

Bogotá D.C.,

1-2021-011301

Al contestar, citar el número:

Radicado: **1-2021-011301**

Fecha: 13-12-2021

Director

Danilson Guevara Villabón

Director de Relaciones Políticas

Secretaría de Gobierno

Edificio Liévano

Calle 11 No. 8 -17

Código Postal: 111711

Tel. 3387000 - 3820660

cdi.radicador3@gobiernobogota.gov.co

fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co

Asunto: Respuesta solicitud de observaciones a Proyecto de ley 318 de 2021 Cámara

Radicado SDMujer 2-2021-010151 del 26 de noviembre de 2021

Radicado Secretaría Distrital de Gobierno 20211707270071

Respetado Director Guevara,

En atención al asunto de la referencia y una vez analizada la solicitud de comentarios al Proyecto de Ley No. Ley 318 de 2021 Cámara, “*Por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones*”, esta Secretaría, de acuerdo con las competencias asignadas mediante el acuerdo 490 de 2012 ¹ y el Decreto Distrital 428 de 2013², emite respuesta en los siguientes términos:

¹ Acuerdo 490 de 2012 (junio 28) “) "Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer y se expiden otras disposiciones", artículo 3

² Decreto 428 de 2013 (septiembre 27)“ Por medio del cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de la Mujer, y se dictan otras disposiciones”.

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicialciudadania@sdmujer.gov.co



**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY
DIRECCIÓN DE RELACIONES POLÍTICAS**

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Sector Mujeres

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: Secretaría Distrital de la Mujer

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 318 **AÑO:** 2021

1er debate x, **2do debate** _____

TÍTULO DEL PROYECTO

“Por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones ”

AUTOR (ES)

Congresistas Jairo Giovany Cristancho Tarache, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Jennifer Kristian Arias Falla y Gabriel Jaime Vallejo Chujfi

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con la exposición de motivos, el objeto es el siguiente: *“La presente ley fija normas de orden público que tiene por objeto establecer medidas en todo el territorio nacional para la protección de las personas en el flagelo de la prostitución; procurando acceso a la salud y dignidad laboral en el fomento de áreas que eviten la vulneración de los derechos humanos, estableciendo que en Colombia el ejercicio de esta actividad sexual en ningún caso constituye trabajo ni actividad comercial y no será promovida por ninguna persona, entidad pública o privada, medio de comunicación, tipo o figura contractual.*

**COMPETENCIA LEGAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA
PRESENTAR y/o APROBAR LA INICIATIVA**

ES COMPETENTE

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76
Torre 1 (Aire) Piso 9
PBX: 3169001
www.sdmujer.gov.co
Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:
servicialaciudadania@sdmujer.gov.co



Si No

La competencia del Congreso de la República para presentar y tramitar esta iniciativa se fundamenta en el artículo 150 de la Constitución Política de 1991 que señala:

“[...] Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes [...]”

De igual forma, el artículo 6 de la Ley 5 de 1992, establece lo siguiente:

“[...] ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación [...]”

Por tanto, existe competencia del Congreso de la República para tramitar la iniciativa.

Aunado a lo anterior, la Secretaría Distrital de la Mujer fue creada mediante el Acuerdo Distrital No. 490 de 2012 y su estructura y funciones fueron establecidas por el Decreto Distrital No. 428 de 2013.

De esa manera, la Entidad tiene por objeto *liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos y el fomento de las capacidades y oportunidades de las mujeres.* De ahí que el Sector Mujeres del Distrito Capital sea competente para analizar el presente Proyecto de Ley.

ES COMPETENTE

Si No

ANÁLISIS JURÍDICO

La Secretaría Distrital de la Mujer busca promover el goce efectivo de los derechos de las mujeres y luchar por la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mismas, desde un enfoque de derechos, de género y diferencial. En atención

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicioalciudadania@sdmujer.gov.co



a dicha misionalidad, esta Secretaría ha hecho una apuesta importante por aportar en el reconocimiento y visibilización de las situaciones de marginalización, discriminación y violencia que viven gran parte de las mujeres que realizan actividades sexuales pagadas. Para ello y en desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde 2019 el Distrito cuenta con la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas 2020-2029 (Documento CONPES D.C. 11 de 2019) que hace *“una apuesta por una aproximación distinta, que va más allá del abordaje desde el control sanitario, territorial y administrativo -medidas higiénico-sanitarias, de ordenamiento territorial y policivas- que tradicionalmente se ha manejado, para afrontar el tema desde una postura garantista de derechos de las personas que las realizan, alejándose tajantemente de toda forma de violencia o delito sexual y buscando por el contrario su visibilización en procura de la prevención, control y sanción de estos”* (Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital, 2019).

En virtud de dicha política, y atendiendo a los enfoques de derechos, de género y diferencial que guían y orientan la actuación de esta Secretaría, consideramos que el Proyecto de Ley no. 318 de 2021 contradice y desconoce la apuesta que se ha hecho en el Distrito Capital por contribuir a la transformación de las condiciones políticas, culturales, sociales y económicas que restringen el goce efectivo de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá.

Igualmente, una vez analizada la exposición de motivos y el articulado del proyecto, es evidente que este desconoce y contradice varios de los avances normativos y jurisprudenciales sobre actividades sexuales pagadas. El proyecto reproduce estereotipos negativos y moralistas que tan solo llevan a mayor marginalización y discriminación de las personas que realizan estas actividades. Por lo anterior, la Secretaría determina que el proyecto no es viable. A continuación, se ahonda en los argumentos con base en los cuales se decide la no viabilidad.

1. Sobre los términos, conceptos y enfoque general del proyecto.

En primer lugar, la forma en que se refiere el proyecto de ley a las actividades sexuales pagadas no es acorde con un enfoque de derechos ni con la jurisprudencia de la Corte, pues el uso repetitivo de la expresión “flagelo de la prostitución” reproduce estereotipos

negativos sobre estas actividades que pueden llevar a una mayor marginalización y vulneración de derechos de las mujeres que las realizan.

En el Distrito Capital partimos de la categoría de actividades sexuales pagadas (ASP) ya que esta permite reconocer y abordar la actividad no como un acto individual (ejercicio de prostitución), ni como una identidad (prostituta o trabajadora sexual), sino como un campo de relaciones en el que interactúan varios actores. Adicionalmente permite visibilizar las situaciones de violencia, exclusión, marginación y estigmatización que se viven en dichos contextos, y además hace énfasis en las prácticas, requerimientos y necesidades de quienes las realizan.

Así, la administración Distrital trabaja en procura de la garantía de derechos de las personas que realizan ASP y en el desarrollo de sus capacidades, para que las mujeres autónomamente decidan la actividad económica a realizar, siempre en condiciones dignificantes en las cuales prevalezca su autonomía y plena capacidad en la toma de decisiones. Además de procurar la promoción y acceso a ofertas de formación para desarrollar capacidades, habilidades y aptitudes para el trabajo y la alternancia económica, según su preferencia.

En este sentido, si bien la categoría de Actividades Sexuales Pagadas-ASP no está reconocida normativamente, la Administración Distrital a través de esa noción busca armonizar lo establecido en diferentes instrumentos internacionales como la Convención de Palermo, la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW son sus siglas en inglés) y la Convención Belém Do Pará, la Plataforma de Acción de Beijing y los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Lo anterior con el fin de garantizar los derechos de las personas que ejercen estas actividades.

En este sentido, la categoría de ASP busca reconocer las diferentes complejidades sociales, culturales e históricas de las actividades sexuales pagadas, así como las diferentes situaciones que enfrentan las mujeres que realizan esta actividad. En este sentido, la categoría de Actividades Sexuales Pagadas comprende y busca visibilizar que:

- I. Existen relaciones desiguales de poder y sistemas de dominación que en ocasiones enmarcan el ejercicio de las ASP, y que están atravesados por aspectos como el género, la raza, la migración, la clase, entre otros.

- II. Reconoce la concurrencia de redes organizadas que en los contextos de prostitución explotan la actividad sexual de quienes la desarrollan.
- III. No todas las personas que realizan ASP se reconocen como trabajadoras-es sexuales.
- IV. En muchos contextos en los que se llevan a cabo estas actividades no existen condiciones que permitan hablar del desarrollo de una actividad que dignifique la vida de las mujeres que la realizan. Se apartan de las condiciones con las que la Organización Internacional del Trabajo ha definido el trabajo digno y decente

Así, la noción de ASP es crucial en el entorno colombiano pues, si bien la Corte Constitucional ha establecido que la prostitución en condiciones de autonomía y libertad es un trabajo (Sentencia T-629 de 2010) , aún persiste la desprotección de derechos, la precarización, la estigmatización y la discriminación de las personas que se dedican a las ASP, por lo que, en muchas ocasiones, estas actividades se realizan en condiciones indignas que generan vulnerabilidad, discriminación y diferentes formas de violencias.

En ese contexto, la Secretaría Distrital de la Mujer hace énfasis en que la categoría de actividades sexuales pagadas que se implementa en la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas del Distrito Capital sólo incluye las actividades que son realizadas por personas mayores de edad, sin que exista algún tipo de presión, constreñimiento, manipulación o amenaza para llevarla a cabo.

En síntesis, el concepto de actividades sexuales pagadas reconoce la complejidad del fenómeno y la situación de vulnerabilidad en la que se ejecutan muchas de las personas que ejercen este tipo de actividades. No obstante, se aparta de los prejuicios y connotación negativas que pueden tener otros conceptos como son categorizar la prostitución como un “flagelo”, hablar de personas prostituidas en termino genéricos, o hablar de la prostitución como “una forma de degradación humana”.

En este punto, consideramos importante traer a colación el análisis que ha hecho la Corte Constitucional frente a la tensión que surge al tener una actividad que, por un lado, es lícita y tolerada, como lo son las actividades sexuales pagadas que se ejercen libremente y mediante una decisión autónoma de la persona, pero que, al mismo tiempo, es vista como una actividad indeseable e indigna. Según la Corte, la estigmatización de la actividad parte de un reproche moral que castiga las relaciones sexuales sin un compromiso afectivo, fines

reproductivos y en las que se da una contraprestación económica, sin importar si hay voluntad en dicha transacción. Así, según la Corte:

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

Por consiguiente, esta Secretaria considera que si bien es positivo que el proyecto de ley se enfoque, en parte, en quien solicita las actividades sexuales pagadas, los términos utilizados en el proyecto de ley siguen reproduciendo estereotipos negativos sobre las personas que ejercen dichas actividades. Estereotipos que contribuyen a una mayor marginalización de estas personas e imponen mandatos moralistas y heteronormativos a una sociedad en donde debe primar el respeto por la autonomía y la diversidad.

Aunado a lo anterior, el Proyecto de Ley establece en el artículo 6° que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “*deberá implementar para el restablecimiento familiar y atención inmediata de los niños y niñas dónde uno de sus padres está en el flagelo de prostitución, garantizando atención integral psicológica que prevenga la continuación de la vulneración de sus derechos y la posibilidad de que sigan esa línea de actividad y vulneración*”.

De esta forma, el Proyecto asume que cualquier hijo o hija de una persona que se dedica a las actividades sexuales pagadas está en una situación familiar indeseable que den ser “restablecida” y en una situación de vulneración de derechos que requiere de atención inmediata. Es decir, el Proyecto penaliza y sanciona las maternidades o paternidades de las personas que realizan estas actividades con base en una relación causal especulativa que no se sustenta en la situación objetiva de las-os niñas-os. Este tipo de relaciones y presunciones parte de nociones moralistas en torno a las actividades sexuales pagadas, que no tienen cabida en el orden constitucional actual. Estas nociones pueden reproducir

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicialaciudadania@sdmujer.gov.co



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

estereotipos negativos frente al ejercicio de las ASP, por ende esta Secretaría considera que el proyecto no es viable por no ajustarse al marco constitucional que desarrolla la posibilidad en orden constitucional vigente de relajar en contextos de autonomía y libertad ASP por personas mayores de edad.

2. Sobre la exclusión de las Actividades Sexuales Pagadas del ámbito laboral.

El proyecto de ley 318 de 2021 insiste de forma recurrente, en que las actividades sexuales pagadas no pueden ser consideradas como un trabajo, bajo ningún contexto. Así, de forma expresa, en el artículo 1º del Proyecto de articulado se establece que *“en Colombia el ejercicio de esta actividad sexual en ningún caso constituye trabajo ni actividad comercial”*. Dicha postura, puede reproducir estereotipos moralistas y estigmatizantes y resulta contradictoria con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Como se mencionó, a través de sus sentencias, dicha corporación ha insistido en las tensiones que se generan por el hecho de que actividades sexuales pagadas que se ejercen de manera libre y voluntaria sean lícitas, pero, a su vez, socialmente reprochadas. Así, además de la discriminación social basada en prejuicios y estigmas, quienes ejercen actividades sexuales pagadas se enfrentan también a una discriminación legal por parte del Estado. Según la misma Corte, la discriminación legal *“se encuentra en la omisión del Estado de regular el trabajo sexual lícito de forma específica, para reconocerlo bajo la protección del derecho al trabajo.”* (Sentencia T-594 de 2016).

Bajo esa línea, si bien tanto desde la Corte como desde esta Secretaría se han reconocido los efectos nocivos que generalmente pueden tener estas actividades y se ha insistido en el deber que tiene el Estado de reducir dichos efectos, tanto la jurisprudencia como la normatividad (ver, por ejemplo, el nuevo Código Nacional de Policía) se ha desprendido de la conceptualización de las actividades sexuales pagadas como actividades indignas para pasar a un enfoque de derechos, que reconoce que las personas que realizan estas actividades son sujetos de especial protección constitucional (Sentencia T-736 de 2015).

Así, mediante la Sentencia T-629 de 2010, la Corte caracterizó las actividades sexuales pagadas como un trabajo y una actividad económica legítima cuando se ejerce en condiciones de voluntad, con plena capacidad y sin ningún tipo de inducción o constreñimiento. Este reconocimiento lo hizo bajo la idea de que la falta de protección laboral a quienes ejercen estas actividades conlleva a una mayor marginalización y

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicialciudadania@sdmujer.gov.co



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

vulneración de derechos. Esta postura ha sido reiterada en múltiples sentencias, entre ellas: la T-736 de 2015, la T-594 de 2016 y la T-109 de 2021. Al respecto, en la T-629 de 2010 la Corte se manifestó de la siguiente manera:

“(…) 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 forma similar, en las T-736 de 2015 y T-594 de 2016, la Corporación reiteró lo anterior de la siguiente manera:

“Cabe reiterar de nuevo que la falta de protección laboral a los trabajadores sexuales contribuye a perpetuar el contexto de exclusión en el que se encuentran. El reconocimiento de los trabajadores sexuales como personas discriminadas y la protección de sus derechos al trabajo, a la dignidad, a la salud y a las prestaciones sociales contribuyen a romper los ciclos de violencia en los que algunos de ellos deben ejercer el trabajo sexual.”

Así, desde la jurisprudencia constitucional ha quedado claro que la exclusión de las actividades sexuales pagadas del ámbito laboral conlleva a una vulneración de derechos de una población que merece una especial protección. Por ende, establecer que “el ejercicio de esta actividad sexual en ningún caso constituye trabajo”, como lo hace el Proyecto de Ley 318 de 2021, es contrario a los principios, valores y derechos contenidos en la Constitución Política de 1991.

3. Sobre el fundamento normativo y jurisprudencial.

Cómo se pudo apreciar en el anterior acápite, en el marco normativo citado como fundamento en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 318 de 2021 no se contempla la totalidad de referentes jurisprudenciales, normativos y administrativos, emitidos por diferentes autoridades en esta materia. En esa medida, a continuación hacemos un resumen de las diferentes disposiciones que el Proyecto de Ley parece desconocer y contradecir.

De igual forma, insistimos en que deben tenerse en cuenta otros instrumentos normativos y administrativos que se han amparado los derechos fundamentales de las personas que realizan ASP. Especialmente, es de suma relevancia tener en cuenta las sentencias de la

Corte Constitucional, pues es a través de las regla, subreglas o precedentes jurisprudencial, que se ha consolidado la garantía de derechos de las personas en ASP, tal como se enuncia a continuación:

SENTENCIA	TEMA TRATADO	REGLA JURISPRUDENCIAL
T-620/95	Actividad de prostitución en sector residencial. Ordena cumplir las disposiciones del Código de Policía en Circasia (Quindío) en torno al retiro y cierre de establecimientos de prostitución de zonas residenciales.	La prostitución es una conducta no deseable pero que debe tolerarse, en aras del derecho al libre desarrollo de la personalidad, siempre que no vaya "(...) 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". El papel del Estado Social de derecho es controlarla para evitar sus efectos "nocivos".
C-507/99 y C-431/04	Exequibilidad de la sanción por actos de prostitución dentro de instalaciones castrenses. Inexequible considerar las personas que ejercen la prostitución como delincuentes o antisociales.	N/A
C-318/03	Considera exequible el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, adoptado en Nueva York, el veinticinco (25) de Mayo de dos mil (2000)	N/A
A092-08	Reconocimiento de las mujeres como sujeto de especial protección y disposición de acciones para enfrentar diferentes tipos de violencia: Violencia, abuso sexual, prostitución forzada, esclavitud sexual o trata de personas. Todo lo cual se deriva de los efectos del conflicto armado, especialmente el desplazamiento.	N/A
C-636/09	Exequibilidad del artículo 213 el artículo 213 de la Ley 599 de 2000, tal como fue modificado por el artículo 8° de la Ley 1236 de 2008 (Código penal), que tipifica como un delito la inducción a la prostitución	La penalización de la inducción a la prostitución es una acción del Estado ajustada a la Constitución

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicialciudadania@sdmujer.gov.co



<p>T-629/10</p>	<p>Contrato realidad en caso de trabajadora sexual.</p>	<p><u>El ejercicio de la prostitución será una conducta lícita siempre que se cumplan los siguientes presupuestos:</u> “i) respete la libertad y dignidad humanas, así como los derechos ajenos; ii) respete los límites más severos previstos en los tipos penales del título IV, capítulo cuarto del Código Penal, a más de cualquier otro delito; iii) de cumplimiento a las normas de carácter policivo existentes, relacionadas con el uso del suelo, la salubridad y de comportamiento social.</p> <p><u>En el ejercicio de la prostitución entran en juego varios derechos fundamentales:</u> “(...) para la persona que la ejerce representa el ejercicio de la libertad, el derecho y el deber del trabajo y también, de un oficio que debe escoger con libertad y autonomía (artículos 25 y 26 CP), asumiendo las cargas y riesgos que supone, pero también, ante todo, con la expectativa legítima de que la prestación de los servicios que depara le permita obtener un beneficio económico”</p> <p><u>Si bien el ejercicio de la prostitución no se realiza bajo la modalidad de contratos formales de trabajo, que podría establecerse en ejercicio de cualquier profesión, puede haber contrato realidad,</u> en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas, bajo los siguientes presupuestos: cuando el o la trabajadora sexual ha actuado bajo plena capacidad y voluntad, cuando no haya habido inducción ninguna a la prostitución, cuando se desarrolle 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.</p>
<p>T-736/15</p>	<p>Si se hace necesario reubicar a las trabajadoras sexuales, se les deben garantizar los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital y el principio de confianza legítima concertándole un plan de</p>	<p><u>Las y los trabajadores sexuales son sujetos de especial protección constitucional:</u> “Los trabajadores sexuales conforman un grupo discriminado y marginado por su actividad respecto a los cuales el Estado tiene un deber de especial protección bajo los mandatos constitucionales de la igualdad</p>

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76
 Torre 1 (Aire) Piso 9
 PBX: 3169001
www.sdmujer.gov.co
 Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:
serviciolaciudadania@sdmujer.gov.co



	reubicación que garantice las condiciones para que sea posible la continuidad de su actividad comercial en la nueva zona.	material. Es necesario enfatizar que existe una diferencia entre el trabajo sexual lícito que parte del ejercicio de la voluntad libre y razonada de su titular, así se dé en contextos de vulnerabilidad socioeconómica, y la prostitución forzada o la explotación de seres humanos por el lucro económico de tercero"
T-594/16	Retención transitoria de mujeres trabajadoras sexuales con base en criterios discriminatorios, como una forma de perfilamiento, viola sus derechos a la libre circulación, la libertad personal y la dignidad.	<u>La retención transitoria de mujeres trabajadoras sexuales como medida sancionatoria por uso del espacio público es inconstitucional:</u> (...) la retención transitoria no puede ser utilizada para encubrir medidas sancionatorias de ningún tipo, ni para lograr otros objetivos como la limitación al derecho a la circulación de unas personas que hacen parte de un grupo marginado y vulnerable por su dedicación. Esa distinción de trato no tiene un fundamento constitucional y es claramente discriminatorio El perfilamiento de trabajadores sexuales por parte de la Policía está prohibido.
SU 062 / 19	La prostitución como fenómeno social / la prostitución en el marco del Derecho nacional e internacional	Se cita la importancia de “la garantía del derecho a la igualdad y no <i>discriminación</i> de grupos vulnerables como las personas en situación de prostitución, implica: (i) la prohibición de discriminación legal –al no regular la materia- y (ii) la prevención de la prostitución, a través de medidas que disminuyan sus efectos nocivos y reglamentando la actividad” . Se unifican criterios, expuestos en relación con esta materia en algunas de las jurisprudencias citadas con antelación.

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas y Dirección de Gestión del Conocimiento.

Además de las sentencias de la tabla, recientemente la Corte Constitucional emitió la sentencia T-109 de 2021, en la que reconoció derechos propios de una relación laboral en el oficio del modelaje *webcam*. El fallo se basó, en parte, en el desarrollo jurisprudencial ya expuesto sobre la relación entre las actividades sexuales pagadas y el contrato realidad.

Por otra parte, el ordenamiento jurídico colombiano no contempla las actividades sexuales pagadas como actividades ilícitas, pero tampoco las reglamenta. Sin embargo, es necesario

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicialciudadania@sdmujer.gov.co



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

tener en cuenta las leyes y normas que -a nivel nacional- contemplan aspectos de las ASP, además de fenómenos delictivos que con frecuencia se asocian a sus contextos y dinámicas:

NORMA	CONTENIDO	ANÁLISIS/ OBSERVACIONES
Ley 599 de 2000 “Código penal” y modificaciones por las leyes: 747 de 2002, 985 de 2005, 1236 de 2008, 1257 de 2008, 1329 de 2009 y 1336 de 2009	Prohíbe la inducción a la prostitución (proxenetismo). Sanciona la prostitución forzada, la trata de personas con fines de prostitución, la explotación sexual comercial y el turismo sexual. Agrava las penas si se trata de niños, niñas y adolescentes	n/a
Ley 902 de 2004 Decreto 4002 de 2004	Establecen restricciones para la ubicación de establecimientos en los que se ejerce la prostitución (incompatibilidad con usos residenciales y dotaciones educativas)	n/a
Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Policía”	Reconoce que la prostitución en sí misma no es un delito: las personas que realizan esta actividad son más vulnerables frente a distintas formas de violencia y violación de derechos. Fija una serie de requisitos para los establecimientos, inmuebles o lugares de ejercicio, así como conductas que deben seguir las/los propietarios/as y personal de estos, las personas que realizan la actividad y quienes la demanden, cuyo incumplimiento acarrea sanciones como la suspensión temporal o permanente de la actividad, la participación en programas pedagógicos o multas.	No establece rutas o medidas de restitución de derechos para las personas que realizan las actividades sexuales pagadas. No establece mecanismos para prevenir o sancionar el abuso de autoridad por parte del cuerpo de policía. Las normas relativas a salud se enfocan de manera exclusiva en la prevención de la transmisión de ITS, desconociendo otros ámbitos de la salud de las personas que realizan la actividad.

De igual manera, el Proyecto de Ley desconoce y contradice el marco normativo distrital, que ha contemplado -desde algunos aspectos- las Actividades Sexuales Pagadas, y que es un referente en relación con parámetros urbanístico, policivos y de salud pública que pueden ser contemplados a nivel nacional –e incluidos en el PL 318 de 2021. Si bien este marco normativo, por tratarse del orden distrital, no es vinculante, puede ser analizado como un referente sobre el carácter dinámico del derecho, y los avances que se han logrado en la interpretación y regulación de las actividades sexuales pagadas.

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicioalciudadania@sdmujer.gov.co



NORMA	CONTENIDO	ANÁLISIS/ OBSERVACIONES
CONPES 11 de 2019	Mediante el cual nace la Política Pública para la protección integral de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.	N/A
Decreto 190 de 2004. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.	Define las “Zonas Especiales de Servicios de Alto Impacto” (adicionadas por el artículo 230 del Decreto 469 de 2003) como áreas de actividad de comercio y servicios en Bogotá. Establece las normas arquitectónicas y urbanísticas para el funcionamiento de estas zonas, en consonancia con la norma nacional	Esta norma fue derogada por el Decreto Distrital 364 de 2013, por el cual se adoptó el nuevo POT. No obstante, dicho decreto fue suspendido provisionalmente por Auto 624 de 2014 del Consejo de Estado, por lo cual el decreto 190 sigue vigente. Por otra parte, se destaca que en la construcción del nuevo POT, se abrió un capítulo para la política pública de actividades sexuales pagadas 2020-2029.
Acuerdo Distrital 079 de 2013 - Código de Policía de Bogotá	Fija obligaciones para personas en ejercicio, establecimientos y personas en ejercicio. Obliga la asistencia a 24 horas anuales de formación en derechos humanos, salud y desarrollo personal.	Las personas que ejercen prostitución deben ser respetadas, desde el accionar institucional y del colectivo social.
Acuerdo Distrital 143 de 2005 - Política pública Distrital para el Virus de Inmunodeficiencia humana VIH y SIDA	Dispone medidas de prevención, control y tratamiento del VIH-Sida en las que obliga la entrega de preservativos en establecimientos donde se permiten o favorecen encuentros sexuales.	En el ámbito de la salud, las normas existentes, tanto a nivel nacional como distrital, han tenido un enfoque que reduce la salud de las personas vinculadas a la prostitución al campo de la prevención de las ITS. Hay un vacío de reglamentaciones que tengan una comprensión integral del derecho a la salud, que la conciba no solo como ausencia de enfermedad, en este caso de transmisión sexual, sino como bienestar físico y mental para este grupo de población.
Decreto Distrital 126 de 2007.	Regula el Funcionamiento de la Mesa Interinstitucional para Zonas Especiales de Alto Impacto.	Las disposiciones frente a la actuación institucional se circunscriben al componente urbanístico: propender porque los establecimientos relacionados con la prostitución se ubiquen o relocalicen en determinadas áreas de la ciudad. No se proponen acciones a transformar el imaginario colectivo negativo frente al ejercicio de la prostitución en determinados espacios de la ciudad y crear entornos

		<p>protectores y garantes de derechos para la población.</p> <p>No hay tampoco disposiciones orientadas a fomentar la organización social y participación de las personas que realizan actividades sexuales pagas para definir aspectos relativos a su ubicación y su relación con las entidades del Estado y la comunidad. Solo se habla de la participación cuando se hace referencia a la población que habita las áreas aledañas a las zonas en las cuales se prestan servicios sexuales.</p>
<p>Decretos distritales 335 de 2009 y 116 de 2010</p>	<p>Establecen los diagnósticos de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución en las localidades.</p>	<p>Estos diagnósticos no se han llevado a cabo</p>
<p>Decreto Distrital 657 de 2011.</p>	<p>Adopta la política de seguridad y convivencia ciudadana. Establece programas para niñas, niños y adolescentes que han sido sometidas a la prostitución y la concentración de los establecimientos de alto impacto.</p>	<p>A pesar de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional asume que existe una prostitución que se realiza de manera opcional, la norma solo la aborda como prohibición respecto de los menores. Para el caso de la población adulta, se asume que el fin último es la “rehabilitación”, es decir, que las personas dejen de realizar las actividades sexuales pagas, sin contemplar que existen quienes no desean dejar de hacerlo y que, en razón de esto, demandan su protección al estar vinculadas a la actividad, así como la regulación de esta en términos laborales.</p>
<p>Decreto Distrital 428 de 2013.</p> <p>Resolución 490 de 2015 de la Secretaría Distrital de la Mujer</p>	<p>Establece entre las funciones del despacho de la Secretaría Distrital de la Mujer: “q). Formular, orientar y hacer el seguimiento de la implementación del plan de acción para la protección integral, con enfoque diferencial, de las mujeres en ejercicio de la prostitución, heterosexuales, lesbianas, bisexuales y transgeneristas, por parte de las entidades distritales en el marco de sus competencias”.</p>	<p>La Secretaría Distrital de la Mujer profirió la Resolución 490 de 2015, con el fin de Estructurar del plan de acción para la protección integral de las mujeres en ejercicio de la prostitución y se dictan otras disposiciones en el Distrito Capital.</p>
<p>Fuente: Elaborado por la Dirección de Gestión del Conocimiento.</p>		
<p>En esa medida, desde el análisis jurídico, esta Secretaría considera que el Proyecto de Ley 318 de 2021 no es viable pues desconoce y contradice el desarrollo jurisprudencial sobre</p>		

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicialciudadania@sdmujer.gov.co



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

las actividades sexuales pagadas, reproduce estereotipos negativos frente a quienes se dedican a dichas actividades y puede llevar a una mayor discriminación y marginalización de estas personas.

ANÁLISIS TÉCNICO

Desde el punto de vista técnico, la Secretaría Distrital de la Mujer destaca los siguientes comentarios:

1. Inclusión y articulación con la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas:

La Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas, adoptada mediante CONPES D.C. No. 11 de 2019 incorpora y acata las recomendaciones y ordenes de la Corte Constitucional sobre el tema. Si bien el proyecto de norma es de rango legal, se sugiere tener en cuenta dicho documento CONPES D.C como referente. De tal forma que, a continuación, se brinda información de fondo de dicha política pública junto con elementos en materia normativa:

El Distrito Capital cuenta con la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas (PPASP) la adopción de esta Política Pública surge a partir de una ordenanza de la Corte Constitucional mediante Sentencia T-594 de 2016 *“Prohibición de Discriminación a Trabajadores Sexuales-Caso en que se retienen y conducen trabajadoras sexuales a la UPJ en un contexto de hostigamiento”*, en la cual se amparó el derecho a la libertad de oficio y la libre expresión para las personas en esta actividad, delegándole asimismo a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., la construcción de una política con el propósito de generar oportunidades y acceso a servicios institucionales, determinando un compromiso Distrital que mejore las condiciones de vida desde la materialización de los derechos humanos, además de propender en la transformación de imaginarios excluyentes para garantizar la no discriminación hacia las personas que las realizan.

Adicionalmente, es importante precisar que la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas reconoce la existencia de delitos como; trata de personas (art. 188-A Código Penal

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicialaciudadania@sdmujer.gov.co



C.P.), inducción a la prostitución (art. 213 C.P.), proxenetismo con menor de edad (art. 213-A C.P.), constreñimiento a la prostitución (art. 214 C.P.), estímulo a la prostitución de menores (art. 217 C.P.), demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años (217-A C.P.), pornografía con personas menores de 18 años (art. 218 C.P.), turismo sexual (art. 219 C.P.), utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años (art. 219-A C.P.).

Ahora bien, como se mencionó, la Política Pública de Actividades Sexuales, tiene como objetivo general: *“Contribuir a la transformación de las condiciones políticas, culturales, sociales y económicas que restringen el goce efectivo de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en el Distrito Capital.”* Efectuando para ello la implementación de acciones interinstitucionales que atiendan de manera integral las distintas situaciones alrededor de esta actividad. Para lo cual se establecen como objetivos específicos en clave:

- i)** Oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.
- ii)** Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.
- iii)** Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.
- iv)** Crear la institucionalidad para la protección integral de los derechos de las personas que realizan actividades pagadas.

Para el cumplimiento del objetivo general y de los objetivos específicos, se formularon 11 resultados, y 60 productos, a cargo de 13 sectores de la Administración Distrital; como responsables y corresponsables. Mediante los cuales se espera lograr definir e implementar una oferta institucional que sea adecuada para el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de derechos humanos, género y diferencial.

En este sentido, interinstitucionalmente se plantean acciones en la Política encaminadas a:

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicialciudadania@sdmujer.gov.co



- Brindar oportunidades laborales, de emprendimiento y de formación para desarrollar capacidades, habilidades y aptitudes para el trabajo y la alternancia económica, según su preferencia.
- Generar alternativas para que las personas que realizan ASP culminen su educación escolar para adultos a través de modelos flexibles de acuerdo a su nivel educativo y con acompañamiento psicosocial, al igual, que oportunidades de acceso a la educación superior.
- Implementar servicios especializados de atención a las necesidades propias de las personas en esta actividad, tales como; trabajo social, psicología y jurídica.
- Realizar fortalecimiento de competencias con el personal de la Policía Metropolitana de Bogotá, para la incorporación de los enfoques de derechos humanos, género, diferencial y la perspectiva interseccional, en el marco de la protección de los derechos humanos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en el Distrito Capital, haciendo énfasis en la importancia del trato digno a personas que realizan estas actividades.

Como se puede apreciar, la política constituye un avance fundamental hacia una aproximación con enfoque de derechos a las actividades sexuales pagadas. Por esta razón, consideramos prioritario que en el análisis y justificación del Proyecto de Ley ésta sea tenida en cuenta.

2. Sobre los datos utilizados

Algunas de las fuentes de referencia citadas datan del año 2003, específicamente en lo referido al número de establecimientos existentes en la ciudad de Bogotá, por lo cual no es una referencia actualizada, pues con el transcurso de 17 años, la cifra ha variado de manera considerable.

Más allá de eso, el marco conceptual, el teórico y el normativo del proyecto de ley 318 de 2021, requiere mayor estudio y análisis comparativo de la norma, la jurisprudencia, las políticas públicas y los planes, programas y proyectos adoptados desde la Administración Distrital. Específicamente los datos utilizan información de la caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contexto de prostitución desarrollada por el Observatorio de Mujer y Equidad de Género, de la SDMujer, pero se aparta del análisis que acompaña el levantamiento de información y el propósito de la misma, pues esta es la línea base de información que le dio surgimiento a la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas, adoptada mediante el CONPES D.C. No. 11 de 2019

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76

Torre 1 (Aire) Piso 9

PBX: 3169001

www.sdmujer.gov.co

Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:

servicioalciudadania@sdmujer.gov.co



En este sentido, la Secretaría de la Mujer remite el actual documento CONPES D.C. No. 11 de 2019 y su plan de acción, en el que se podrá identificar las acciones, la oferta de bienes y servicios para las personas que realizan actividades sexuales pagadas en la ciudad de Bogotá

3. Sobre las sanciones

En cuanto al acápite Capítulo IV (Sanciones) compuesto por los artículos 17° al 21°, es necesario tener en cuenta que si bien es cierto que en algunos entornos donde se ejercen Actividades Sexuales Pagadas, surgen otros fenómenos -tales como la trata de personas, explotación sexual y cualquier otra vulneración derechos y que dichos delitos deben ser investigados, castigados y sus víctimas protegidas y reparadas- las actividades sexuales pagadas parten del ejercicio voluntario de la actividad.

Por lo anterior, no se puede entender que el ejercicio por sí mismo se constituye un acto generador de conductas punibles. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que las personas que realizan ASP de manera voluntaria pueden tener carencias e insatisfacción de necesidades básicas y por ello se ven avocadas, muchas veces, a realizar esta actividad, y que muchas mujeres –o personas- en ASP, terminan en el ejercicio de esta actividad con el fin de suplir las necesidades básicas de sus familias.

Por lo cual, la respuesta Estatal debe centrarse en materializar y garantizar los derechos fundamentales de la población en ASP, que son sujetos de especial protección constitucional, centrando la atención en la persona y la garantía de sus derechos. En el marco jurídico definido por la Corte Constitucional, el proyecto de ley debe fortalecer la garantía y protección de manera efectiva de los derechos de las personas de todas las situaciones de violencia y vulneración de sus derechos.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76
Torre 1 (Aire) Piso 9
PBX: 3169001
www.sdmujer.gov.co
Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:
servicioalciudadania@sdmujer.gov.co



El articulado del Proyecto de ley 318 de 2021 no desarrolla, desde los enfoques de género, derechos de las mujeres y diferencial, acciones de atención y protección a las personas desde sus diferencias y diversidades. Así, se sugiere que el Proyecto de Ley en general y el articulado en particular se modifique de forma tal que haga un aporte en la garantía de los derechos de las personas que practican actividades sexuales pagadas. Para ello, es necesario que se modifiquen tanto los términos que utiliza el Proyecto de Ley, como el enfoque general del mismo, que fomenta el estigma y discriminación. No obstante, esta Secretaría considera que la incorporación de los ajustes acá sugeridos implicaría un cambio sustancial y de fondo en el proyecto y por ende, requerirían, más bien, de la proyección de un nuevo Proyecto de Ley. Por consiguiente, si bien consideramos que, por esta razón, el proyecto no es viable, a continuación, se hacen algunas sugerencias y comentarios específicamente frente al articulado:

Para el Capítulo I, deben tenerse en cuenta las funciones y misionalidad de más más entidades como, por ejemplo, Ministerio de Educación, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer para que se garantice una corresponsabilidad entre entidades conforme a su objeto y misión.

Frente al Capítulo II – Dignificación de las personas bajo el flagelo de la prostitución, la Secretaría Distrital de la Mujer, evidencia la necesidad de incorporar una perspectiva de derechos en favor de las personas que ejercen actividades sexuales pagadas, para que gocen del reconocimiento y especial protección de sus derechos fundamentales y principios invocados. Solo a través de un enfoque de derechos se podrá evitar la presunta vulneración de los mismos a causa de posturas tendientes a la discriminación y perfilamiento a la libertad de oficio.

El Capítulo IV – Sanciones, en el artículo 18 párrafo tres, indica

“El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo deberá realizar una caracterización y establecer los lugares de alto riesgo en la que se promueva esta actividad y generar un plan de mitigación, sensibilización sobre las consecuencias de Salud, psicológicas de esta actividad y la recuperación del espacio público en coordinación con la Defensoría del pueblo, Gobernaciones y Alcaldías a su vez, deberán realizar campañas permanentes en los lugares determinados para que las personas en esta situación salgan de este flagelo”

Lo anterior, contraría ordenes que en casos concretos ha señalado la Corte Constitucional, por ejemplo en la sentencia T-594 de 2016, la cual reza:

Tercero: ORDENAR a la Policía Metropolitana de Bogotá que se abstenga de utilizar la política de recuperación del espacio público para limitar el derecho a la libre circulación y de las acciones.

Cabe recordar que desde la Administración Distrital y a partir del rol que desempeña la Secretaría Distrital de la Mujer en la implementación de la Política Distrital sobre ASP, se ha promovido la transformación de los criterios morales preexistentes ante esta actividad, en aras de restablecer la atención legítima desde la garantía de derechos de las personas que se desempeñan en esta actividad, haciendo énfasis acerca de la importancia del trato digno y la prohibición de cualquier actuación que conlleve a la vulneración de derechos y afectación a la integridad personal y colectiva de dicha población.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?

Si _____ No _____

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si _____ No _____

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Viable:

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado _____

No Viable x

Cordialmente,



Diana Rodríguez Franco
Secretaria Distrital de la Mujer

Anexos: CONPES D.C. 11 de 2019

Elaboró: Equipo Jurídico de la Estrategia Casa de Todas-Dirección de Enfoque Diferencial;
Paola Andrea Parra. Contratista. Dirección de Derechos y Diseño de Política;
Helena Durán Crane. Contratista. Oficina Asesora Jurídica.

Revisó: Alexandra Echeverry – contratista Dirección de Enfoque Diferencial;
Lady Diane Mira. Contratista. Dirección de Derechos y Diseño de Política

Aprobó: Yenny Guzmán Moyano- Directora de Enfoque Diferencial
Clara López Dirección de Derechos y Diseño de Política
Diana María Parra- Subsecretaria del Cuidado y Políticas de Igualdad
Catalina Zota. Jefe Oficina Asesora Jurídica

Edificio Elemento Av el Dorado, Calle 26 N° 69-76
Torre 1 (Aire) Piso 9
PBX: 3169001
www.sdmujer.gov.co
Presente su Petición, Queja, Reclamo o Sugerencia al correo electrónico:
servicioalciudadania@sdmujer.gov.co

