



PROYECTO DE LEY No. 065 DE 2017 CÁMARA

POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE PROTECCION A LAS PERSONAS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN DE PROSTITUCIÓN, VICTIMAS DE PROXENETISMO Y TRATA DE PERSONAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley: La presente tiene por objeto establecer sanciones económicas a las personas que pagan por sexo y generar mecanismos de protección y medidas alternativas a las personas que se encuentran en situación de prostitución.

Artículo 2°. Principios: La presente ley en desarrollo de la protección a las personas en situación de prostitución se regirá por los siguientes principios:

- a) **Dignidad Humana:** La dignidad humana es el derecho que tiene cada ser humano, de ser respetado y valorado como ser individual y social, con sus características y condiciones particulares, por el solo hecho de ser persona.
- b) **Igualdad de género:** Es la igualdad material frente a todos los derechos y garantías, sin distinción alguna, para todos los hombres, mujeres y demás géneros que no entren en el sistema binario.
- c) **Participación:** Es el derecho que tiene todo ciudadano de involucrarse de manera activa y consiente, en la eliminación de todos los obstáculos para el acceso a una igualdad material, con el fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales y garantías, en el marco de la participación política democrática.
- d) **No violencia:** Toda persona tiene derecho a no ser violentado, de ninguna manera, en el marco de los derechos humanos, a la vida y la dignidad humana.
- e) **No discriminación:** toda persona tiene el derecho a no recibir ningún tipo de discriminación en razón de su género, raza, etnia, orientación sexual u otra condición.

Artículo 3°. Definiciones:

- a) **Personas en situación de prostitución:** personas víctimas del proxenetismo, trata de personas y/o comercio sexual.



- b) Proxenetismo: Tipo penal que tipifica la conducta que se ejerce con el ánimo de lucrarse o satisfacer deseos de otro, induciendo al comercio carnal o a la prostitución de otra persona. (art 213 ley 599 de 2000).
- c) Trata de personas: Tipo penal que tipifica la conducta de promover, inducir, constreñir o facilitar la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución. (art 215 ley 599 de 2000).
- d) Violencia de género: Cualquier tipo de violencia física o psicológica contra cualquier persona en razón de su orientación sexual o género, que afecta de manera negativa sus derechos.

Artículo 4°. Registro de la población en situación de prostitución. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social desarrollará políticas públicas que permitan acceder a un registro de carácter público que permita la identificación de la población en situación de prostitución a nivel nacional, regional y local, con el fin de desarrollar los lineamientos de protección y garantías de que trata la presente ley.

Artículo 5°: Sanciones. Quienes paguen por sexo deberán pagar multas en los términos Ley 1801 de 29 de julio de 2016 de la siguiente manera:

Multa Tipo 1: 4 SMDLV los dos primeros años a partir de la vigencia de la presente ley.

Multa Tipo 2: 8 SMDLV. Del tercer al quinto año a partir de la vigencia de la presente ley.

Multa Tipo 3: 16 SMDLV. Del sexto al octavo año a partir de la vigencia de la presente ley.

Multa Tipo 4: 32 SMDLV. Del Noveno año en adelante a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo: Los dineros recaudados por concepto de las multas que trata el presente artículo deberán ser destinados al Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas en Situación de Prostitución (FONASP), administrados a través del Ministerio de salud y Protección Social.

Artículo 6°. Créese el Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas en Situación de Prostitución (FONASP) administrado por el Gobierno Nacional en coordinación con los entes territoriales para financiar las políticas, planes y programas dirigidos a esta población vulnerable, que tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Apertura de cupos en residencias de albergue a víctimas de prostitución, trata de personas, proxenetismo.
2. Apertura de centros de reinserción social que promuevan la educación que permitan generar alternativas laborales para las víctimas de prostitución, trata



de personas, proxenetismo en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

3. Generar mecanismos de protección y garantías para la reinserción social de las víctimas de prostitución, trata de personas, proxenetismo.
4. Coordinar e implementar políticas públicas de carácter nacional para la reducción de riesgos sanitarios, sociales y psicológicos de la población en situación de prostitución.
5. Elaborar con la colaboración del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) informes anuales sobre las realidades entorno a la prostitución, proxenetismo y trata de personas.
6. Ejecutar medidas preventivas en coordinación con las facultades de trabajo social para que los estudiantes y profesionales de esta carrera se capaciten en la prevención, identificación y atención de la prostitución, proxenetismo y trata de seres humanos.

Artículo 7º. El Gobierno Nacional a través de la Unidad Nacional de Protección –UNP- y en coordinación con otras entidades competentes, crearán programas y beneficios para la protección reforzada de las víctimas del proxenetismo y trata de seres humanos, así como la de sus familias en el marco de denuncias o actuaciones judiciales que pongan en peligro su integridad.

Artículo 8º. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda y en coordinación con otras entidades competentes, tendrá atención prioritaria en la lista para adjudicación de beneficios para acceder a vivienda de interés social a las víctimas de prostitución, proxenetismo y trata de personas.

Artículo 9º. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Defensa reglamentara la obligación de los proveedores de acceso a internet de informar a las autoridades competentes sobre cualquier contenido relacionado con la trata de personas, proxenetismo y compra de servicios sexuales por internet.

Artículo 10º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

CLARA L. ROJAS G.

Representante a la Cámara
Partido Liberal.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY ____ DE 2017

POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN DE PROSTITUCIÓN, VÍCTIMAS DE PROXENETISMO Y TRATA DE PERSONAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

JUSTIFICACIÓN.

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.

Nuestra Carta Política, consagra en su parte dogmática, la Libertad como un derecho fundamental en su artículo 13; imponiendo obligaciones precisas: “La primera, establecida en el inciso segundo, se refiere a la **promoción de la igualdad material**, mediante la adopción de medidas en favor de grupos marginados o discriminados. La segunda, en virtud del inciso tercero, impone la **especial protección** a las personas que se encuentren en una situación de debilidad manifiesta “por su condición económica, física o mental”. La tercera, que también se desprende del inciso tercero, es la de **sanción a los abusos o maltratos** en contra de personas en situación de debilidad manifiesta. Las dos primeras obligaciones tienen el objetivo de balancear una situación de desventaja, garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, y avanzar en la construcción de una sociedad más igualitaria.¹

Sin embargo el fallo de tutela T- 629 de 2010², se creó un precedente nocivo e inconstitucional, en el cual se asume la prostitución como una actividad lícita y susceptible de protección laboral. Dicho fallo ponderó varios derechos fundamentales, y terminó por darle prioridad al derecho “al trabajo”. Por encima del derecho a la vida, la libertad, la dignidad humana, la igualdad de género y el interés superior del menor, entre otros.

¹ T 534 de 2016. Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

² Sentencia que se ha reiterado en varios fallos: T- 594 de 2010, T-736 de 2015, T- 594 de 2016, T- 073 de 2017, T- 594 de 2010



BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.

Se ponderó de manera errada los derechos fundamentales involucrados en el caso de tutela, pues reconocer la prostitución como una actividad lícita y susceptible protección laboral, va en contravía de los Derechos Humanos; tal y como lo establece la Convención de Naciones Unidas del 2 de diciembre de 1949 adoptada por la Asamblea general, que declara en su preámbulo que “La prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana”, la misma convención en el marco de la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW), exige a los Estados parte que “tomen todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”. En este orden de ideas la prostitución es incompatible con los artículos 3 y 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” y “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

Así las cosas, y atención al bloque de constitucionalidad, Colombia ha ratificado los tratados y convenciones que tratan la prostitución como un fenómeno que viola de manera fehaciente los Derechos Humanos, entre otros la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional -Palermo (Italia). Las mencionadas sentencias se contraponen a los Derechos Humanos en especial de las mujeres en situación de prostitución, al legitimar de manera indirecta la trata de personas, el trato inhumano, la desigualdad de género, y alarmantes casos de feminicidio.

Al respecto es menester resaltar que la Iniciativa Pro Equidad de Género reveló que en Colombia del 90% y el 96% de mujeres y niñas que ejercen la prostitución tienen en promedio 14 años de edad con baja escolaridad, de las cuales el 85 y el 95% fueron abusadas sexualmente en infancia o adolescencia han sido inducidas a la droga y alcohol para aguantar y producir ganancias al proxeneta. El 70% de estas mujeres han sido atacadas físicamente, el 91% abusadas verbalmente y el 90% tiene un proxeneta que se lucra de ellas, mientras que el riesgo de feminicidio es entre 18 y 40 veces mayor que cualquier otro grupo humano.

En el caso de Bogotá, unas 23.426 mujeres se encuentran en situación de prostitución, de las cuales un 85% están en edades entre 27 a 59 años y un 13% edades entre los



18y los 26. El 61% corresponde a estratos 1 (1706), 2 (8535) y 3 (5961). Mientras que el 90% son migrantes de otras regiones del país. Lo anterior evidencia la situación de extrema vulnerabilidad a la que se someten las personas en situación de prostitución.

Las mencionadas **sentencias T-629 de 2010³ y T-736 de 2015⁴** sostienen que “los trabajadores sexuales” son un grupo marginado y discriminado lo cual los sitúa en una condición de debilidad manifiesta que merece una especial protección constitucional. A esa conclusión llegó la última decisión después de identificar el contexto social, político, económico y legal del grupo para verificar que su situación en todos esos ámbitos era la consecuencia de una selección y una omisión de exclusión que los situaba en una circunstancia de inferioridad o subordinación en la sociedad. Dada la relevancia de esas consideraciones se reiteran a continuación in extenso.

Sin embargo, la protección que se da a las personas en situación de prostitución está mal fundamentada, toda vez que resulta contradictorio reconocer la vulnerabilidad y situación de especial protección constitucional a quienes son víctimas del proxenetismo y trata de personas y al mismo tiempo legitimar bajo presupuestos constitucionales que las personas que se benefician de dichos actos atentatorios de la dignidad humana, sigan haciéndolo bajo el velo de “empleadores”, prolongando y asegurando una continuidad de dicha explotación y violencia, en su gran mayoría hacia las mujeres, reafirmando la explotación del hombre hacia la mujer, quebrantando de esta forma la igualdad de género y la dignidad humana de quienes se someten a dichas estructuras delictuales. En otras palabras, dichas sentencias lejos de proteger a las personas en situación de prostitución las está condenando a prolongar bajo un velo de legalidad la explotación de la que son víctimas, premiando a quienes se lucran de estos delitos.

³ M.P. Juan Carlos Henao. En la sentencia la Corte Constitucional cambió su acercamiento al trabajo sexual ya que si bien la Corte mantuvo su posición hasta el momento en relación con los deberes del Estado de disminuir los efectos nocivos de la prostitución y los límites a su fomento, protegió los derechos a la igualdad, al trabajo y al fuero materno de una trabajadora sexual. En esa oportunidad esta Corporación **caracterizó la prostitución como un trabajo y una actividad económica legítima cuando se ejerce en condiciones de voluntad** y en ese orden de ideas, consideró que la protección que se desprende del derecho al trabajo también se extiende a los trabajadores sexuales, no sólo a los que trabajan por su propia cuenta, sino también a aquellos que trabajan por cuenta ajena, lo que no constituye un objeto o causa ilícita del contrato laboral entre el trabajador sexual y el establecimiento de comercio donde ejerce la actividad. (Análisis tomado de la sentencia T-736 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



La penalización de estas conductas, tal y como la misma Corte Constitucional ha sostenido “es coherente con diversos tratados de derecho internacional⁵ y con Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas⁶, que han establecido obligaciones para los Estados consistentes en proteger a las personas de la trata y explotación, fenómenos que vulneran la dignidad de las personas, la libertad y la prohibición de tratos crueles inhumanos y degradantes, entre otros derechos fundamentales”.⁷

No obstante lo anterior, la Sentencia **T-629 de 2010** y siguientes, han permeado en nuestro ordenamiento, bajo el errado presupuesto de que existe un “trabajo sexual lícito”, es decir, la prostitución por cuenta propia o por cuenta ajena -a partir del ejercicio de “la voluntad libre y razonada”, y que “la actividad comercial de las casas de prostitución-, no se encuentran penalizadas en Colombia”⁸. Cuando la misma jurisprudencia ha llegado a definir “la prostitución como una actividad que va en contra de la dignidad humana, incluso cuando se presenta en el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, y ha circunscrito su trato, en un principio, exclusivamente a asignar deberes para el Estado de rehabilitar y disminuir sus efectos nocivos. Cabe resaltar que, al determinar la obligación de rehabilitación hacia las personas que ejercen el trabajo sexual estas son estigmatizadas como personas enfermas, o que requieren regresar a su estado anterior.”⁹

⁵ Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949; Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (Aprobado por Colombia mediante la Ley 51 de 1981 y ratificado el 19 de enero de 1982); Protocolo Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Aprobado mediante Ley 984 de 2005 y suscrito el 27 de enero de 2007. La constitucionalidad de este Protocolo se estudió en la sentencia C-322 de 2006); Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente en Mujeres y Niños (Adoptados por Colombia mediante la Ley 800 de 2003).

⁶ Resolución 2118 de 2005 de la Asamblea general de Naciones Unidas.

⁷ Sentencia T- 594 /2010. Corte Constitucional. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

⁸ Código Nacional de Policía. Decreto 1355 de 1970. “Artículo 179.- *El solo ejercicio de la prostitución no es punible.*”

⁹ Sentencia T- 594 /2010. Corte Constitucional. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.



II. MARCO LEGAL

El legislador, en el Código Penal, fue completamente claro en tipificar las conductas destinadas a la trata de personas, el proxenetismo y por ende la prostitución como una forma de violencia que atenta contra la vida, la libertad y dignidad humana.

El propio legislador en el Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, ha tipificado penalmente algunas conductas como lo son la explotación sexual, trata de personas, inducción a la prostitución, estímulo a la prostitución de menores de edad, demanda de explotación sexual comercial de niños, niñas o adolescentes, pornografía con menores de 18 años, turismo sexual, prostitución de menores de 18 años y facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con menores de edad, con el objetivo legítimo y deseable de suprimir y perseguir estas actividades ilegales y vulneratorias de derechos humanos¹⁰.

¹⁰ Ley 599 de 2000. “**Artículo 213.** *Inducción a la prostitución. Modificado por el art. 8, ley 1236 de 2008. El que con ánimo de lucrarse o para satisfacer los deseos de otro, induzca al comercio carnal o a la prostitución a otra persona, incurrirá en prisión de dos (2) a cuatro (4) años y multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

(...)

Artículo 213-A. *Proxenetismo con menor de edad. <Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 1329 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de catorce (14) a veinticinco (25) años y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Artículo 214. *Constreñimiento a la prostitución. Modificado por el art. 9, ley 1236 de 2008. El que con ánimo de lucrarse o para satisfacer los deseos de otro, constriña a cualquier persona al comercio carnal o a la prostitución, incurrirá en prisión de cinco (5) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Artículo 215. *Trata de personas. Derogado por el art. 4, Ley 747 de 2002 El que promueva, induzca, constriña o facilite la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución, incurrirá en prisión de cuatro (4) a seis (6) años y multa de setenta y cinco (75) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

(...)

Artículo 217. *Estímulo a la prostitución de menores. Modificado por el art. 11, ley 1236 de 2008. El que destine, arriende, mantenga, administre o financie casa o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*



Sin embargo la falta de regulación por parte del legislador a devenido en antinomias dentro del ordenamiento, tal y como lo evidencian los códigos de policía que han regido en los últimos años, y en especial el que entro a regir a partir del año 2017; donde se asume que estas actividades están permitidas y han sido reguladas en los aspectos mencionados, aclarando que existe un deber para el Estado Colombiano de prevenir la prostitución, disminuir sus efectos nocivos y en los términos del antiguo Código Nacional de Policía (aún vigente) “facilitar la rehabilitación de la persona

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.

Artículo 217-A. *Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años. <Artículo adicionado por el artículo 3 de la Ley 1329 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este sólo hecho, en pena de prisión de catorce (14) a veinticinco (25) años.*

PARÁGRAFO. *El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.*

La pena se agravará de una tercera parte a la mitad:

- 1. Si la conducta se ejecuta por un turista o viajero nacional o extranjero.*
- 2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.*
- 3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.*
- 4. Si la conducta se comete sobre persona menor de catorce (14) años de edad.*
- 5. El responsable sea integrante de la familia de la víctima.*

Artículo 218. *Pornografía con personas menores de 18 años. <Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 1336 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El que fotografíe, filme, grabe, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, trasmita o exhiba, por cualquier medio, para uso personal o intercambio, representaciones reales de actividad sexual que involucre persona menor de 18 años de edad, incurrirá en prisión de 10 a 20 años y multa de 150 a 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Igual pena se aplicará a quien alimente con pornografía infantil bases de datos de Internet, con o sin fines de lucro.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.

Artículo 219. *Mediante el art. 23 de la Ley 1336 de 2009, el artículo 219 recupera su vigencia así: Turismo sexual. El que dirija, organice o promueva actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años. La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de doce (12) años.*



prostituida”¹¹. El Código anterior también determinaba la facultad de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales de reglamentar la actividad¹².

Ahora bien El nuevo Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016, hoy en vigencia, se aparta de la visión rehabilitadora y reconoce que “las personas en situación de prostitución se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad para ser víctimas de trata de personas, explotación sexual o feminicidios, todas formas de graves violencias de género contra población tradicionalmente discriminada”¹³; impone el deber para los establecimientos donde se ejerce la prostitución de “tratar dignamente a las personas que ejercen la prostitución, evitar su discriminación o rechazo y la violación de sus derechos a la libre movilización y al desarrollo de la personalidad”, entre otras obligaciones relacionadas con la salud pública y la disminución de los efectos nocivos de la actividad. Cabe resaltar que prohíbe “actos sexuales o exhibicionistas en la vía pública o en lugares expuestos a esta” y el ejercicio del trabajo sexual por fuera de las zonas que lo permiten, las cuales no pueden estar alrededor de ningún tipo de centro de salud, educativo o religioso¹⁴. Es decir que en contraposición con los tipos penales que persiguen el proxenetismo y explotación sexual, se ha mantenido una línea de regulación permisiva por medio de reglamentaciones de menor jerarquía normativa que el Código Penal, legitimando la existencia de establecimientos que abiertamente se dedican al proxenetismo.

De lo anterior sobrevienen consecuencias socio jurídicas bastante alarmantes, en una de las últimas sentencias de la Corte Constitucional, T 073 de 2017, o también conocido como caso Chinácota en el Norte de Santander, se termina amparando bajo el nefasto entendido del derecho “al trabajo”, la reapertura de un establecimiento dedicado a la prostitución, con el argumento de que el cierre del mismo atenta contra el derecho al trabajo, a el mínimo vital y demás derechos “fundamentales” por encima del derecho a la vida la dignidad, los deberes constitucionales de proteger a las personas en

¹¹ Código Nacional de Policía. Decreto 1355 de 1970. “Artículo 178.- Modificado por el Decreto 522 de 1971, Artículo 120. 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.

El Estado utilizará los medios de protección a su alcance para prevenir la prostitución y para facilitar la rehabilitación de la persona prostituida.

¹² Código Nacional de Policía. Decreto 1355 de 1970. “Artículo 180.- Las asambleas departamentales o los concejos podrán reglamentar lo relativo a la prostitución sujetándose a los preceptos de ese estatuto y a los reglamentos que dicte el gobierno nacional.”

¹³ Artículo 42.

¹⁴ Artículo 84.



estado de vulnerabilidad como lo son las personas en situación de prostitución, lo que constituye sin dudas la máxima degeneración en temas de ponderación de derechos constitucionales.

Un vínculo directo con la trata y el crimen organizado

La prostitución, ha sido objeto de debate en el escenario internacional, así las cosas en la Unión Europea y en todo el mundo está directamente vinculada con la trata de mujeres y niñas. El 62 % de las mujeres y niñas víctimas de la trata sufren explotación sexual.

Cada vez son más las mujeres y niñas víctimas de la trata, no solo desde fuera de la Unión, sino también desde algunos Estados miembros (por ejemplo, Rumanía y Bulgaria) hacia el interior de la Unión. La UE debe, por tanto, abordar con urgencia este tráfico de personas del este al oeste y adoptar medidas firmes para luchar contra esta forma particular de violencia contra las mujeres.

La prostitución es un factor importante en el crimen organizado, solo por detrás de la droga en cuanto a su alcance y a la cantidad de dinero que genera. El sitio web Havocscope¹⁵ calcula los ingresos procedentes de la prostitución en unos 186 000 millones de dólares estadounidenses anuales en todo el mundo.

Dado que la prostitución está de hecho dominada en tan gran medida por el crimen organizado y funciona como un mercado en el que la demanda determina la oferta, las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en toda la UE deben adoptar acciones firmes y adecuadas para perseguir a los delincuentes, al tiempo que protegen a las víctimas, las personas que ejercen la prostitución y las mujeres y niñas víctimas de la trata con fines de explotación sexual. Un asunto diferente pero relacionado, que también requiere atención, es la prostitución en Internet, que va en aumento y en algunos casos está relacionada con sitios web que ofrecen pornografía.

El modelo abolicionista como directriz viable para hacer frente a los compromisos internacionales en la lucha contra la explotación sexual, el proxenetismo y la trata de personas, en especial sobre niños niñas y adolescentes.

Como se ha expuesto, Colombia tiene un vacío en materia legislativa en relación con la prostitución y todos los fenómenos que giran alrededor de la misma, muchos de esos vinculados a temas de delincuencia y vulneración fehaciente de Derechos

¹⁵ Disponible en: <http://www.havocscope.com/tag/prostitution/>.



Humanos, como consecuencia nuestro país parece contar con un sistema híbrido e disfuncional, en el que se cuentan con compromisos y obligaciones internacionales en la lucha contra estas conductas, haciendo parte del bloque de constitucionalidad y penalizándolas a través del ordenamiento jurídico; en concreto en la legislación penal. Pero al mismo tiempo se cuenta con una jurisprudencia permisiva y legitimadora de dichas explotaciones y vulneraciones de derechos humanos, bajo el mal entendido de que es un “trabajo” y por lo tanto legitimando y prolongando dichas conductas, he incluso tutelándolas (como en el caso de la T-076 de 2017).

Ahora bien, sin perjuicio del modelo para manejar la prostitución al interior de cada país, los diferentes Estados si han tratado de forma acorde, en su mayoría, la distinción entre prostitución lícita e ilícita. Por ello, se ha hecho una gran diferenciación entre aquel trabajo sexual que es prestado por la decisión autónoma y voluntaria de cada individuo, y el que es realizado en razón de la coacción, en contra de la intención deliberada de quien se prostituye. Lo anterior, es una respuesta a las formas violentas que ejercen mafias o criminales para esclavizar sexualmente a otra persona, viciando, alterando y manipulando su consentimiento, y sacando un provecho económico de la situación.

Por lo mismo se persigue la prostitución infantil, al considerar que esta se genera sobre una persona que siendo menor de edad no tiene la capacidad de decidir si desea o no prestar servicios sexuales. Igualmente, se presta una especial atención a las personas que realizan actividades de prostitución siendo extranjeros, ya que estos podrían estar siendo sujetos del delito de trata de personas.

Estas situaciones, en la que la mayoría de países están de acuerdo, ha hecho posible que el derecho internacional regule estos asuntos, y se pronuncie, en tal medida, en contra de conductas que suscitan la vulneración de los derechos humanos a la libertad y dignidad.

Por ello, los países miembros de Naciones Unidas suscribieron en 1949 el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena . Este instrumento expresa en su parte motiva que la “prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad”. En este orden, los Estados se comprometen a “castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: Concertare la



prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona; Explotare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona” (artículo 1º).

Así mismo, se comprometen a castigar las casas dedicadas a la prostitución, a provocar su disminución y represión (artículo 2º). Y, en reconocimiento de la gravedad de la conducta, la convención advierte que los delitos descritos serán considerados “como casos de extradición en todo tratado de extradición ya concertado o que ulteriormente se concierte entre cualesquiera de las Partes en el presente Convenio”. Se estima además a la propia tentativa como modalidad punible al prescribir que, en la medida en que lo permitan las leyes nacionales, “serán también castigados toda tentativa de cometer las infracciones mencionadas en los artículos 1 y 2 y todo acto preparatorio de su comisión”. La promoción de la prostitución es calificada como infracción y acto delictuoso (artículo 4º). Se dispone sobre el compromiso de los Estados para suprimir las normas jurídicas que impongan a quien ejerce la prostitución a inscribirse en registros o a poseer documentos especiales de identificación (artículo 6º).

Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas en Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, adoptó la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres . En ésta se dispuso en su artículo 6º 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”.

Asimismo, en 2000 se suscribe el Protocolo de Palermo, para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños , que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional , en el que se prevé una inclusiva definición sobre trata de personas. En ella, no obstante sobresalir el constreñimiento como ingrediente propio sobre la persona víctima de la trata, no deja de reconocer cómo el consentimiento dado por la misma, no será tenido en cuenta cuando opere a través del engaño, el abuso o poder o la situación de vulnerabilidad en que aquella se encuentre (artículo 3º). Igualmente, se obliga a los Estados firmantes, a establecer como delito las conductas a que se refiere el convenio, a proteger las víctimas, asistirles y otorgarles derechos, así como a establecer políticas de prevención y control (artículo 5º), junto con la adopción de medidas para la prevención de la prostitución y para la rehabilitación y adaptación social de las víctimas de la prostitución (artículo 6º).



Finalmente, en la Resolución 2118 de 2005 la ONU recrimina a la prostitución como fuente de esclavitud, y recuerda que esta actividad ha sido reprobada por el Protocolo para modificar la convención sobre la esclavitud . Destaca que esta representa de igual modo una forma común de trabajo forzoso, reprobado expresamente por la Asamblea General en el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso aprobado en Ginebra en 1957.

Por último, en lo que se refiere a los convenios y recomendaciones de la O.I.T, aunque no existen pronunciamientos expresos sobre la prostitución, pueden encontrarse referencias valiosas en el Convenio no. 182 de 1999, en cuyo artículo 3 b.) se encuentra la prostitución como una de las peores formas de trabajo infantil. Igualmente en los Convenios 29 y 102 y en las recomendaciones 35 y 136, en los que se hace referencia al trabajo forzoso vinculado con la trata de personas, que según estudios de la propia organización, tienen entre sus objetos la prostitución.

Con base en los anteriores instrumentos internacionales, la Corte en la sentencia C-636 de 2009 que estudió la constitucionalidad del delito de inducción a la prostitución, determinó que es claro que a juicio de la comunidad internacional “la explotación de la prostitución tiene un efecto negativo y de gravedad considerable en la sociedad. En otras palabras, que en relación con los efectos de la prostitución, los Estados deben luchar por reducir su expansión”. Y por vía del “control de las redes de prostitución”, es posible el control de “actividades delictivas conexas que también generan impacto social adverso”.

El Derecho Internacional entonces, no ha sido ajeno al fenómeno de la prostitución que ha sido frecuentemente asociado con la trata de personas, y se ha reconocido como una acción dañina sobre la persona sometida, próxima a la incursión de otros delitos, pero también a la generación de consecuencias humanas y sociales, como la proliferación de enfermedades venéreas, el deterioro de la integridad familiar y en general, de las condiciones de vida de quienes la ejercen. En esa línea, sus normas se debaten entre el modelo prohibicionista y el abolicionista, con la punición de quienes promuevan como negocio la prostitución ajena y con la imposición para los Estados de adoptar medidas preventivas y rehabilitadoras.

LA EFECTIVIDAD DEL MODELO NÓRDICO



Teniendo en cuenta las pruebas crecientes y firmes de que la legalización de la prostitución y el proxenetismo no contribuyen en manera alguna a la promoción de la igualdad de género o reducen la trata de personas, este informe concluye que la diferencia esencial entre los dos modelos de igualdad de género señalados anteriormente estriba en que la percepción de la prostitución como un «trabajo» contribuye a que las mujeres se mantengan en dicha actividad. Considerar la prostitución como una violación de los derechos humanos de las mujeres contribuye a evitar que las mujeres caigan en la prostitución.

La experiencia en Suecia, Finlandia y Noruega (que no forma parte de la UE), donde está en marcha el «modelo nórdico» respalda esta opinión. Suecia modificó sus leyes sobre prostitución en 1999 para prohibir la compra de servicios sexuales y despenalizar a la persona que ejerce la prostitución. En otras palabras, la persona que compra servicios sexuales —prácticamente siempre el hombre— es quien comete un delito y no la mujer que se prostituye. Suecia introdujo esta ley como parte de una iniciativa general para acabar con los obstáculos a la consecución de la igualdad de género en el país.

El efecto de esta legislación en Suecia ha sido espectacular. La población sueca que ejerce la prostitución es la décima parte que en la vecina Dinamarca, donde la compra de servicios sexuales es legal y la población es menor. La ley ha cambiado también la opinión pública. En 1996 el 45 % de las mujeres y el 20 % de los hombres se mostraban a favor de penalizar a los hombres que pagaban por sexo. En 2008, el 79 % de las mujeres y el 60 % de los hombres se mostraban favorables a la ley. Asimismo, la policía sueca confirma que el modelo nórdico tiene un efecto disuasorio en la trata de personas con fines de explotación sexual.

Los datos que respaldan la efectividad del modelo nórdico a la hora de reducir la prostitución y la trata de mujeres y niñas y, por tanto, promover la igualdad de género, son cada vez mayores. Ahora bien, aquellos países en los que el proxenetismo es legal, siguen enfrentándose a problemas relacionados con el tráfico de seres humanos y el crimen organizado, ya que están vinculados con la prostitución. Este informe respalda, por tanto, el modelo nórdico e insta a los Gobiernos de los Estados miembros que abordan la prostitución de otras maneras, a que revisen su legislación a la luz del éxito alcanzado por Suecia y otros países que han adoptado el modelo nórdico. Esta medida supondría un progreso significativo para la igualdad de género en la Unión Europea.



Este informe no va en contra de las mujeres que ejercen la prostitución. Está en contra de la prostitución pero a favor de las mujeres que se prostituyen. Al recomendar que sea el usuario —el hombre que requiere servicios sexuales— quien se considere la parte culpable en lugar de la mujer que ejerce la prostitución, este informe supone un paso más en el camino hacia una total igualdad de género en toda la Unión Europea.

OBJETIVOS DE LA LEY.

Teniendo en cuenta lo anterior, con la intención de generar un cambio cultural en la concepción de la explotación sexual como una institución social normalizada, esta ley tiene como objetivo adoptar el modelo abolicionista en el que se sancione a las personas que pagan por servicios sexuales a la vez que se crean garantías para que las víctimas de dichas conductas puedan tener otras oportunidades de desempeñarse en la sociedad, entendiendo que muchas de ellas se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, máxime en el entendido de que Colombia es un país en el que el conflicto armado y fenómenos como el desplazamiento forzado han sido consecuencia directa de que víctimas de estos fenómenos llegue a distintas ciudades a ejercer la prostitución, no por libre albedrío sino como consecuencia directa de una explotación y provecho de organizaciones criminales.

Con el presente proyecto de ley entonces se quiere generar un impacto social en los siguientes puntos¹⁶:

- a. Violencia de género: La prostitución es una forma de explotación que debe ser abolida y no una profesión que hay que reglamentar porque es una forma de violencia de género.
- b. Violación: Lo que las mujeres y los hombres prostituidos tienen que soportar equivale a lo que en otros contextos correspondería a la definición aceptada de abuso sexual y violación reiterada. El punto de vista según el cual las intrusiones repetidas en el cuerpo y los actos sexuales tolerados, pero no deseados, pueden ser vividos sin perjuicio es, por lo menos, dudoso. Las prostitutas necesitan y desean el dinero de la prostitución, pero no desean la sexualidad prostitucional que, en tanto que tal, es una forma de «violación remunerada».
- c. Femicidio: La prolongación de modelos de explotación sexual, bajo el entendido de legalidad y protección al “trabajo” en últimas terminan legitimando

¹⁶ Comunicado de la Secretaría de Mujer del PCE. España 22 de abril de 2015.



actos que atentan contra la integridad de grupos en condiciones de vulnerabilidad, generando riesgos que sobrevienen no solo en actos de violencia sino en homicidios, gracias a la clandestinidad y los ambientes hostiles, como dichos grupos en su gran mayoría son mujeres, sobrevienen entonces en alarmantes casos de feminicidio.

- d. Regular la prostitución legítima implícitamente las relaciones patriarcales: equivale a aceptar un modelo de relaciones asimétricas entre hombres y mujeres, establecer y organizar un sistema de subordinación y dominación de las mujeres, anulando la labor de varios decenios para mejorar la lucha por la igualdad de las mujeres.
- e. Alternativa aceptable para las mujeres como grupo mayoritario de explotación: Si reglamentamos la prostitución, integrándola en la economía de mercado, estamos diciendo que esto es una alternativa “laboral” aceptable para las mujeres y, por tanto, si es aceptable, no es necesario remover las causas, ni las condiciones sociales que posibilitan y determinan a las mujeres a ser prostituidas. A manera de ejemplo piénsese en el caso hipotético en el que un padre de familia reciba la noticia de que su hijo o hija están presentando un proceso de admisión a un “trabajo” en donde se legitima la venta de su cuerpo para la satisfacción sexual de otro, bajo el presupuesto de que la prostitución cuenta con un amparo jurídico y está en la categoría de “actividad laboral”.
- f. Opción para las mujeres con escasos recursos: La regulación de la prostitución como profesión refuerza la normalización de la prostitución como una «opción para las pobres».
- g. Cuestiona la educación para la igualdad: Si convertimos esta forma de violencia en una profesión para las mujeres no podremos educar para la igualdad en una sociedad donde las niñas sabrán que su futuro puede ser prostitutas, y los chicos sabrán que puede usar a sus compañeras para su disfrute sexual si tienen el suficiente dinero para pagar por ello.
- h. Sin demanda, la oferta desaparece. Por eso compartimos y defendemos claramente la ambiciosa postura del movimiento abolicionista que busca ir a la raíz de un problema que afecta a los derechos humanos. Derechos que en tanto que esenciales están fuera de discusión: los de toda persona a no ser abusada ni utilizada sexualmente, ni de forma gratuita ni a cambio de ninguna compensación económica. De ahí que el foco debamos dirigirlo a las personas que demandan, la clientela, los prostituidores.
- i. A quién beneficia la regulación de la prostitución: A los proxenetas que pasan a denominarse empresarios dándoles un baño de respetabilidad. A las redes de trata de blancas que se convierten en corporaciones empresariales que



cotizan en bolsa como en Australia. A los «clientes», puesto que esto les colocaría en una situación de «normalidad».

- j. Alternativa Sueca: Si queremos construir realmente una sociedad en igualdad hemos de centrar las medidas en la erradicación de la demanda, a través de la denuncia, persecución y penalización del prostituidor (cliente) y del proxeneta: Suecia penaliza a los hombres que compran a mujeres o niños con fines de comercio sexual, con penas de cárcel de hasta 6 meses o multa, porque tipifica este delito como «violencia remunerada». En Suecia la prostitución es considerada como un aspecto de la violencia masculina contra mujeres, niñas y niños. En ningún caso se dirige contra las mujeres prostituidas, ni pretende su penalización o sanción porque la prostitución es considerada como un aspecto de la violencia masculina contra mujeres, niñas y niños. Busca deslegitimar social y públicamente a los prostituidores/clientes, actores responsables de esta forma de violencia, porque habitualmente sobre el prostituidor no recae ninguna sanción de tipo social o legal por la expresión de su conducta.
- k. Tenemos el deber de imaginar un mundo sin prostitución, lo mismo que hemos aprendido a imaginar un mundo sin esclavitud, sin apartheid, sin violencia de género, sin infanticidio ni mutilación de órganos genitales femeninos. Sólo así podremos mantener una coherencia entre nuestros discursos de igualdad en la escuela y en la sociedad y las prácticas reales que mantenemos y fomentamos.

Cordialmente,

CLARA L. ROJAS G.

Representante a la Cámara
Partido Liberal.