

Bogotá D. C., veintiuno (21) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

Honorable Magistrada  
**GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO**  
CORTE CONSTITUCIONAL  
E.S.D.

*Asunto: Amicus curiae del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–. Expediente N° T- 5.596.207. Acción de tutela instaurada por Andrea Paola Vargas Castro y otra, en contra del Ministerio de Defensa y otros.*

César Augusto Rodríguez Garavito, Mauricio Albarracín Caballero, Ana Jimena Bautista Revelo, Margarita Martínez y Anna Joseph, director, investigadoras del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–, identificados/a como aparece al pie de nuestras correspondientes firmas, presentamos algunas consideraciones a la Corte Constitucional en el caso bajo estudio, las cuales presentaremos en tres apartados: (i) Procedencia de la acción de tutela. (ii) Configuración de la detención arbitraria. (iii) Patrones discriminatorios que configuraron la detención arbitraria contra sujetos en situación de vulnerabilidad manifiesta.

Los argumentos que expondremos a continuación buscan mostrar la configuración de la violación del derecho a la libertad (Art. 28 C.P.), integridad personal (Art. 12 C.P.) e igualdad y no discriminación (Art. 13 C.P.) de las accionantes, como consecuencia de una detención arbitraria por parte de la Policía que tuvo como móvil preponderante la existencia de prejuicios contra quienes ejercen la prostitución.

## **I. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Las dos decisiones de instancia consideraron improcedente la acción de tutela, argumentando que tal y como fueron planteadas las pretensiones por parte de las accionantes, se buscaba la reparación de los perjuicios causados por los agentes de la Policía, y en consecuencia esta no debió ser la acción impetrada, pues no se cumplió con el requisito de subsidiariedad. No obstante del análisis de las pretensiones planteadas por las accionantes se observa que varias de ellas se dirigían a solicitar el cumplimiento del artículo 24 del decreto 2591 de 1991, aun cuando no se expresó de manera explícita, esto es, evitar que la autoridad pública vuelva a incurrir en la violación de los derechos alegados.

Si bien en el caso bajo estudio, la vulneración alegada cesó el mismo día de los hechos que la originaron, y aunque al momento en que se profiera el fallo sería hecho superado, el pronunciamiento de la Corte procede y resulta útil en virtud del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 que da lugar a la prevención judicial. En este sentido las accionantes plantearon dentro de sus pretensiones (sin ser exhaustivos) medidas tales como:

*“f. Que se adopten medidas al interior de la Policía para que los agentes de policía no incurran en estas acciones de violencia. Para esto (sic) que se ordene, al menos, lo siguiente: (...)*

*ii. Que se expida en los doce (12) meses siguientes a la sentencia que resuelva esta tutela un protocolo interno a la Policía para la interacción entre los agentes de Policía y la/os trabajadoras/es sexuales. Este protocolo debe garantizar que se respeten todos los derechos de las/os trabajadoras/es sexuales y se reconozca el carácter constitucionalmente reconocido y respetado de esta labor. En cumplimiento de esta orden, la Policía deberá involucrar en la creación y expedición del protocolo a las trabajadoras*

*sexuales que interpusimos esta tutela y a las líderes locales de las trabajadoras sexuales de Bogotá.*

*h. Que la Alcaldía de Bogotá garantice el acompañamiento del Ministerio Público en los operativos de “recuperación del espacio público””.*

Estas medidas que en caso de ser adoptadas por la Corte de una parte se convierten en advertencia para casos futuros similares, y de la otra en caso de corroborar la existencia de una acción u omisión en este caso de agentes del Estado que ocasionaron daño a derechos fundamentales, de acuerdo a su magnitud el juez de tutela deberá remitir a las autoridades judiciales y disciplinarias competentes si las faltas cometidas son de esa índole, para que se adelanten las pertinentes investigaciones y sean impuestas las sanciones a que haya lugar<sup>1</sup>.

En consecuencia en el caso bajo estudio es procedente la acción de tutela, en el entendido que lo que se busca no es que el juez de tutela imponga sanciones por los daños antijurídicos causados por los agentes del Estado, sino que la pretensión en de carácter preventivo, particularmente, evitar que se sigan vulnerando los derechos fundamentales de las personas en ejercicio de la prostitución por parte de los agentes de la Policía Nacional.

## **II. CONFIGURACIÓN DE LA DETENCIÓN ARBITRARIA**

El siguiente apartado está compuesto por dos secciones en la primera haremos alusión a la prohibición de la detención arbitraria, especialmente a partir de las normas establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos, y en la segunda evaluaremos el cumplimiento de los parámetros sobre la constitucionalidad de la conducción/retención transitoria en el caso en estudio

### **1. PROHIBICIÓN DE LA DETENCIÓN ARBITRARIA**

El artículo 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "*Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado*". En consonancia el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra: "*Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta*". En desarrollo de este derecho, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha afirmado, que "[l]os motivos y procedimientos establecidos por la ley no deberán destruir el derecho a la libertad personal" y los Estados deben "mantener un control estricto y efectivo para asegurar que [entidades con competencias del Estado] no hagan un uso indebido de ellas y que no den lugar a detenciones o reclusiones arbitrarias o ilícitas" y proporcionen un recurso efectivo a las víctimas cuando una detención arbitraria o ilícita sucede.

Por su parte el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de Naciones Unidas ha establecido que la privación de libertad es arbitraria si el caso está comprendido en una de las siguientes tres categorías:

*“a) cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que justifique la privación de la libertad (como el mantenimiento de una persona en detención tras haber cumplido la pena o a pesar de una ley de amnistía que le sea aplicable) (categoría I);*

*b) cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y además, respecto de los Estados Partes, en los artículos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (categoría II);*

*c) cuando la inobservancia, total o parcial, de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por los Estados afectados, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario (categoría III)”.*

---

<sup>1</sup> Ver entre otros pronunciamientos la Sentencia de la Corte Constitucional T-366 DE 1999.

De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la detención es arbitraria cuando se efectúa por motivos o conforme a procedimientos distintos a los previstos en la ley, o de conformidad con una ley cuya finalidad fundamental sea incompatible con el respeto del derecho del individuo a la libertad y a la seguridad<sup>2</sup>.

## 2. CUMPLIMIENTO DE LOS PARÁMETROS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONDUCCIÓN/RETENCIÓN TRANSITORIA

Del estudio de los hechos que originaron la presente acción, se tiene que de acuerdo con la Policía Metropolitana de Bogotá el fundamento jurídico de las acciones realizadas el 20 de enero de 2016 se encuentran establecidas en el Código de Policía de Bogotá, específicamente en los artículos 47, 146, 147, y 164<sup>3</sup>.

Dichas normas consagran una detención administrativa, denominada “conducción”, según la cual procede el *“traslado inmediato de cualquier persona ante una autoridad, a un centro asistencial o de salud, a su domicilio y si ello no fuere posible a la Unidad Permanente de Justicia de la Policía Metropolitana de Bogotá hasta por 24 horas, como una medida de protección cuando una persona “deambule en estado de indefensión o de grave excitación con peligro para su integridad o la de otras personas, a su residencia o al centro hospitalario o de salud más cercano, según sea necesario y hasta tanto cese el peligro”*. Medida que de acuerdo con el artículo 164 –parágrafo– puede aplicarse ante el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 47 que consagra los comportamientos que deben ser observados por quienes ejercen la prostitución, dentro de los cuales se encuentra *“No realizar exhibicionismo en el espacio público y/o desde el espacio privado hacia el espacio público”*<sup>4</sup>.

Procedimiento que se habría aplicado por parte de la Policía como consecuencia del presunto alto grado de exaltación en el que se encontraban las ocho mujeres detenidas en la Unidad Permanente de Justicia (En adelante UPJ), y ante la supuesta realización de actos exhibicionistas en sitios no autorizados por el Plan de Ordenamiento Territorial.

Si bien la figura contemplada en el Código de Policía de Bogotá y aplicada en el caso en estudio es la de la conducción, su configuración tiene los mismos elementos de la retención transitoria consagrada en el Código de Policía Nacional. De allí que los pronunciamientos de la Corte sobre la constitucionalidad de la retención transitoria, resultan de especial relevancia. Dichos pronunciamientos son: la sentencia C-199 de 1998 en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 207 del decreto 1355 de 1970 Código Nacional de Policía, en el que se consagra la aplicación de la figura de la retención transitoria, y la sentencia C-720 de 2007 en la que se estudió la constitucionalidad del numeral 8 del artículo 186, del 192 y del 207 del mismo decreto sobre la misma figura, decisiones en las que se fijaron varios parámetros al momento de realizar el juicio de proporcionalidad, que a nuestro juicio deben seguirse para entender que la aplicación de dicha figura no resulta contraria a la Constitución. A continuación haremos referencia al menos a tres de ellos, demostrando en cada uno como en el caso en concreto fueron desconocidos, produciéndose así una detención arbitraria.

**(i) Finalidad de Protección.** En primer lugar está el fin que debe cumplir la medida de la conducción o de la retención transitoria, el cual de acuerdo con la literalidad de los artículos que las consagran y del análisis realizado por la Corte en las sentencias a las que se ha hecho alusión, radica únicamente en la protección. Si la medida tuviera un carácter punitivo resultaría en su naturaleza y aplicación contraria a la Constitución, considerando que es una medida de carácter administrativo que restringe de manera grave la libertad hasta por 24 horas, sin que medie ningún tipo de procedimiento judicial en el que se garantice a cabalidad el debido proceso a quien es objeto de la aplicación de este tipo de medidas.

En este sentido la Corte manifestó:

<sup>2</sup> Ver Sentencia C-163 de 2008 de la Corte Constitucional.

<sup>3</sup> Ver El informe general de conducción de la Policía metropolitana, de las mujeres detenidas el 20 de enero de 2016 y la contestación de la misma entidad a la tutela que originó el caso en estudio.

<sup>4</sup> Numeral 9 art. 147 del código de Policía de Bogotá.

*“La Corte ha entendido que la retención transitoria es una medida de protección destinada a prevenir que una persona que se encuentra en estado de transitoria incapacidad (ebriedad) o de grave, notoria y violenta exaltación, pueda cometer actos que afecten sus propios derechos o derechos de terceros. En este sentido, la medida estudiada tiene dos finalidades: busca proteger tanto al individuo que se encuentra en estado de transitoria incapacidad o de extrema excitación, como a terceras personas del peligro que podría suponer un comportamiento agresivo o simplemente descontrolado de una persona en tales circunstancias. Si la retención transitoria persigue proteger a todos los ciudadanos frente a las eventuales amenazas que para su vida, integridad y otros bienes constitucionalmente protegidos pudieran derivarse de la libre circulación de otras personas en estado de embriaguez o en estado de grave excitación en el que se pueda cometer inminente infracción penal, tal finalidad no sólo no resulta contraria sino que encuentra sustento en un mandato constitucional expreso. La segunda de las finalidades perseguidas – la protección de los derechos e intereses del propio sujeto transitoriamente incapaz o excesivamente exaltado respecto de sus propios actos -, también aparece como constitucional. Sin embargo, en este caso la necesidad sólo será una necesidad imperiosa cuando se trata de proteger de sus propios actos a personas que aún no han adquirido la suficiente independencia de criterio (como los menores), o que se encuentran en situaciones (temporales o permanentes) de debilidad de voluntad o de incapacidad, hasta el punto en el cual puede razonablemente sostenerse que no tienen conciencia o capacidad para actuar de conformidad con sus verdaderos intereses. Si no fuera esta la circunstancia, la finalidad sería inconstitucional”<sup>5</sup>*

En este sentido resulta claro que la conducción o la retención transitoria no puede ser nunca una medida sancionatoria encubierta, asemejándose en su naturaleza por ejemplo a medidas urgentes de protección de menores abandonados o explotados.

No obstante, en el expediente de la causa, es claro que las personas que fueron conducidas y retenidas transitoriamente no se encontraban en estado de embriaguez, ni bajo los efectos de sustancias alucinógenas, que las pusieran en un estado de indefensión o incapacidad transitoria. En esta medida la aplicación de la medida no se produjo como una medida dirigida a proteger la integridad sobre las personas contra quienes se aplicó.

Así entonces, para que la medida fuera ajustada a la Constitución, tendría que haberse aplicado para proteger a terceros ante una amenaza contra su vida, integridad y otros bienes constitucionalmente protegidos. Teniendo en cuenta que esta protección que debería producirse como consecuencia de un riesgo potencial de carácter cierto, inminente y grave para los derechos de terceros, y no meramente especulativo. En el presente caso, no se evidencia del estudio del expediente el cumplimiento de este parámetro, pues no existe ninguna denuncia o reporte que demuestre la existencia de hechos que amenazarán los derechos de terceros. Contrario a ello de las 14 mujeres detenidas y transportadas en un camión hasta la UPJ, solo fueron ingresadas ocho, argumentando que entre las sies restantes se encontraban mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y menores de edad.

La justificación de los hechos ocurridos el 20 de enero pasado esgrimida por la Policía Metropolitana para la aplicación de la conducción, fue el supuesto alto grado de exaltación (que se asimila a la excitación). De acuerdo con la real academia de la lengua española, la exaltación puede ser tenida como *“la acción de dejarse arrebatado de una pasión, perdiendo la moderación y la calma”<sup>6</sup>*. Debido a las múltiples conductas que pueden caber en dicha definición, que podrían llevar incluso a su indeterminación, su aplicación debe ser ponderada de manera estricta, de lo contrario, su aplicación podría resultar en un comodín para justificar la aplicación de medidas discriminatorias y arbitrarias amparadas en un manto de legalidad.

**(ii) Lugar apto para la protección.** En segundo lugar, la aplicación de la conducción o retención transitoria implica que su realización debe hacerse en un lugar que brinde condiciones para que el fin de la medida se concrete, es decir, en un lugar en donde se brinde la protección necesaria de

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 720 de 2007.

<sup>6</sup> Real academia de la lengua española. <http://dle.rae.es/?id=HAKJUz6>

quien es objeto de la medida. Aspecto que resulta fundamental para garantizar la idoneidad de la medida. En este sentido ha expresado la Corte al respecto: “(...) la idoneidad de la medida para proteger al sujeto retenido se pone en cuestión al quedar demostrado que la misma expone al individuo a riesgos nuevos y adicionales a los que trata de evitar”<sup>7</sup>.

De acuerdo con los artículos 146 y 147 del Código de Policía de Bogotá la conducción debe cumplirse de manera expresa en las Unidades Permanentes de Justicia. Así en virtud de esta figura la Policía confina al individuo retenido (que no ha cometido falta alguna, las personas que son llevadas allí no son acusadas de cometer ninguna falta), en un lugar en donde existen precarias condiciones de espacio y seguridad, caracterizados por una total ausencia de medios materiales necesarios para permitir el goce de los derechos que, en principio, no podrían verse afectados por una medida de protección. En el que nuevamente se configuran casos de privación de la libertad, sin control judicial, ni control ciudadano.

Son múltiples las denuncias que se presentan en contra de la Unidad Permanente de Justicia en Bogotá. Sin una búsqueda detallada, es fácil encontrar una serie de artículos de prensa que denuncian tratos inhumanos y degradantes ocurridos al interior de este lugar<sup>8</sup>. Denuncias que han sido corroborados por parte de la Personería de Bogotá quien ha denunciado cientos de detenciones ilegales especialmente contra habitantes de calle y contra quienes se les ha encontrado algún tipo de alucinógeno -aún sin superar la dosis personal-, la existencia de requisas nivel tres (con personas desnudas) que deberían estar restringidas para los centros de reclusión, y agresiones permanentes a quienes son llevados a la UPJ<sup>9</sup>.

El tratamiento dado a las accionantes y al grupo de mujeres retenidas no parece ser la excepción a este tipo de comportamientos. Entre quienes fueron objeto de la conducción el 20 de enero del presente año, existen denuncias de hechos que pueden llegar a configurarse en violencia sexual, tratos inhumanos o degradantes y hurto. Así se puede apreciar del testimonio de algunas de ellas consignados en la tutela que dio origen a este caso:

*“Sara: Estaba sentada en el parque de la mariposa al lado de los lustradores con Martha cuando empezaron a llegar los camiones y al policía empezó a encerrar la mariposa yo trate de irme cuando estaba llegando a los bancos un policía de civil me cogió y me dijo eche para en camión yo le dije que era menor de edad pero igual me condujo al camión no me pidieron documento al momento de la requisita la femenina me dijo: putas tenían que ser. Estando en el camión golpearon a una muchacho con puños y con una navaja nos dijeron saps (sic) no cuenten nada, se perdió plata a varias compañeras les rompieron los bolsos. En la upj un tomo me dijo flaquita como es yo la dejo salir si está conmigo. (...)*

*Claudia: “Estaba comprando una gaseosa en una chaza cuando llegaron los camiones y la policía empezó a formar como un círculo dentro de la mariposa me cogieron y me llevaron al camión las femeninas me pidieron la cédula y me dijeron puta súbbase al camión golpearon a un chico que iba detenido con nosotras. Me quitaron los cordones y 300000 pesos que tenía”. 10*

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 720 de 2007.

<sup>8</sup> Revista Semana. Los inhumanos tratos a los detenidos en la UPJ de Puente Aranda. <http://www.semana.com/nacion/multimedia/denuncia-a-la-policia-de-bogota-por-tratos-inhumanos-en-la-upj/471205>; Juan Pablo Gómez, Así se vive un 'upejotazo', Plaza Capital Universidad del Rosario. <http://www.urosario.edu.co/Plaza-Capital/CIUDADANIA/Un-ujejotazo/>; Ana María Escobar y Diego Godoy, En las URI y UPJ puede comenzar la pesadilla, El Tiempo. [http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/estarpresoenbogot/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_MULTIMEDIA-12848985.html](http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/estarpresoenbogot/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_MULTIMEDIA-12848985.html); Zona Cero. Una noche de infierno en la UPJ. <http://www.zonacero.com/?q=una-noche-de-infierno-en-la-upj-38071>; Noticias Caracol. Denuncian tratos indignos y hacinamiento en la UPJ de Bogotá. <http://noticias.caracoltv.com/colombia/denuncian-tratos-indignos-y-hacinamiento-en-la-upj-de-bogota>; W Radio, Denuncian abusos de la Policía de Bogotá en UPJ. <http://www.wradio.com.co/noticias/bogota/denuncian-abusos-de-la-policia-de-bogota-en-upj/20160427/nota/3118028.aspx>; Semanario Voz. ¿UPJ centro de torturas y castigo en la capital? <https://www.semanariovoz.com/2016/04/22/upj-centro-de-torturas-y-castigo-en-la-capital/>

<sup>9</sup> El Tiempo. 'Al mes hay 2.400 detenidos ilegalmente en la UPJ': Personería. 27 de Abril de 2016. En: <http://www.eltiempo.com/bogota/detenciones-irregulares-en-la-upj-de-bogota/16574882>

<sup>10</sup> Acción de tutela presentada el 9 de febrero de 2016 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Nuevamente, ante este tipo de hechos pareciera corroborarse que la UPJ a la que fueron conducidas las mujeres de la Plaza de la Mariposa, no es un lugar que este brindando las condiciones necesarias para ser considerado como un lugar de protección y no de sanción.

**(iii) Retención como *última ratio*.** En tercer lugar el uso de la conducción o de la retención transitoria debe ser una medida utilizada como *última ratio*. Como se ha expresado la conducción/retención transitoria es una medida tan restrictiva de la libertad, que su aplicación solo debe producirse en caso de que exista la necesidad imperiosa de hacerlo. De acuerdo con la Corte Constitucional esta es una figura que debe estar sometida a los principios de *última ratio*, y proporcionalidad estricta. Dijo la Corte en la Sentencia C-199 de 1998:

*“(...) debe tratarse de una medida estrictamente necesaria y urgente, que resulte claramente idónea para evitar un daño superlativo sobre los derechos fundamentales de una persona que se encuentra transitoriamente en incapacidad de defenderse o de conjurar la consumación de un perjuicio sobre un derecho fundamental. En suma, al estar sometida al principio de proporcionalidad estricta, la retención transitoria resulta constitucional si está diseñada como una medida que sólo puede ser aplicada en circunstancias de urgencia, cuando no existe otra medida menos lesiva para los derechos y siempre que quede demostrada su eficacia para lograr el objetivo propuesto, es decir, la protección adecuada de los derechos fundamentales de la persona a quien se afecta, de manera transitoria, su derecho a la libertad personal.*

Como *última ratio* la Policía Metropolitana de Bogotá, debe descartar antes de hacer efectiva la conducción, la aplicación de otras medidas con las que pueda conjurar el riesgo existente, y solo si no resultan efectivas podría hacer uso de ella. Incluso cuando se trata de personas que ejercen la prostitución que no cumplen con el comportamiento estipulado en el artículo 47 del Código de Policía de Bogotá, la Policía puede hacer uso de una serie de amplias medidas tales como: la amonestación en público y compromiso de cumplir las reglas de convivencia ciudadana; la expulsión de sitio público o abierto al público y compromiso de cumplir las reglas de convivencia ciudadana; la asistencia a programas pedagógicos de convivencia ciudadana y compromiso de cumplir las reglas de convivencia ciudadana; entre otras.

Por otra parte para hacer efectiva la conducción señala el artículo 147 del código de policía de Bogotá, como primera opción la conducción de la persona debe realizarse a su residencia, y solo en caso de negarse a entregar la dirección del domicilio, la persona podrá ser conducida a la UPJ.

En el caso bajo estudio, la Policía Metropolitana no solo no contempló la aplicación de medidas distintas a la conducción que tienen el carácter de protectivas, sino que además, no ofreció a las mujeres detenidas la posibilidad de ser conducidas a sus lugares de residencia.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, nos es posible afirmar que tal y como se llevó a cabo el procedimiento de conducción aplicado a las mujeres que se encontraban en la Plaza de la Mariposa el 20 de enero, se configuró una detención arbitraria, al no atender las disposiciones contenidas en el acuerdo 79 de 2003, ni a los parámetros establecidos en la jurisprudencia constitucional.

### **III.VIOLACIÓN A LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN IMPERÓ EN LA CONFIGURARON DE LA DETENCIÓN ARBITRARIA CONTRA SUJETOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD MANIFIESTA**

El desarrollo de la tercera parte de la intervención está distribuida en cuatro partes: en la primera haremos mención a la prohibición de discriminación que se deriva de la cláusula de igualdad en la Constitución; en la segunda mostraremos como quienes ejercen la prostitución son sujetos de especial protección constitucional; en la tercera presentaremos una breve caracterización de quienes ejercen la prostitución en Bogotá; y finalmente en cuarto lugar y como conclusión

mostraremos como en el caso en concreto imperaron prejuicios discriminatorios que llevaron a la detención arbitraria.

## 1. PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN

El derecho a no ser discriminado está incluido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 2), y tratados internacionales básicos de Derechos Humanos, incluida la Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2).<sup>11</sup> Además, Artículo 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos Establece que *“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”*<sup>12</sup>

Es una obligación fundamental de los Estados del derecho internacional que deben prohibir y prevenir la discriminación, *“así como disminuir las condiciones y actitudes que provocan o perpetúan esa discriminación.”*<sup>13</sup> Los Estados deben promulgar una legislación amplia contra la discriminación, y revisar y derogar las leyes discriminatorias y combatir la discriminación, incluyendo discriminación contra las personas LGBT<sup>14</sup> y contra quienes ejercen la prostitución.

A nivel nacional como reiteradamente se ha dicho en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la igualdad es un pilar sobre el que se funda el Estado Colombiano que cumple al menos un triple rol en el ordenamiento constitucional:

*“(…) el de valor, el de principio y el de derecho. En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines, dirigidos a todas las autoridades creadoras del derecho y en especial al Legislador; en tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico y, por tanto, se trata de una norma de mayor eficacia que debe ser aplicada de manera directa e inmediata por el Legislador o por el juez; en tanto derecho, la igualdad es un derecho subjetivo que “se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables para los grupos que se encuentran en debilidad manifiesta. La correcta aplicación del derecho a la igualdad no sólo supone la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, sino también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles”*<sup>15</sup>

Ahora bien, sobre los deberes de abstención y en especial sobre la prohibición de discriminación, *“se presenta cuando se adoptan tratos diferenciados entre personas o grupos en situaciones similares, sin que exista para ello una razón legítima”*<sup>16</sup>. Situación que se produce generalmente cuando existe un tratamiento desigual por la aplicación de factores sospechosos como: el sexo, la orientación sexual o la identidad de género; la raza; el origen nacional o familiar al igual que el étnico o de cualquier índole; la lengua; la religión; la opinión política o filosófica; la condición social y/o económica; la apariencia exterior; la enfermedad, la discapacidad o la pérdida de la capacidad laboral, entre otros factores, tratamiento que tiene como consecuencia, la anulación de otros derechos, que van desde la seguridad social, el acceso y la permanencia en el trabajo, educación, entre otros.

## 2. QUIENES EJERCEN LA PROSTITUCIÓN SON SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional ha considerado, especialmente a partir de las sentencias T-629 de 2010 y T-736 de 2015, que las y los trabajadores sexuales son un grupo marginado y discriminado que

---

<sup>11</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (art. 2); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, (art. 2); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984.

<sup>12</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 24.

<sup>13</sup> Ver: CCPR/C/PER/CO/5, párr. 8, E/C.12/GC/20, párrs. 7 a 11, CEDAW/C/GC/28, párr. 18; Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/29/23, Para 16.

<sup>14</sup> Véanse E/C.12/GC/20, párrs. 11, 27 y 32, E/C.12/IDN/CO/1, párr. 6, CRC/C/IRQ/CO/2-4, párrs. 19 y 20.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 2014.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-629 de 2006.

merece especial protección constitucional. Esta obligación se deriva del inciso tercero del artículo 13 de la Constitución que consagra la obligación de especial protección de las personas que se encuentren en una situación de debilidad manifiesta “*por su condición económica, física o mental*”. Para la Corte:

*“(…) los trabajadores sexuales reúnen las características para ser identificados como un grupo discriminado y marginado en razón a su actividad, que merece una especial protección constitucional. En efecto, se trata de un grupo social, que tiene una identidad como tal, pues quienes ejercen el trabajo sexual se reconocen como parte de esa actividad, y su estatus en la sociedad se marca a partir de esa identificación. Las referencias al trato que se le ha dado al trabajo sexual por el derecho dan cuenta de la desprotección legal en la que se encuentra el grupo. Entonces, el trato dado por el derecho y los estereotipos que informan la actividad los ha puesto en una posición inferior a los demás en la sociedad, que ha partido del acercamiento a dicha actividad como indigna, y en esa medida ha asignado al Estado el único deber con las personas que la practican de conseguir su rehabilitación”<sup>17</sup>*

A continuación a través de una breve caracterización de la prostitución en Bogotá, esperamos dar cuenta de la situación de vulnerabilidad y marginalidad en la que se encuentra este grupo social en la ciudad.

### **3. CARACTERIZACIÓN DE QUIENES EJERCEN LA PROSTITUCIÓN EN BOGOTÁ**

Los estudios cualitativos y cuantitativos sobre la prostitución en Colombia han mantenido una conclusión casi que unánime: las personas que se encuentran en situación de prostitución tienden a compartir características socio-económicas que las posicionan en contextos de vulnerabilidad, los cuales se ven agravados al momento de ejercer la prostitución. En esta misma vía, gran parte de las investigaciones en este tema han resaltado la importancia de incorporar la perspectiva de género en el análisis, pues los impactos de la prostitución sobre hombres, mujeres, personas trans y personas con orientaciones sexuales diversas no son los mismos. Nuevamente, la tendencia en este punto es que, en razón del género y de la orientación sexual, la vulnerabilidad derivada del ejercicio de la prostitución puede aumentar.

En el caso de Bogotá, la caracterización del fenómeno de la prostitución es difícil, pues es una actividad altamente estigmatizada, cuyos múltiples focos de acción no son fácilmente identificables. Sin embargo, desde 1990, con el informe elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá, se comenzaron a percibir ciertas tendencias socio-económicas de las personas en situación de prostitución. En este informe, al igual que en el realizado para evaluar la gestión de la política pública sobre prostitución en Bogotá en el periodo de 2004 a 2008, se afirma que el ejercicio de la prostitución suele estar asociado a “*malos tratos, a carencias afectivas, al analfabetismo, al fenómeno del desplazamiento, a graves necesidades económicas, a la ausencia de respaldo social o familiar*”<sup>18</sup>. El hecho de que estos dos estudios, con catorce años de diferencia, lleguen a conclusiones similares, muestra que la problemática de vulnerabilidad relacionada con la prostitución persiste y las políticas públicas no han podido mitigarla.

De acuerdo con las cifras recogidas por la Secretaría de Integración Social de Bogotá, con base en los registros del Sistema de Información SIRBE –los cuales contienen datos sobre todas las personas que están sujetas a los beneficios de las políticas públicas relacionadas con la prostitución en el Distrito Capital-, de las 3.396 registradas como personas en situación de prostitución, el 96% son mujeres, cuyo rango de edad oscila, en un 43,43%, entre 18 y 26 años, y en un 51,40%, entre los 27 y los 25 años<sup>19</sup>. Sin embargo, el trabajo de diagnóstico que se ha hecho por parte del Estado y de la academia revela que muchas de las mujeres en situación de prostitución ingresan a este mercado desde que son niñas. Según la encuesta de percepción realizada en el 2011 por la

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-736 de 2015.

<sup>18</sup> Contraloría de Bogotá. (2004). “Estudio sectorial ‘la prostitución como problemática social en el Distrito Capital’”. Bogotá.

<sup>19</sup> Secretaría de Integración Social. (2010). Ponencia: “La prostitución en Bogotá: antecedentes y abordaje institucional”. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.



Veeduría Distrital, de aproximadamente 500 mujeres en situación de prostitución entrevistadas, el 46% dijo que su edad de ingreso a esta actividad oscilaba entre los 10 y los 18 años, y el 45% manifestó que lo hizo entre los 19 y 25 años<sup>20</sup>.

Adicional a esto, según el informe de la Cámara de Comercio, las principales razones que dieron las mujeres en situación de prostitución para decidir ingresar a este oficio tenían que ver con la carencia de ingresos, la violencia en el hogar, la falta de capacitación para otros trabajos y las necesidades básicas insatisfechas<sup>21</sup>. Y es que, en efecto, la mayoría de estas mujeres son de estratos 1 y 2, varias son desplazadas del conflicto armado que llegan a la ciudad sin oportunidades, y su bajo nivel de escolaridad limita sus posibilidades de movilidad social. De acuerdo con las cifras de la Secretaría, de la totalidad de las personas en situación de prostitución registradas en el SIRBE, el 60,34% ha terminado la secundaria básica, el 24,91% terminó la primaria y solo el 5,48% ha tenido acceso a la educación superior<sup>22</sup>.

Finalmente, el estudio de la Cámara de Comercio discriminó entre las diferentes localidades de Bogotá, y concluyó que en las zonas de Chapinero y el Centro –en donde queda ubicada la Plaza de la Mariposa–, por ejemplo, el 84% y el 73% de mujeres en situación de prostitución respectivamente, eran madres cabeza de hogar.

Lo anterior muestra, por un lado, que las mujeres jóvenes son la población que mayoritariamente se encuentra vinculada al ejercicio de la prostitución, y por otro, que esas mujeres tienden a vivir en condiciones de pobreza o precariedad económica, reforzadas por los bajos niveles de escolaridad y, en muchos casos, por su papel como madres cabeza de hogar. Todas estas condiciones socio-económicas hacen que el ejercicio de la prostitución se desarrolle en medio de contextos de vulnerabilidad que limitan las opciones de movilidad social de las mujeres involucradas y que propician situaciones graves de abuso de poder por parte de los clientes, los proxenetas, la policía y otras autoridades vinculadas con el control a la prostitución.

Otro factor que influye en la vulnerabilidad de las mujeres en situación de prostitución es el estigma. Según Erving Goffman, el estigma recae sobre identidades sociales que no cumplen con el “deber ser” que las sociedades le han asignado a los sujetos. Así, Goffman *“asemeja la identidad deteriorada a la identidad estigmatizada, señalando que con estos conceptos se quiere dar cuenta de la situación del individuo inhabilitado para una plena aceptación social”*<sup>23</sup>. Sobre las mujeres que ejercen la prostitución recae el estigma, en tanto que su situación se tiende a asociar con comportamientos moral y socialmente reprochables, como los vicios y el consumo de drogas, pero, en especial, con mujeres que no cumplen con los modelos de lo que, para la sociedad, es una mujer “respetable” y digna<sup>24</sup>. *“Históricamente, la prostitución ha tenido una cara visiblemente más femenina, pues son las mujeres que ejercen la prostitución, quienes han sido excluidas de la sociedad, por ejercer una actividad irregular y vergonzosa. Entonces, el trato hacia quienes ejercen esta actividad se ha fundamentado en conceptos de inferioridad y subordinación. No obstante, sólo a las mujeres, o a la parte activa del trabajo sexual, se le ha reprochado de esa forma, no a quien busca o compra los servicios”*<sup>25</sup>.

El trabajo cualitativo sobre la prostitución ha mostrado que la vulnerabilidad socio-económica de las mujeres en situación de prostitución, junto con el estigma que recae sobre sus cuerpos y sus comportamientos, las posiciona como sujetos marginales en el orden social. Esto quiere decir, por un lado, que su situación de precariedad las tiende a confinar a este oficio, sin muchas posibilidades de movilidad social y con un alto riesgo de sufrir abusos por parte de clientes y proxenetas, pues, con tal de mantener sus ingresos, las mujeres soportan malos tratos y abusos de poder. Y, por otro lado, la marginalidad derivada del estigma también supone que a los ojos de las

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> Contraloría de Bogotá. (2004). “Estudio sectorial ‘la prostitución como problemática social en el Distrito Capital’”. Bogotá.

<sup>22</sup> Secretaría Distrital de Integración Social. (2008). “Proyecto 7310: atención a personas vinculadas con la prostitución”. Bogotá.

<sup>23</sup> Vidal, Paulina. (2003). “La identidad estigmatizada”. *Polis* [en línea]. No. 3. <http://polis.revues.org/7677>.

<sup>24</sup> Lagarde, Marcela (1990), *Cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, colección posgrado, México D.F., 1990.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-736 de 2016.

autoridades –como la policía- y de la sociedad, las mujeres en situación de prostitución no merecen un trato digno e igual al de los otros ciudadanos.

Así lo muestra, por ejemplo, Angélica Cardozo, en su tesis de maestría, cuando analiza los testimonios de 21 mujeres en situación de prostitución en Bogotá. Ellas cuentan cómo en repetidas ocasiones han sido maltratadas por los clientes, quienes resaltan su condición de “putas” como justificación para el abuso. Para ellos, una mujer en situación de prostitución no merece un trato digno ni puede negarse a realizar conductas a las que no consiente. Este estigma también se traslapa a la policía y al sistema judicial: como lo muestra Cardozo, las mujeres en situación de prostitución no confían en las autoridades y prefieren no denunciar los abusos, ya que afirman que la policía reproduce el estigma de los clientes abusadores y no toma en cuenta sus denuncias y, antes bien, su presencia como autoridad, para ellas, tiende a ser sinónimo de persecución y criminalización<sup>26</sup>.

#### **4. TRATO DISCRIMINATORIO POR PARTE DE LA POLICÍA HACIA MUJERES QUE PRESUNTAMENTE EJERCÍAN LA PROSTITUCIÓN**

Así entonces, a pesar de existir una prohibición de discriminación contra quienes ejercen la prostitución, y por el contrario la obligación de proteger de especial manera a este grupo social que se encuentra en especial estado de vulnerabilidad, en casos como el que se estudia, se devela la existencia de prácticas discriminatorias movidas por prejuicios y estigmas por parte de agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá, que han conllevado a la aplicación de figuras jurídicas como la conducción por fuera de los límites constitucionales.

En este sentido tal y como ocurre con otros grupos tradicionalmente discriminados, se produjeron detenciones arbitrarias como forma de castigo, en virtud de la aplicación de prejuicios discriminatorios. En una misión a Colombia el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria ha condenado este tipo de prácticas:

*La Policía Nacional mantiene su práctica de realizar batidas o redadas en las grandes ciudades, justificando dicha práctica en su labor preventiva. Colectivos de minorías sexuales se quejaron de ser frecuentemente detenidos por el solo hecho de su apariencia o vestimenta (...). Se detiene a mendigos, indigentes, vagos, sospechosos e incluso a vendedores ambulantes a quienes se decomisa su mercadería.*

*Autoridades policiales explicaron que dichas prácticas tienen lugar muchas veces a petición de los alcaldes, quienes demandan el despeje de parques o calles de estas personas. Así por ejemplo, por Decreto N° 092 B de 30 de abril de 2007, el Alcalde Municipal de Buenaventura autorizó a la policía “a realizar los controles necesarios para la retención temporal de personas con asuntos pendientes con la justicia hasta tanto se defina su situación jurídica”. La policía procedió a detenciones masivas, incluyendo muchos menores afrocolombianos.<sup>27</sup>*

Como ya se ha dicho, las mujeres conducidas a la UPJ no ejercen en su totalidad la prostitución, quienes al momento de ocurrencia de los hechos no estaban realizando ningún tipo de acción que les pusiera en peligro a ellas o a terceros, y de acuerdo con sus declaraciones tampoco estaban ejerciendo en ese momento su actividad económica en un lugar excluido por el POT, no obstante, fueron retenidas por la Policía, en realidad por tener una serie de características que los agentes de Policía relacionaron con quienes ejercen la prostitución, y lejos de aplicar una medida protectora la conducción se transformó en una verdadera detención arbitraria.

Por las razones anteriormente expuestas, le solicitamos de manera respetuosa a la Corte:

---

<sup>26</sup> Cardozo, Angélica. (2014). *Historias del cuerpo: experiencias de mujeres que ejercen la prostitución*. Maestría en Estudios Sociales. Universidad del Rosario, Bogotá.

<sup>27</sup> Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Misión a Colombia, A/HRC/10/21/Add.3, 16 de febrero de 2009, para 56-58.

**Primero:** Tutelar los derechos fundamentales a la libertad individual, la dignidad, la libre circulación, y la igualdad de Andrea Paola Vargas Castro y las otras mujeres que fueron conducidas por la Policía Metropolitana de Bogotá desde la Plaza de la Mariposa hasta la UPJ de Puente Aranda el 20 de enero de 2016 en la ciudad de Bogotá.

**Segundo:** Ordenar a la Policía Nacional emitir una directiva interna que propenda para que en los operativos de recuperación del espacio público, las personas que ejercen la prostitución no sean conducidas a las Unidades Permanentes de Justicia o detenidas por el hecho de realizar dicha actividad, ni sean sujetas de actos de violencia o discriminación. Directiva que deberá ser realizada con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, y con la participación de representantes de las organizaciones de personas que ejercen la prostitución, desde un enfoque diferencial.

**Tercero:** Ordenar a la Defensoría del Pueblo realizar un diagnóstico que presentará a la Corte Constitucional dentro de los siguientes seis (6) meses, sobre el funcionamiento y cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas que son conducidas o retenidas de manera transitoria en las Unidades Permanentes de Justicia.

**Cuarto:** Ordenar a la Defensoría del Pueblo hacer seguimiento a sus ordenes y a la situación de las personas que ejercen la prostitución, con el fin de aportar en un diagnóstico que sirva como base a las iniciativas legislativas en la materia.

De la honorable magistrada,

**César Rodríguez Garavito**  
C.C. 79.555.322  
Director de Dejusticia

**Mauricio Albarracín**  
C.C. 91.514.122  
Investigador

**Ana Jimena Bautista Revelo**  
C.C. 34.322.558  
Investigadora

**Margarita Martínez**  
C.C. 1.032.437.852  
Investigadora Asistente

**Anna Joseph**  
Pasaporte 546032459  
Investigadora pasante