencia y la de sus familiares. Siguiendo la línea del régimen *reglamentarista*, adoptado por algunas autoridades nacionales y distritales, y por la Corte Constitucional, dentro del radio de acción del Estado Social de Derecho.

Atentamente,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República