

Sentencia T-310/22

Referencia: Expediente T-8.366.556

Acción de tutela interpuesta por Nini Johana Rentería Martínez y Gabriela Álvarez-Gabriel Arturo Álvarez,¹ contra la Alcaldía Municipal de Duitama (Boyacá) - Secretaría de Gobierno-, el Concejo Municipal, la Policía Nacional Estación Duitama y el señor Alonso Rafael Gómez - Líder comunal y delegado de la Junta de Acción de Comunal del barrio Centro de Duitama-.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., septiembre 5 de dos mil veintidós (2022).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Natalia Ángel Cabo, José Fernando Reyes Cuartas y Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Penal Municipal con Función de control de Garantías de Duitama, el 16 de abril de 2021 y, en segunda instancia, por el Juzgado Primero Penal del Circuito del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, el 3 de junio de 2021.

I. ANTECEDENTES

*Hechos Relevantes*²

1. Las accionantes hacen parte de un grupo de mujeres transgénero y cisgénero dedicadas a actividades de prostitución y que suelen ubicarse en una calle localizada en el centro del municipio de Duitama (Boyacá), específicamente, en la esquina de la calle 17 con carrera 19 - en el antiguo

¹ En el escrito de tutela, Gabriela expresó que este es su nombre y con el cual se identifica.

² El relato de la acción de tutela fue complementado con las pruebas documentales para precisar los hechos.

terminal de transportes de esa ciudad-. Además, conviene precisar que una de las actoras, Gabriela Álvarez, manifestó que es de nacionalidad venezolana.

2. En el escrito de tutela, las actoras manifestaron que las mujeres que hacen parte de este grupo son víctimas de violencia, estigmatización, discriminación y hostigamiento por parte de autoridades locales, comerciantes del sector y miembros de la sociedad civil. Además, expresaron que esta situación empeoró a partir de un artículo publicado el 5 de febrero de 2019 en el periódico Boyacá 7 Días, pues afirman que en esa nota periodística se señaló que las mujeres transgénero y población LGBTI, que ofrecen servicios sexuales en ese lugar, son la causa del incremento de la inseguridad en la zona.

3. Sobre las agresiones en su contra, relataron que el 20 de febrero de 2019, una persona que *“hace parte de la sociedad civil”*³ agredió físicamente a una mujer transgénero: de acuerdo con el registro fotográfico que se encuentra en el expediente, se observa que, en efecto, la mujer tiene la mitad de su rostro hinchado, con hematomas y rastros de sangre.⁴ Sobre este hecho, también narraron que la mujer *“fue atendida con asco y fue ineficaz la misma atención”*⁵ en el Hospital de Duitama, que cuando fue al Instituto Nacional de Medicina Legal le dijeron que debían volver a las 6:00 am del día siguiente y que el agresor fue dejado en libertad.⁶

4. También refirieron que el 6 de abril de 2019, se instalaron vallas de contención que mantuvieron cerrada la esquina donde suelen ubicarse y, además, estacionaron un CAI móvil durante toda la noche. Durante los siguientes días, *“una cantidad considerable de policías rodeaban la cuadra donde nosotras nos paramos, al mismo tiempo algunos de los agentes nos amenazaban con ‘cargarnos’, mientras utilizaban palabras transfóbicas y arguyendo que la prostitución es ilegal”*,⁷ pese a que, el 3 de abril de 2019, hubo una reunión entre las instituciones y las mujeres transgénero, en la cual se acordaron compromisos que *“no fueron de efectivo cumplimiento”*.⁸

5. Agregaron que el 12 de abril de 2019, volvieron policías al lugar y uno de ellos requisó a las mujeres.

6. De otro lado, señalaron que el 3 de junio de 2019, la administración municipal y comerciantes instalaron cámaras que aún permanecen allí y que apuntan al lugar en el que se ubican, así como al hotel del que son usuarias. Adicionalmente, manifiestan que, en algunas ocasiones, la administración municipal ha quitado la luz en el lugar donde suelen ubicarse y, además, cambiaron los bombillos de esa calle con el fin de efectuar su perfilamiento. También dijeron que, en los días siguientes, la policía comenzó a hacer presencia permanente en el lugar y a requisar a sus clientes para ahuyentarlos.

³ Expediente digital, escrito de tutela, pág. 2.

⁴ Expediente digital, escrito de tutela, pág. 59.

⁵ Ibid., pág. 2

⁶ Ibid.

⁷ Expediente digital, escrito de tutela, pág. 2.

⁸ Ibid.

7. De otro lado, relataron que el 30 de septiembre de 2019, la Organización Femidiversa radicó un oficio en la Secretaría de Gobierno, con el fin de solicitar permiso para la elaboración de un mural y para avisar sobre la realización de una manifestación artística y cultural denominada *Kabaret Transfeminista*.

8. Señalaron que el 9 de octubre de 2019, recibieron la respuesta de la secretaría de Gobierno, que para las actoras “*se traduce en la no autorización de la ocupación temporal del espacio público, aduciendo carencia de competencia para resolver de fondo la solicitud, otorgándole sus ‘funciones’ irrisoriamente a otra entidad ajena como la oficina asesora de planeación municipal*”. Por ello, las actoras decidieron pintar el mural en un retablo de madera.⁹

9. El 12 de octubre de 2019, realizaron la manifestación artística y cultural con la que “*por medio de la danza, la música y la pintura, se pretendía manifestarnos en contra de la vulneración de derechos trans y cis trabajadoras sexuales de la ciudad de Duitama por parte de las instituciones y la sociedad civil*”.¹⁰ La actividad comenzó a las 7:00 pm y, luego de esa hora, empezaron a llegar policías en motos y una van, para luego disponerse “*de manera intimidatoria*”.¹¹ Agregaron que el secretario de gobierno también se presentó allí y grabó un video, difundido en redes sociales y noticieros, en los que se refirió a la manifestación como: “*bochornoso suceso*”¹² y “*mala enseñanza para nuestros menores*”.¹³

10. Así mismo, indicaron que, ese mismo día, en el medio de comunicación Noticias Duitama, subieron un video titulado “*Denuncian espectáculo en el antiguo terminal de Duitama*”, en el cual se expresó: “*qué porquería esto*”.¹⁴ Para las actoras, estas manifestaciones evidencian la transfobia y violencia en contra del grupo de mujeres.

11. Adicionalmente, expresaron que la señora de un hotel que prestó el punto de luz para realizar esta actividad “*fue aprehendida por los policías y fue amenazada con que le cerrarían el hotel*”.¹⁵

12. Agregaron que el 14 de octubre de 2019, el medio de comunicación “*Reinaldo De frente con la noticia*” entrevistó a Constanza Ramírez, quien para esa época era candidata a la alcaldía de la ciudad. El entrevistador se refirió a la actividad como “*el bochorno del terminal (...) ¿qué vamos a hacer al respecto? Usted va a recibir el municipio con la problemática de esos transgénero*

⁹ Las actoras allegaron fotografías del mural realizado en el marco de esa actividad. En las mismas puede apreciarse que las figuras plasmadas en el mural corresponden al rostro de dos mujeres y en la zona del pecho están unos pliegos con distintas manchas de color café y otros colores. Ver pág. 74 y 75 del escrito de tutela.

¹⁰ Expediente digital, escrito de tutela, pág. 4.

¹¹ Ibid., pág. 4.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid., pág. 5.

tomándose la ciudad”.¹⁶ La respuesta a esta pregunta fue: “*para recuperar el terminal se necesita autoridad, recuperaremos ese terminal de transporte antiguo, porque esas actividades las reubicaremos, y a través del POT le daremos orden al municipio*”.¹⁷ Las actrices también cuestionaron que dicha candidata hubiese expresado, el 15 de octubre de 2019, en la W Radio: “*indudablemente en el antiguo terminal de transportes hay que evitar este tipo de actividades de prostitución que no deben darse en la ciudad*”.¹⁸

13. Señalaron que, el mismo 15 de octubre de 2019, el secretario de gobierno mencionó en W radio: “*nos manifestaron su molestia, los niños se encontraban en el lugar. Esto no es homofobia, hay que cumplir ciertos requisitos, ciertos deberes y derechos. En este caso se deben respetar los derechos de los demás y por ello la actividad debió desarrollarse en un recinto cerrado y no hacerlo en un lugar público que requería de unos permisos respectivos por parte del gobierno*”.¹⁹

14. Añadieron que ese mismo día, el secretario de gobierno realizó un consejo de seguridad y luego declaró en un video publicado en la página web de la alcaldía, que la Policía Nacional tenía la obligación de suspender dicho evento y por ello se estudiaría la ocurrencia de posibles faltas disciplinarias por parte de los uniformados.

15. Posteriormente, las actrices señalaron que el 18 de octubre de 2019, se realizó un comité de convivencia en la Alcaldía de Duitama, al que asistieron el alcalde, el personero, defensor del pueblo, secretaria de salud, secretaria de gobierno, 20 comerciantes y una mujer transgénero en representación de todo el grupo de mujeres. Sobre esta reunión, las actrices destacan que la representante del grupo asistió con una abogada, quien grabó la sesión en medio de la intimidación del alcalde. Además, se indicó que cuando la mujer trans hablaba, el alcalde se refería a ella con artículos y pronombres masculinos y la llamaba “*su señoría*” y que durante la reunión los comerciantes hicieron manifestaciones como que el *kabaret transfeminista* fue un evento de tipo erótico y sensual, que deben usar vestimenta normal o buscar trabajo como aseo, las mujeres en prostitución son carentes de valores, hay una degradación en la sociedad y que Duitama es una ciudad con altura y tradiciones.²⁰ Al respecto, destacaron que el alcalde “*en ningún momento pidió respeto, sino que aplaudía las afirmaciones hechas por los comerciantes*”.²¹

16. Reseñaron que, en noviembre de 2019, presentaron una queja disciplinaria en contra del exalcalde y exsecretario de gobierno.

17. Continuaron su relato exponiendo que, el 8 de noviembre de 2019, el concejo municipal sesionó con el fin de escuchar a la comunidad y sin

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., pág. 3.

¹⁹ Ibid., pág. 3.

²⁰ Ibid., pág. 6.

²¹ Ibid., pág. 7.

participación de las actoras. Sobre esta sesión destacaron que varios concejales expresaron frases que constituyen violencia institucional basada en estereotipos y prejuicios: “*erradiquen el flagelo que está perjudicando al sector céntrico de Duitama*”,²² “*actividades de repudio que afectan los valores familiares y sociales*”, “*es doloroso que no puedan transitar tranquilamente debido al miedo que generan los hombres casi desnudos que se ubican allí*”, “*la falta de principios y valores humanos es la causa de que los muchachos se vistan de forma femenina*”.²³

18. Indicaron que, en febrero de 2020, se realizó una mesa con la actual alcaldesa para analizar la situación, “*pero la reunión se tornó sobre sacarnos a las mujeres trans del lugar donde nos paramos*”.²⁴

19. Indicaron que el 2 de agosto de 2020, fueron agredidas con palos y tubos, sin que unos agentes de la policía que pasaban por el lugar hicieran algo para detener a los agresores.²⁵

20. De otro lado, narraron que en la noche del 16 de octubre de 2020, se presentaron en el lugar donde suelen ubicarse, la secretaria de gobierno junto con miembros de la Policía Nacional y “*de manera agresiva nos mando a callar y nos dijo ´quítense de acá` y además nos pidió una lista donde estuviese el nombre de todas*”.²⁶ Luego, también reprocharon que el líder comunal, Alonso Rafael Gómez, hubiese intervenido en ese momento para expresar que ellas no podían ubicarse en esa esquina porque afectaban una zona comercial y social.

21. Igualmente, relataron que el 28 de octubre de 2020 fueron expulsadas de los hoteles en los que se estaban hospedando, cercanos al antiguo terminal, y que les negaron hospedarlas en otros hoteles. Señalaron que esto fue consecuencia de una reunión entre la alcaldesa, la policía, la secretaria de gobierno y un comerciante. Además, indicaron que el hostigamiento se materializa en el “*continuo sellamiento de hoteles y tiendas que nos prestan sus servicios*”.²⁷

22. Así mismo, relataron que el 8 de noviembre de 2020, una mujer cisgénero no quiso estar más tiempo del inicialmente pactado con el cliente, por lo que este último llamó a la policía, pero el agente no protegió a la mujer, sino que le pidió que devolviera el dinero.²⁸

23. Señalaron que, el 4 de febrero del 2021, agentes de la policía tomaron fotografías sin su consentimiento y, en esa oportunidad, les dijeron que los vecinos los llamaron porque las mujeres estaban exhibiéndose; sin embargo, afirman que los policías se dieron cuenta que no había ninguna escena de

²² Ibid., pág. 7.

²³ Ibid., pág. 8.

²⁴ Ibid., pág. 9.

²⁵ Expediente digital, escrito de tutela, pág. 9.

²⁶ Ibid., pág. 10.

²⁷ Ibid., pág. 13.

²⁸ Ibid., págs. 12 y 13.

exhibicionismo y, pese a ello, les pidieron que se fueran del lugar. Agregaron que al día siguiente encontraron vallas en el lugar donde suelen ubicarse y que las mismas aún se encuentran allí.

24. Narraron que, el 24 de febrero de 2021, los dueños de un restaurante echaron agua a una de las mujeres, y luego la siguieron agrediendo física y verbalmente, “*ante los ojos de agentes de policía que se encontraban en el lugar, los cuales no hicieron nada*”.²⁹

25. Por su parte, la Defensoría del Pueblo informó que la oficina regional de Boyacá recibió quejas de diferentes organizaciones sociales del departamento de Boyacá y por ello se convocó a una reunión de seguimiento, la cual se realizó el 9 de marzo de 2021.³⁰

26. Al final, las accionantes solicitaron: (i) que cese la discriminación, hostigamiento y violencia institucional; (ii) se retiren las vallas y cámaras puestas bajo argumentos de perfilamiento y recuperación del espacio público; (iii) se elimine el frente de seguridad en donde se encuentran los comerciantes, Policía Nacional y administración municipal; (iv) se ordene implementar acciones tendientes a proteger y garantizar los derechos de la población LGBTI; (v) no sean ubicadas en lugares de concentración que puedan resultar aún más lesivos para sus derechos y, finalmente (vi) garanticen su derecho a la autonomía e identidad de género, autodeterminación personal, libre circulación, trabajo y, en consecuencia, se les brinde un trato digno libre de acoso y hostigamiento, idóneo y no discriminatorio.

Respuesta de las entidades demandadas

27. La **Policía Nacional Estación Duitama** señaló que no ha discriminado, estigmatizado ni vulnerado los derechos de la población LGBT de Duitama y, a su juicio, se trata de apreciaciones subjetivas que deben ser probadas.³¹

28. Con relación a los hechos del 6 de abril de 2019,³² indicó que se distribuyeron vallas en diferentes puntos de la ciudad debido a un evento deportivo. Añadió que la presencia policial obedece a la misión del Modelo Nacional de Vigilancia por Cuadrantes y que adelantan actividades disuasivas y de prevención en el antiguo terminal transportes para generar percepción de seguridad y en respuesta a las estadísticas de lesiones personales 2018-2019.³³

29. En cuanto a la actividad realizada el 12 de octubre de 2019, manifestó que hubo presencia policial por la existencia de un espectáculo público,

²⁹ Ibid., pág. 14.

³⁰ Expediente digital, solicitud de insistencia, pág. 3, párr. 6.

³¹ Expediente digital, archivo denominado: *TRAMITE PRIMERA INST. TUT 2DA INST*, Pág. 114.

³² Instalación de vallas en la esquina donde suele ubicarse el grupo de mujeres.

³³ Expediente digital, archivo denominado: *TRAMITE PRIMERA INST. TUT 2DA INST*, Pág. 115, párr. 1 y 2.

afluencia de público y para permitir una respuesta eficaz ante algún requerimiento.³⁴

30. Sobre el Consejo de Seguridad, manifestó que no tenía conocimiento y no cuenta con elementos probatorios que acrediten la supuesta intimidación a la abogada, así como las manifestaciones realizadas por los participantes en dicho consejo de seguridad.

31. Respecto a los hechos del 2 de agosto de 2020, indicó que encontró un reporte de una aparente riña en carrera 20, entre calles 17 y 18, y por ello las patrullas se presentaron en el lugar, sin que verificaran su ocurrencia. Además, agregó que no han realizado operativos en los hoteles de la zona.

32. Con relación a los hoteles cercanos a la zona, señaló que han impuesto comparendos y otras sanciones a esos establecimientos comerciales, como parte de un operativo que se viene haciendo en todo el municipio.

33. En cuanto a la instalación de vallas, afirmó que obedeció a distintas quejas verbales y llamadas de la comunidad relacionadas con hurtos, riñas e invasión del espacio público, ejercicio de la prostitución, venta y compra de sustancias psicoactivas; sumado a la recomendación de la alcaldía que surgió de un consejo de seguridad realizado el 20 de octubre de 2020. En ese sentido, dice que estimó necesario el cierre de la esquina y recuperar el espacio público, con base en la sentencia T-779 de 1998.³⁵ Agregó que de acuerdo con el POT, la zona conocida como antiguo terminal de transporte es una zona bifamiliar donde se pueden desarrollar actividades económicas, pero no se enmarca el ejercicio de la prostitución, debido a la actividad de alto impacto.³⁶

34. Además, indicó que realizan registros a las personas del sector y sus alrededores, para responder a las demandas de seguridad de la comunidad, sin que estén discriminando o afectando la libertad de locomoción.

35. Finalmente, refirió que diariamente se instruye a los uniformados para salir al servicio en el respeto y garantía de los derechos humanos, cortesía policial y uso adecuado de la fuerza y que extenderán la invitación a la población LGBTIQ a los próximos consejos de seguridad y comités de orden público, con el fin de impulsar la creación o fortalecimiento de las mesas departamentales y municipales, para encontrar una solución.

36. El **Personero Municipal** de Duitama afirmó, sobre los hechos del 24 de febrero de 2021, que dichos hechos fueron referenciados de manera verbal en la marcha del 8 de marzo; pero que no existe una queja formal.³⁷ Además, consideró que el requisito de inmediatez no está satisfecho en este caso, con

³⁴ Ibid., párr. 4.

³⁵ También hizo referencia a las sentencias SU-476 de 1997 y T-112 de 1994.

³⁶ Expediente digital, archivo denominado: *TRAMITE PRIMERA INST. TUT 2DA INST*, Pág. 118.

³⁷ Expediente digital, archivo denominado: *TRAMITE PRIMERA INST. TUT 2DA INST*, Pág. 137, párr. 6.

fundamento en que los hechos narrados en el escrito de tutela comenzaron a ocurrir en el año 2019. Así mismo, indicó que no se cumple el presupuesto de subsidiariedad, sin señalar cuáles serían los mecanismos disponibles. Finalmente, indicó que en este caso no se configura un perjuicio irremediable.³⁸

37. La **Alcaldía Municipal** señaló que con la instalación de las vallas pretenden evitar la ocupación del espacio público y la comisión de delitos.³⁹ Además, indicó que se adelantan operativos en el sector, con el objetivo de garantizar la seguridad y convivencia y no con la finalidad de discriminar u hostigar a las trabajadoras sexuales. Finalmente, informó que en el POT quedó establecido que las actividades de prostitución no pueden darse en zonas residenciales y que para ello se ha establecido la zona comprendida entre las calles 15 y 17 de la carrera 22.⁴⁰

38. La **Defensoría del Pueblo** relató que ha recibido varias quejas, por parte de distintas instituciones y organizaciones sociales por presuntos hechos de abuso policial y hostigamiento contra trabajadoras sexuales cisgénero y transgénero por parte de la Policía Nacional. En consecuencia, informó que convocó a una reunión de seguimiento, en la que constató de manera “detallada y documentada” tales hechos, los cuales fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de Nación y de la Procuraduría General de la Nación. Al final, informó que ha emitido recomendaciones a las autoridades competentes: (i) fortalecimiento de las mesas departamentales y municipales de la población LGBTIQ+, y (ii) capacitación y formación de los funcionarios de la Policía Nacional sobre derechos humanos con enfoque de género y diversidad de identidades de género.⁴¹

39. El **Concejo Municipal** no respondió a la acción de tutela.

Decisión de primera instancia

40. El juzgado Cuarto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Duitama, mediante sentencia del 16 de abril de 2021, concedió el amparo de los derechos a la dignidad, igualdad, libre desarrollo de la personalidad, libertad de locomoción y trabajo. En este sentido, ordenó: (i) el retiro de las vallas ubicadas en la esquina de la carrera 19 con calle 17, (ii) que la alcaldesa municipal y el comandante de la Estación de Policía de Duitama se abstengan de utilizar la política de recuperación del espacio público para limitar el derecho a la movilidad de las accionantes, (iii) que la alcaldesa municipal y el comandante de la Estación de Policía de Duitama impartan instrucciones precisas a sus funcionarios con el fin de que brinden un trato digno a las demandantes y no permitan el maltrato verbal o la reproducción de estereotipos discriminatorios por parte de particulares y, finalmente, (iv) ordenó al personero municipal que monitoreara el cumplimiento de esta sentencia.

³⁸ Ibid., págs. 138 a 140.

³⁹ Ibid., pág. 147, párr. 14.

⁴⁰ Ibid., pág. 148.

⁴¹ Ibid., pág. 4.

41. El juez fundamentó su decisión en que las actuaciones de la policía se basan en la apariencia de las demandantes y en estereotipos discriminatorios. Al respecto, aludió a que en el comité de seguridad de octubre de 2019 “*se estableció la necesidad de actuar contra personas ‘carentes de valores’*”.⁴² Igualmente, se refirió a que algunos concejales reclamaron “*acciones contra actividades que ‘generan repudio’ y contra personas ‘sin valores ni principios’*”.⁴³

42. Además, el juez señaló que estos discursos discriminatorios “*calaron en la comunidad*”,⁴⁴ tal como se evidencia en la intervención del ciudadano Alonso Gómez, quien, en medio del operativo realizado en octubre de 2020, “*se toma la atribución de señalar ante las trabajadoras sexuales convocadas allí que Duitama es una ciudad de principios y valores, que ellas no encajan en esta sociedad y que, por tanto, deben irse a otro lugar. Todo, se resalta, ante la mirada cómplice de las autoridades*”.⁴⁵

43. Adicionalmente, indicó que el discurso de las autoridades accionadas contiene dos errores: el primero, asimilar a las trabajadoras sexuales a vendedoras ambulantes y, el segundo, asumir la existencia de las zonas de tolerancia, pues las mismas “*son también resultado de una política discriminatoria y violenta*”, porque además de las precarias condiciones materiales de ese oficio, deben ejercerlo alejadas de la sociedad y sin garantías de seguridad.

44. Bajo este contexto, el juez aplicó el test de proporcionalidad y concluyó que la instalación de las vallas constituye una limitación inconstitucional al derecho a la movilidad del grupo de mujeres que prestan servicios sexuales. Ahora bien, respecto de la instalación de cámaras de seguridad en espacio público, precisó que no es una actividad prohibida.

45. Finalmente, indicó que el acoso policial, así como el lenguaje agresivo y violento utilizado por las autoridades públicas es indigno y peligroso para la vida de estas personas, por lo que dichas autoridades deben desplegar un discurso “*incluyente, comprensivo y solidario*”,⁴⁶ teniendo en cuenta el “*ciclo violento e inequitativo que las empuja a esa labor*”.⁴⁷

Decisión de segunda instancia

46. El Juzgado Primero Penal del Circuito - Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, mediante sentencia del 3 de junio de 2021, revocó el fallo de primera instancia. En este sentido, ordenó a la Alcaldía Municipal y a la Estación de Policía de Duitama que “*diseñen e implementen los programas y las acciones necesarias para que los servicios prestados por las trabajadoras sexuales en*

⁴² Expediente digital, sentencia de primera instancia, pág. 13.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid., pág. 15.

⁴⁷ Ibid.

Duitama se realicen en la zona delimitada para ello, esto es, la carrera 22 entre calles 15 y 17, con el propósito de erradicar en forma definitiva la prostitución de las calles de esta ciudad".⁴⁸ Adicionalmente, instó a las accionantes para que "ejercen su profesión dentro de los establecimientos comerciales diseñados para ello".

47. Fundamentó su decisión en que los entes territoriales son autónomos para definir el uso del uso, conforme con el artículo 311 constitucional. Además, señaló que en el artículo 84 de la Ley 1801 de 2016 se estableció que es prohibido "*desarrollar actividades económicas relacionadas con el ejercicio de la prostitución, alrededor de hospitales, hospicios, centros de salud, centros que ofrezcan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media, superior o de educación para el trabajo y desarrollo humano o centros religiosos*". En este sentido, indicó que conforme al artículo 134 del POT - Acuerdo 039 del 11 de septiembre de 2009-, "*las casas de lenocidio y los servicios referidos a la prostitución deben ubicarse en la carrera 22, entre las calles 15 y 17*".⁴⁹

48. Respecto a los argumentos expuestos por el juez de primera instancia sobre el discurso discriminatorio de las autoridades locales, señaló que "*la prueba documental y el conocimiento de la dinámica social de esta ciudad también enseña que el sector del antiguo terminal, de un tiempo atrás se ha visto gravemente afectado por la delincuencia en diversas modalidades, como el hurto o el expendio y comercialización de sustancias estupefacientes, situaciones que han generado inseguridad en el sector*", por lo que las autoridades han tenido que intervenir para garantizar al seguridad de la comunidad.⁵⁰ En consecuencia, ese despacho consideró que la instalación de vallas en la esquina de la carrera 19 con calle 17 obedeció a ese fin y no a razones discriminatorias o para limitar el derecho a la movilidad de las actoras.

Amicus Curie presentado por Claudia Quintero Rolón

49. Claudia Quintero Rolón se dirigió a esta corporación en calidad de activista y defensora de derechos humanos y relató que dirige un refugio que acoge a mujeres víctimas de la trata y explotación sexual.⁵¹ En primer lugar, afirmó que la jurisprudencia constitucional sobre prostitución es contradictoria, pues pese a que "*identifican riesgos inadmisibles para quienes se encuentran en situación de prostitución, siguen sosteniendo que se trata de un trabajo al que hay que brindar las mismas protecciones que a todos los demás*".⁵² Al respecto, agregó que aunque en la jurisprudencia se sostiene que esa actividad tiene un carácter laboral, "*han propendido por hacer llamados a las autoridades correspondientes con el fin de que a las mujeres prostitutas se les brinde la*

⁴⁸ Expediente digital, sentencia de segunda instancia, pág. 10. Este documento se encuentra en el archivo denominado: *04RemiteACorteConstitucional.pdf*

⁴⁹ Ibid., pág. 8.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Además, recordó que en el año 2018 intervino ante esta Corporación, en el marco de una audiencia pública y del proceso que culminó con la sentencia SU-062 de 2019.

⁵² Amicus Curie, pág. 3.

oportunidad de salir de ese ambiente".⁵³ Además, afirmó que esta posición jurisprudencial también contrasta con la sentencia C-369 de 2019, con la que se declaró la exequibilidad del tipo penal inducción a la prostitución, "*haciendo amplias reflexiones en torno a la forma en que la prostitución como actividad comporta graves consecuencias para la integridad y dignidad de las mujeres*".⁵⁴ De modo que, sobre este primer punto, concluyó que "*la enunciación como trabajo no se ha traducido en garantías para el ejercicio de sus derechos, sino por el contrario, a que implícitamente se legitimaran conductas tipificadas en el código penal, como ocurre con la proxenetismo y la inducción a la prostitución*".

50. En segundo lugar, sostuvo que "*las obligaciones del Estado basadas en el marco de derecho internacional de los derechos humanos, permiten concluir que no existe tal cosa como "trabajadora sexual", o "persona que ejerce la prostitución", o que "ejerce una actividad sexual paga". Todos estos son eufemismos que terminan haciendo invisible la conducta de quien comercia con la dignidad humana (tratantes, proxenetas y demandantes) como base de los derechos humanos, y que ponen la responsabilidad de la explotación sexual en las víctimas de estos delitos*".⁵⁵

51. En este sentido, agregó que "*los instrumentos de derecho internacional dan un claro norte en esta materia: se enfocan en castigar la conducta de terceros y de erradicar la demanda, mientras se ofrecen oportunidades de salida y una vida digna para las personas prostituidas. Ninguno recomienda legalizar o naturalizar esta forma de explotación, mucho menos como un "trabajo"*.⁵⁶ Sobre este mismo punto, señaló que "*organizar zonas para la prostitución ajena empeora las violaciones de derechos humanos de las personas prostituidas, porque termina "legalizando" zonas de la ciudad para la trata y la explotación sexual*".⁵⁷

52. En tercer lugar, refirió varias definiciones asociadas al género y al sexo, para luego afirmar que el discurso transgénero "*se basa en los estereotipos que el género (tradiciones, ideas, religión, cultura, que asigna un rol subordinado a las mujeres) ha construido sobre las mujeres y los refuerza, incluso planteando la subordinación natural de esas mujeres a los hombres en el supuesto "trabajo sexual". Así, un hombre que se llama o autodefine a sí mismo como "mujer transgénero", lo que está diciendo es que se identifica con el estereotipo de la mujer, que a su vez es la justificación de la violencia contra ella*".⁵⁸

53. En cuarto lugar, aludió a un texto que de la psicóloga Melissa Farley,⁵⁹ del cual destacó: "*la base del movimiento pro "trabajo sexual" y el*

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., pág. 4.

⁵⁵ Ibid., pág. 11.

⁵⁶ Ibid., pág. 12.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid., pág. 15.

⁵⁹ Sexism, Gender Identity, and Prostitution: 'trans' advocacy and 'sexwork' advocacy are political movements rooted in sexual objectification, Melissa Farley, 2022 (en publicación)

*“transgénero” es la objetivación sexual, que es lo contrario de la libertad sexual o psicológica (...) los defensores de la ideología de género normalizan el comercio sexual porque la prostitución valida su visión de las mujeres como objeto sexual y también porque la prostitución permite a las mujeres trans y los hombres trans pobres y de la clase trabajadora conseguir dinero para hormonas y cirugías”.*⁶⁰

54. Sobre este aspecto, concluyo que *“la solución lejos de ser la legalización y aceptación del sistema que los explota sexualmente, sería ofrecerles alternativas para proyectos de vida diversos y en igualdad y dignidad”.*⁶¹

55. Finalmente, la interviniente solicitó: (i) abstenerse de insistir en el carácter laboral de la prostitución; (ii) abstenga de proteger a hombres identificados con el estereotipo femenino; (iii) instar al Estado Colombiano a abordar, conforme con el derecho internacional, la trata con fines de prostitución ajena y otras formas de explotación sexual; (iv) escuche relatos de vida de mujeres sobrevivientes a la prostitución, a la explotación sexual y a la pornografía.

Trámite en la Corte Constitucional

56. El 17 de enero de 2022, la magistrada sustanciadora profirió un auto de pruebas, a través del cual comisionó al Juez Cuarto Penal Municipal con función de control de garantías de Duitama, para que realizara tres inspecciones judiciales en la esquina de la calle 17 con carrera 19 de Duitama (Boyacá), con el fin de recolectar la siguiente información:

1. Número de mujeres que se encuentran en el lugar con el fin de prestar servicios sexuales.
2. Además de estar ubicadas en dicho lugar, ¿las mujeres realizan otras actividades? por ejemplo: bailar, desfilan, etc. En caso de que así sea, efectuar registro en video.
3. Efectuar registro fotográfico y/o en video que permita apreciar, con total claridad, el vestuario y otros elementos que usan las mujeres que prestan servicios sexuales.
4. Indagar con el grupo de mujeres, recepcionistas de al menos dos (2) hoteles cercanos al lugar, y al menos dos (2) comerciantes del sector, cuáles son los días y horarios en los que el grupo de mujeres suele ubicarse en dicho lugar
5. ¿Hay presencia de miembros de la Policía Nacional en el lugar? En caso afirmativo, efectuar registro en video.

57. En el mismo auto de pruebas, se ofició a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama (Boyacá) para que remitiera copia del Plan de

⁶⁰ Ibid., págs. 17 y 18.

⁶¹ Ibid., pág. 18.

Ordenamiento Territorial vigente para la ciudad de Duitama. Además, se le solicitó que informara lo siguiente:

1. ¿Existen rutas de transporte público municipal y/o intermunicipal que transiten por la esquina localizada en la calle 17 con carrera 19?
2. ¿Existen rutas escolares que transiten por la esquina localizada en la calle 17 con carrera 19?
3. ¿Dentro de las dos cuadras contiguas a la esquina de la calle 17 con carrera 19 hay colegios, guarderías, jardines infantiles, universidades, institutos técnicos y tecnológicos u otras instituciones de educación formal y no formal; bibliotecas, museos u otros centros culturales; centros comerciales, parques, sedes de cajas de compensación familiar u otros lugares donde se desarrollen actividades recreativas; iglesias u otros centros religiosos; empresas prestadoras de salud, hospitales, centros de salud u otras instituciones prestadoras de salud?
4. ¿Qué establecimientos comerciales se encuentran en las cuatro cuadras que conforman la manzana en la que se encuentra la calle en la que se ubican las mujeres que prestan servicios sexuales? Y ¿Qué establecimientos comerciales se encuentran en las manzanas contiguas?
5. ¿La zona de comercio cercana a la esquina de la calle 17 con carrera 19 es muy frecuentada?
6. ¿Existen viviendas o edificios de propiedad horizontal con uso residencial en la manzana en la que se ubican las mujeres que prestan servicios sexuales y/o en las manzanas contiguas?

58. Finalmente, a través de dicho auto se dispuso la suspensión de los términos procesales en este asunto, por un término de cuarenta (40) días hábiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional -Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015-.

59. Debido a que el despacho no recibió la totalidad de la información solicitada con el auto del 17 de enero de 2022, la magistrada sustanciadora profirió un auto, el 24 de febrero de 2022, requiriendo a la Secretaría de Tránsito para que enviara la documentación e información que le fue solicitada.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar los fallos de tutela adoptados en los procesos de la referencia.

Procedibilidad de la acción de tutela

60. *Legitimación en la causa por activa.* La acción de tutela fue presentada por Nini Johana Rentería Martínez y Gabriela Álvarez, quienes no manifestaron, expresamente, que son parte del grupo de mujeres que suelen ubicarse en la esquina de la calle 17 con carrera 19; sin embargo, en el escrito de tutela puede leerse con claridad que acudieron al amparo constitucional para que se “*tutelen **nuestros** derechos constitucionales violentados*”.⁶² Además, cuando describieron el hecho tercero y aludiendo a la esquina donde suelen ubicarse, dijeron expresamente: “*lugar donde las trabajadoras sexuales mujeres transgénero y cisgénero, **nos paramos** y donde ha habido precedentes de violencia **hacia nosotras***”. (Texto original sin negrilla).

61. De manera que quienes interpusieron el amparo son las titulares de los derechos presuntamente vulnerados y cuya protección se invoca en la presente acción constitucional. Por tanto, la Sala de Revisión encuentra satisfecho este requisito.

62. *Legitimación en la causa por pasiva.* La acción de tutela fue interpuesta en contra de la Policía Nacional Estación Duitama, por haber desplegado presuntas actuaciones discriminatorias en contra de las actoras, así como por haber omitido el cumplimiento de sus deberes en situaciones en las que han solicitado su protección y cuando han sido víctimas de agresiones físicas. Así mismo, el amparo se dirigió en contra de la Alcaldía de Duitama-Secretaría de Gobierno por la instalación de unas vallas en la esquina donde suelen ubicarse y por presuntas actuaciones discriminatorias. En el mismo sentido, el Concejo Municipal fue demandado, también, por presuntas actuaciones discriminatorias. Dado que todas estas entidades son autoridades públicas y a ellas se les endilga haber cometido actos u omisiones que vulneraron los derechos de los cuales son titulares las actoras, la Sala encuentra satisfecho el requisito de legitimación pasiva.

63. Ahora bien, la acción constitucional también fue interpuesta en contra del líder y delegado de la Junta de Acción Comunal del barrio Centro, Alonso Rafael Gómez. Al respecto, el artículo 86 de la Carta Política, en su último inciso, establece la posibilidad de que la acción de tutela pueda ser ejercida contra particulares, y para ello señala las siguientes tres hipótesis: (i) cuando estos se encuentren encargados de la prestación de un servicio público, (ii) cuando su conducta afecte grave y directamente el interés colectivo; y, (iii) respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación e indefensión.

64. El estado de indefensión ha sido diferenciado del de subordinación de la siguiente manera: “*la indefensión, si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no tiene su origen en la obligación derivada de un orden jurídico o social determinado, sino en situaciones de naturaleza fáctica, en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida ésta como posibilidad de respuesta*

⁶² Expediente digital, escrito de tutela, pág. 1.

efectiva ante la violación o amenaza de que se trate".⁶³

65. En particular, las juntas de acción comunal son organizaciones con personería jurídica y patrimonio propio, reguladas por la Ley 743 de 2002; sin embargo, debe advertirse que la acción de tutela no está dirigida en contra de la Junta de Acción Comunal en tanto persona jurídica, sino en contra de uno de sus delegados. A él se le reprocha que, el 16 de octubre de 2020, cuando se presentaron en el lugar donde suelen ubicarse las mujeres, la Secretaría de Gobierno y miembros de la Policía Nacional, hubiese intervenido para expresar que ellas no podían ubicarse en esa esquina porque afectaban una zona comercial y social.

66. Viendo en perspectiva la escena que acaba de describirse, para la Sala es claro que si bien la acción no fue dirigida en contra de la junta, el hecho de que un delegado de aquella se presente ante el grupo de mujeres, en el mismo momento en que acudieron la Secretaría de Gobierno y la Policía Nacional, para solicitar el desalojo del lugar en el que se encontraban, sí pone a las mujeres en una situación de indefensión, pues el delegado actuó desde una posición de privilegio y poder, no sólo porque lo hizo cuando autoridades públicas estaban planteando la misma solicitud, sino también porque está investido de la relevancia social que tienen las juntas de acción comunal, en tanto organizaciones cívicas. En consecuencia, la Sala concluye que el requisito de legitimación pasiva respecto del señor Alonso Rafael Gómez está satisfecho.

67. *Inmediatez.* La Sala constató que la acción de tutela fue presentada y repartida el 31 de marzo de 2021,⁶⁴ y que se expusieron una cadena de hechos que, a juicio de las actoras, habrían creado un ambiente de estigmatización, hostigamiento y violencia en su contra, poniendo en riesgo su vida e integridad personal. En efecto, las actoras refieren como primeros actos de discriminación hechos ocurridos en febrero de 2019 y, luego de ese momento, su relato envuelve distintas situaciones que habrían creado dicho entorno discriminatorio. En este contexto, la Sala encuentra que si bien el hecho más antiguo del relato ocurrió dos (2) años antes de la interposición del amparo, el mismo habría sido el comienzo de una serie de actos discriminatorios que han venido deteriorando el goce efectivo de algunos de sus derechos y, por tanto, se trata de acontecimientos que, en conjunto, habrían solidificado un ambiente discriminatorio en contra de las actoras.

68. En este contexto, se observa que las actoras denuncian hechos sucesivos de hostigamiento, violencia, desprotección y discriminación por parte de agentes estatales, como la Policía Nacional y funcionarios de la Alcaldía, lo cual las pone en una situación de intimidación y vulnerabilidad que dificulta significativamente el proceso de interposición del amparo.

69. Además, debe recordarse que la Corte ha precisado, en múltiples oportunidades, que el análisis de procedibilidad debe flexibilizarse cuando se

⁶³ Corte Constitucional, sentencia T-430 de 2017, MP. Alejandro Linares Cantillo.

⁶⁴ Expediente digital, archivo denominado *ActaReparto*, pág. 1.

trata de sujetos de especial protección constitucional. En el caso concreto, las actoras son sujetas de especial protección constitucional por dos circunstancias concurrentes: (i) son mujeres dedicadas a actividades de prostitución y (ii) son personas transgénero.⁶⁵

70. Teniendo en cuenta estas consideraciones y, además, que el acto discriminatorio más reciente habría ocurrido el 4 de febrero de 2021, la Sala estima satisfecho el requisito de inmediatez, pues desde ese momento hasta la presentación de la acción sólo transcurrieron menos de dos (2) meses.

71. *Subsidiariedad.* La Sala encuentra cumplido este requisito porque, en efecto, las actoras no disponen de otro mecanismo judicial para formular las pretensiones que fueron expuestas en el escrito de tutela, con el que buscan el amparo de derechos fundamentales. Ahora bien, pese a que el personero municipal señaló que no consideraba satisfecho este presupuesto, no indicó cuáles serían los mecanismos disponibles.

Problemas jurídicos

72. Los interrogantes que en este caso resolverá la Sala de Revisión son los siguientes:

73. Primero, ¿las accionadas han vulnerado el derecho a un trato digno y no discriminatorio de las personas que se dedican a actividades de prostitución y suelen ubicarse en la esquina localizada en la calle 17 con carrera 19 del municipio de Duitama (Boyacá), cuando han desplegado actuaciones como la instalación de vallas, con el fin de que el grupo de mujeres no permanezca en dicho lugar?

74. Segundo, ¿las accionadas han vulnerado el derecho a la igualdad de las mujeres que suelen ubicarse en la esquina de la carrera 19 con calle 17, al usar expresiones verbales asociadas a su identidad de género y a la actividad de prostitución que realizan?

Para responder las preguntas formuladas, la Sala de Revisión desarrollará los siguientes temas: primero, el estigma prodigado a las mujeres dedicadas a actividades de prostitución; segundo, prostitución y discriminación interseccional: el caso de las mujeres transgénero; tercero, prostitución y precariedad en el goce de los derechos sociales; cuarto, prostitución y actuación policiva con fundamentos discriminatorios; quinto, el derecho de reunión y a la manifestación pública y pacífica; sexto, principio constitucional de autonomía territorial y uso del suelo; y, a autonomía territorial, uso del suelo y actividades de prostitución. Finalmente, la Sala se ocupará de la solución del caso concreto.

El estigma prodigado a las mujeres dedicadas a actividades de prostitución

⁶⁵ Ver sentencias T-099 de 2015, T-675 de 2017, T-143 de 2018, entre otras.

75. El estigma es una fuerte carencia de respeto por una persona o por un grupo de personas porque han hecho algo que la sociedad no aprueba.⁶⁶ De este modo, el estigma opera como un “*clasificador social que permite diferenciar a las personas buenas de las malas*”.⁶⁷ En particular, la prostitución es una actividad que ha sido definida como un estilo de vida inmoral⁶⁸ y por ello la fuente de este estigma es el hecho de que la prostitución contraviene el catálogo dado por la sociedad a las mujeres sobre cómo deben vivir su sexualidad.⁶⁹

76. En consecuencia, “*la evaluación moral de la prostitución se ha desprendido de un patrón de valoración cultural que ha tendido a menospreciar a quienes ejercen tal actividad. Este acercamiento, que responde a estereotipos negativos, ha generado una visión de un menor valor hacia estas personas, a partir de la estigmatización*”.⁷⁰

77. De ahí que, incluso, muchas veces se plantea la rehabilitación de las mujeres en prostitución, porque “*son estigmatizadas como personas enfermas, o que requieren regresar a su estado anterior*”.⁷¹

78. Adicionalmente, “*para la mayoría de las mujeres en prostitución, el estigma no es nuevo, por lo general ya lo han experimentado de alguna manera antes de entrar en ella pues muchas pertenecen a sectores socialmente excluidos; de ahí que ‘la estigmatización y el rechazo social más fuerte va hacia aquellas con mayores necesidades económicas, más aún si a su condición de pobre se agregan otros elementos tales como pertenecer a alguna minoría étnica, tener piel oscura, o ser inmigrante’ (Juliano, 2005:86). Paradójicamente, varias mujeres de estos sectores recurren a la prostitución para aliviar los efectos de su situación primigenia y, en su lugar, potencian y profundizan el estigma*”.⁷²

79. De modo que la estigmatización de la prostitución es un obstáculo para que las mujeres que la ejercen gocen de sus derechos. En efecto, el estigma que se les prodiga, especialmente a aquellas que provienen de grupos empobrecidos,

⁶⁶ Diccionario de Cambridge. Información disponible en <https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/stigma>

⁶⁷ Abad, María. 2022. El estigma de la prostituta: un análisis de género al proceso de constitución de sujetos sociales femeninos estigmatizados. Documento disponible en [El estigma de la prostituta: un análisis de género al proceso de constitución de sujetos sociales femeninos estigmatizados](#)

⁶⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2008. Derechos y problemas de las personas envueltas en prostitución y trabajo sexual en India, pág. 1. Documento disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session1/IN/SANGRAM_IND_UPR_S1_2008_SampadaGraminMahilaSanstha_uprsubmission_JOINT.pdf

⁶⁹ Abad, María. 2022. El estigma de la prostituta: un análisis de género al proceso de constitución de sujetos sociales femeninos estigmatizados. Documento disponible en [El estigma de la prostituta: un análisis de género al proceso de constitución de sujetos sociales femeninos estigmatizados](#)

⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia T-594 de 2016, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷¹ Ibid.

⁷² Abad, María. 2022. El estigma de la prostituta: un análisis de género al proceso de constitución de sujetos sociales femeninos estigmatizados. Documento disponible en [El estigma de la prostituta: un análisis de género al proceso de constitución de sujetos sociales femeninos estigmatizados](#)

minorías étnicas o migrantes, es la antesala de los actos discriminatorios y de violencia de los que son víctimas.

80. Adicionalmente, las mujeres en prostitución están constantemente expuestas a agresiones físicas y feminicidios, pues el perfil de quienes contratan estos servicios *“son personas con baja autoestima y misoginia”*.⁷³ Según el Instituto Nacional de Medicina Legal entre 2004 y 2013 hubo 13.232 homicidios de mujeres, dentro de las cuales 238 estaban en condición de prostitución y de ese total, el 9% eran menores de edad.⁷⁴

81. En ese sentido, *“es necesaria una especial protección constitucional a favor de quienes desempeñan el trabajo sexual, que se materializa en la adopción de acciones afirmativas que contribuyan a combatir el estigma del que son objeto, y garanticen que este grupo esté en igualdad de dignidad y derechos”*.⁷⁵

Prostitución y discriminación interseccional: el caso de las mujeres transgénero⁷⁶

82. Los motivos de discriminación enunciados en el artículo 13 de la Constitución Política, como la raza, el sexo o la orientación política no se despliegan de manera aislada en las relaciones sociales, por el contrario, suelen encontrarse en una misma persona o grupo, profundizando las desventajas en las que se encuentran. Así lo advirtieron inicialmente las mujeres afrodescendientes, quienes encontraron que padecían formas diferenciadas de discriminación en comparación con las mujeres blancas.⁷⁷

83. Esta corporación ha expuesto que *“ante la colisión de diversos componentes de desigualdad se ha implementado el concepto de interseccionalidad, el cual permite, por un lado, comprender la complejidad de la situación y, por otro, adoptar las medidas, adecuadas y necesarias para lograr el respeto, protección y garantía de sus derechos”*.⁷⁸

84. En este sentido, esta Corporación ha explicado la intersección de factores de discriminación en el caso de la violencia contra la mujer, pues muchas de ellas están expuestas no sólo por ser mujeres, sino por *“su edad, en el caso de las niñas o adultas mayores; su situación financiera, cuando tienen escasos recursos económicos; su situación de salud física o psicológica, como sucede en el caso de quienes se encuentran en estado de discapacidad; su orientación sexual; su condición de víctimas de violencia o del conflicto armado, de desplazamiento forzado, de refugiadas; de migrantes; de mujeres que habitan*

⁷³ Intervención Defensora de Derechos de las Mujeres en audiencia realizada en el marco del proceso con radicado T-5.872.661, el cual dio lugar a la sentencia SU-062 de 2019, MP. Carlos Bernal Pulido.

⁷⁴ Instituto Nacional de Medicina legal. Boletín Epistemológico. Homicidios de mujeres en condición de prostitución durante los años 2004 a 2013. Bogotá. 2013. pág. 10.

⁷⁵ Corte Constitucional, sentencia T-594 de 2016, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁷⁶ Los primeros cuatro numerales de este capítulo fueron tomados de la sentencia T-376 de 2019, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-141 de 2015. MP. María Victoria Calle Correa.

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-448 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

*en comunidades rurales o remotas; de quienes se encuentran en condición de indigencia, las mujeres recluidas en instituciones o detenidas; las mujeres indígenas, afro descendientes o miembros de población Rom; las mujeres en estado de embarazo, cabeza de familia, víctimas de violencia intrafamiliar, entre otros”.*⁷⁹

85. En este mismo sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, ha resaltado que existe una *“relación entre la orientación sexual y la identidad de género y otras cuestiones, por ejemplo, el racismo, la pobreza, la migración, la discapacidad y otros factores”*.⁸⁰

86. De modo que la interseccionalidad es una categoría que visibiliza los casos en los que la discriminación que sufre una persona o un grupo de personas se intensifica debido a la combinación de distintas causas. Esto significa que la posibilidad de ser discriminado aumenta y que, cuando esta ocurre, puede ser mucho más lesiva y afectar gravemente los derechos en juego.

87. En este contexto, las mujeres transgénero están expuestas a escenarios de discriminación basados en su identidad sexual, que se manifiestan desde agresiones verbales hasta homicidios: un informe de Colombia Diversa sobre violencia contra personas LGBT reportó la siguiente información:

Tabla No. 1. Violencias contra personas LGBT

Tipo de violencia	2019	2020	Total víctimas
Amenazas	106	337	443
Homicidios	107	226	333
Violencia policial	109	175	284
Total general	322	738	1060

Fuente⁸¹

88. De modo que si las mujeres trans, por el sólo hecho de expresar una identidad de género diversa están expuestas a distintos tipos de discriminación y violencia, aquellas que se dedican a actividades de prostitución están en un mayor riesgo de experimentar tales situaciones, debido a la discriminación múltiple: en ellas convergen dos motivos distintos de discriminación: la identidad de género y el estigma social de la actividad que realizan.

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-448 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁸⁰ Naciones Unidas. Informe del experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. 2017. Párrafo 21.

⁸¹ Colombia Diversa, 2021, *Nada que celebrar. Informe de derechos humanos de personas lesbianas, gays, bisexuales y trans en Colombia*, pág. 8.

Prostitución y precariedad en el goce de los derechos sociales

89. Un lugar común en la jurisprudencia constitucional reciente ha sido el reconocimiento de la prostitución como una actividad que en sí misma es compleja, pues trae consigo varios riesgos para quienes la ejercen; y, además, también se ha hecho visible que, el contexto que impulsa a la mayoría de las personas a involucrarse en esta actividad se caracteriza por un goce precario o casi inexistente de sus derechos sociales.

90. En efecto, en la primera providencia sobre este tema, la sentencia **T-620 de 1995**,⁸² se concibió que el ejercicio de prostitución obedecía a una manifestación del derecho al libre desarrollo de la personalidad: *“puede decirse que, en aras del derecho al libre desarrollo de la personalidad, las gentes pueden acudir a la prostitución como una forma de vida”*. En la misma dirección, en la sentencia **SU-476 de 1997**⁸³ se reconoció, nuevamente, *“el derecho al libre desarrollo de la personalidad que tienen las prostitutas”*.

91. Un tiempo después, surgió una nueva perspectiva constitucional, y en la sentencia **T-629 de 2010**⁸⁴ se afirmó, por primera vez, que las personas que ejercen actividades de prostitución han sido discriminadas históricamente y por ello son *“sujetos en condiciones de vulnerabilidad manifiesta, merecedores de especial protección”*. En efecto, allí se resaltó el valor de estas personas en tanto seres con dignidad humana: *“pues el haber ejercido la prostitución no demerita sus condiciones personales para que sus derechos fundamentales sean protegidos por vía de tutela. Justo al revés, la refuerza”*. Luego, en la providencia destacan la voz de la actora, quien manifestó dentro del trámite constitucional: *“No me parece que uno sea una mala persona por desempeñar esa labor. Porque soy trabajadora sexual, ¿no tengo acaso los mismos derechos de los demás? Yo lo hice porque estaba desempleada y quería darle una mejor vida a mi hijo, para que no le faltara nada”*. (El texto original no está resaltado en negrilla)

92. En el mismo sentido, en la sentencia **T-594 de 2016**,⁸⁵ volvió a afirmarse que las personas que ejercen la prostitución son sujetos de especial protección constitucional *“toda vez que integran un grupo de personas marginadas como las trabajadoras sexuales y además porque se encuentran en una situación de vulnerabilidad por su situación socioeconómica. Es evidente, que de los hechos expuestos se puede concluir que las tutelantes tienen responsabilidades como madres cabeza de familia, una como madre de una niña que se encuentra en situación de discapacidad y la otra, como consta en los registros presentados por la Alcaldía, como madre de dos niñas”*.

93. En efecto, en las sentencias recientes, además de que se ha reconocido

⁸² MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁸³ MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁸⁴ Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸⁵ MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

que las personas dedicadas a prestar servicios sexuales son sujetos de especial protección constitucional, se ha visibilizado que el asunto también involucra el déficit en la garantía de los derechos sociales, pues como se ha visto hasta aquí, son mujeres, cabeza de familia, desempleadas, que han acudido a esta alternativa en medio de la necesidad apremiante de resolver necesidades urgentes para ellas y sus hijos menores de edad, las cuales no pueden esperar, tal como sucede con la alimentación.

94. La indisoluble relación entre la falta de garantía de los derechos sociales y la prostitución fue descrita de manera precisa en la sentencia que acaba de citarse: *“las complejidades que se desprenden tanto de la actividad en sí misma, como del contexto en el que ésta se da, que en la mayoría de los casos parte de condiciones de vulnerabilidad por el estatus socio económico de quien la ejerce. Las particularidades mencionadas ameritan que se dé una especial protección constitucional a favor de quienes desempeñan el trabajo sexual, que se materializa en la adopción de medidas afirmativas que contribuyan a combatir el estigma del que son objeto, y garanticen que este grupo esté en igualdad de dignidad y derechos”*.⁸⁶

95. Este lugar común de la jurisprudencia reciente ha estado presente, incluso, en posiciones disidentes. Así puede observarse en el salvamento de voto del magistrado José Fernando Reyes a la sentencia SU-062 de 2019,⁸⁷ quien sostuvo:

“considero que la Corte debió hacer un llamado al Estado para que activara todos los mecanismos con que cuenta para ofrecer alternativas de vida a quienes se encuentran en este oficio, por no tener otra forma de subsistir y que quieren salir para dedicarse a otra profesión u ocupación, pues el estudio citado aporta razones empíricas -alejadas de cualquier connotación de índole moral- que permiten afirmar que existe un grupo poblacional para el que la prostitución no parecía ser un proyecto y una actividad económica deseable. Así, asumiendo el problema en su epidermis, se le resolvió de manera formal”.

De manera que, al ser sujetos de especial protección, que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, es deber del Estado compensar esa desigualdad, a través de acciones afirmativas asociadas a la política social y económica de los planes de desarrollo.

Prostitución y actuación policiva con fundamentos discriminatorios

96. De acuerdo con el artículo 218 constitucional, *“La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los*

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencia T-594 de 2016, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁷ MP. Carlos Bernal Pulido.

habitantes de Colombia vivan en paz”.

97. Por su parte, en la Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, se incluyeron varios principios:⁸⁸

- “1. *La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana.*
2. *Protección y respeto a los derechos humanos.*
- (...)
4. *La igualdad ante la Ley*
5. *El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación”.*

98. No obstante, en la sentencia **T-594 de 2016**,⁸⁹ esta Corte se pronunció sobre un caso de actuación policial con fundamentos discriminatorios, en el que las víctimas fueron mujeres que se encontraban en la Plaza La Mariposa, ubicada en el centro de Bogotá D.C. En aquella ocasión, el amparo constitucional se fundamentó en que la Policía las detuvo y luego las condujo a una UPJ, donde las retuvo por varias horas.

99. Con base en el material probatorio disponible en el expediente, esta Corte pudo constatar que en ese caso “*a pesar de los informes reseñados y los argumentos de la policía, el fundamento de la conducción de las accionantes a la UPJ no fue el alto grado de exaltación, como una medida preventiva, de ultima ratio y necesaria para preservar los derechos de las accionantes y de terceros*”. En efecto, se verificó que “*no hay prueba o incluso relato en el expediente que dé cuenta de cuál fue la situación que amenazó los derechos de las accionantes y de terceros que hiciera necesaria su conducción a la UPJ*”; además, también se evidenció que fueron víctimas de maltratos verbales por parte de la Policía Nacional.

100. En esa oportunidad, se identificaron las siguientes características de la actuación policiva con fundamentos discriminatorios: “*(i) estar basada en un prejuicio o estereotipo alrededor de una actividad determinada o hacia un segmento de la población específico; (ii) incorporar un elemento de coerción que se materializa en medidas de requisas arbitrarias, detenciones indiscriminadas o actos de violencia física o psicológica; y (iii) estar amparadas en normas o discursos públicos asociados al control del orden público o la prevención contra al delito*”.

El derecho de reunión y a la manifestación pública y pacífica

101. En 1991, la Asamblea Nacional Constituyente incluyó dos modificaciones sustanciales al contenido que tenían estos derechos en la Constitución de 1886:

⁸⁸ Artículo 8°.

⁸⁹ MP. Gloria Stella Ortiz.

102. Primero, eliminó la facultad discrecional que tenía la autoridad para definir los casos en los cuales se podía disolver una reunión.⁹⁰ En efecto, el texto del artículo 46 de la Constitución de 1886 era el siguiente: “*Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenerate en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas*”. En contraste, el artículo 37 de la Constitución actual establece que sólo el legislador podrá establecer, de manera expresa, los casos en los cuales es posible limitar el ejercicio de este derecho.

103. Segundo, expandió el alcance del derecho, pues mientras que en la constitución anterior las personas podían “*congregarse pacíficamente*”, bajo la nueva carta son posibles, además de las reuniones, manifestaciones públicas y pacíficas.⁹¹

104. Este último cambio, además de asegurar el derecho individual o de un grupo de personas a expresar sus ideas y opiniones a través de manifestaciones públicas y pacíficas, contribuye al fortalecimiento de la democracia, el pluralismo y permite que grupos sociales con déficit de representación hagan parte en el debate público y puedan expresar allí sus preocupaciones, valores y necesidades.⁹² De ahí que el derecho a la manifestación pública este directamente relacionado con el derecho a la libertad de expresión y que las prerrogativas de esta última también cobijen el derecho a la manifestación pública: “*las manifestaciones públicas, al implicar la comunicación de una idea, opinión o discurso, son un ejercicio del derecho a la libertad de expresión desde una dimensión colectiva*”.⁹³

105. Ahora bien, dado que el ejercicio del derecho a la manifestación pública y pacífica se despliega en el espacio público, puede afectar derechos de otros ciudadanos, de manera que “*aun cuando la protección a esta libertad es amplia, de su ejercicio no se puede desencadenar un desequilibrio irrazonable en relación con los derechos de terceros, la seguridad ciudadana y el orden público*”⁹⁴ ni puede significar un bloqueo absoluto de la vida en sociedad”.⁹⁵

106. En todo caso, la realización de manifestaciones públicas no está condicionada a autorización previa, pues “*cabe enfatizar que la jurisprudencia ha sido clara en establecer que, en tanto libertades, la regulación de los derechos que se derivan del artículo 37 de la Constitución no puede estar sujeta a autorizaciones, aun cuando se han permitido avisos en los eventos en los cuales esas manifestaciones se ejercen en lugares de tránsito público, con*

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-009 de 2018, MP. Gloria Stella Ortiz.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Corzo Soza, Edgar, “*Derecho Humano de manifestación pública: limitaciones y regulación*”, México. Disponible en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/8.pdf>; Pg. 6. El anterior artículo reflexiona acerca del derecho a la manifestación pública e indica que en el contexto mexicano también se deben mirar las consecuencias económicas, sociales y culturales del ejercicio del derecho a la protesta en razón a la frecuencia con la cual las mismas pueden darse.

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-009 de 2018, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

*fundamento en la salvaguarda de valores importantes como la seguridad de los manifestantes, entre otros. Sin embargo, tal aviso no tiene la calidad de una autorización, puesto que, por tratarse de un derecho de libertad, éste no puede limitarse injustificadamente”.*⁹⁶

107. Finalmente, dado que el derecho a la manifestación pública y pacífica está cobijado por los estándares del derecho a la libertad de expresión, los límites previstos para esta última garantía, sobre cuáles son los discursos protegidos, también aplica para el derecho a la manifestación pública. De ese modo, esta Corte ha dicho que no son discursos protegidos: (i) la propaganda en favor de la guerra, (ii) la apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cobija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso discriminatorio, apología del delito y apología de la violencia); (iii) pornografía infantil y (iv) la incitación directa y pública a cometer genocidio.

108. Por tanto, ninguna manifestación pública está protegida por la constitución cuando el discurso que comunican es cualquiera de los que acaba de enunciarse, es decir, cuando se trate de un discurso prohibido. Todos los demás están amparados por el derecho a la libertad de expresión.

Principio constitucional de autonomía territorial y uso del suelo

109. El principio de autonomía territorial se encuentra definido en el artículo 287 de la Constitución Política, en el cual se estableció que: *“las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”*. Sobre el alcance de esta norma, en la jurisprudencia constitucional se ha establecido que el principio de autonomía territorial tiene dos dimensiones: la primera, limita las competencias de las entidades territoriales y las supedita a las decisiones que adopte el legislador para la gestión de intereses nacionales o que sobrepasan lo local; y, la segunda, garantiza que ciertos asuntos sean respetados por las autoridades nacionales y el legislador, cuando interactúan con las entidades territoriales.⁹⁷

110. En este sentido, la Corte ha definido cuál es el contenido del núcleo esencial de la autonomía territorial: *“primero, el **autogobierno o autonomía política** como la “potestad de elegir sus propias autoridades, así como la ausencia de subordinación de éstas, respecto de las autoridades nacionales, en lo que respecta la gestión de sus intereses o de los asuntos propios”.*⁹⁸ *Segundo, la **autonomía administrativa** como la posibilidad real de que las entidades territoriales asuman el manejo de los asuntos propios mediante el ejercicio de*

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-158 de 2021, MP. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020. Esta posibilidad no se extiende a asuntos de orden público, sino que las autoridades locales se someten al principio jerárquico, al tratarse de una cuestión de interés nacional (art. 296 de la Constitución Política).

las competencias que les reserva la Constitución y la ley. Tercero, la **autonomía fiscal** que se materializa en la participación de las rentas nacionales, la administración de sus recursos y la potestad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones en el marco que defina la ley.⁹⁹,¹⁰⁰

111. Ahora bien, en lo que refiere al alcance del principio de autonomía territorial respecto a las decisiones sobre el uso del suelo, el artículo 334 superior estableció que al Estado intervendrá en el uso del suelo, lo cual implica que “en materia de uso del suelo, por mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino funciones que exigen ser armonizadas en pro del interés general¹⁰¹ y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración¹⁰²”.¹⁰³

112. En ese sentido, “esta Corte ha considerado que resulta compatible con la autonomía de las entidades territoriales que el Legislador establezca criterios para el ejercicio de la función de reglamentar los usos del suelo que deben ejercer los concejos¹⁰⁴”.¹⁰⁵ En efecto, así lo ha hecho el Legislador,

⁹⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencia C-158 de 2021, MP. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

¹⁰¹ Respecto del artículo 334 de la Constitución, “Se observa en el citado artículo de la Constitución, que le corresponde al Estado por decisión categórica del Constituyente, intervenir en la economía por mandato de la ley, lo que indica que el legislador deberá regular las materias relacionadas, especialmente aquellas que expresa y específicamente aquel le señaló en el artículo 334 superior, entre ellas, la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo. // Ahora bien, la intervención del Estado en la economía, cuando aborda las materias mencionadas, sobre las cuales versa la demanda, deberá realizarla sin obstruir u obstaculizar el ejercicio de la facultad que la Carta Política consagró para los municipios en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, de reglamentar, dentro de los límites que fije la ley, los usos del suelo y de dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Convergen en este punto dos mandatos constitucionales, cuya realización exige el máximo de armonización, y cuyos contenidos antes que excluirse, como lo plantea el actor, se complementan”: sentencia C-534/96.

¹⁰² ““(…) en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, obras de infraestructura y política de vivienda, la Constitución asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial, sin delimitar de manera rígida su ámbito material, ni atribuir funciones específicas. Así, para desarrollar la Constitución y articular la concurrencia de competencias, el legislador goza de una amplia potestad configurativa, la cual, sin embargo, debe sujetarse a diversos parámetros constitucionales”: sentencia C-149/10. “(…) la libertad del legislador al determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial debe tener en cuenta, entre otros, las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por dos disposiciones constitucionales distintas en materia de reglamentación de los usos del suelo”: sentencia C-123/14. En igual sentido: sentencia C-035/16.

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencia C-138 de 2020, MP. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰⁴ ““(…) la ley la encargada de fijar las pautas y criterios generales que deben enmarcar las decisiones que estos tomen, cuando se trate de ejercer la facultad que para reglamentar su propio suelo les atribuye la Constitución Política, con miras a ordenar la vida urbana de cada municipio en forma acorde con las circunstancias que la rodean, haciéndola de esta manera particular y específica. // Por lo anterior, no le asiste razón a la actora al demandar la inconstitucionalidad de los artículos 1°, parcial, 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998, basada en que el órgano legislativo desconoció la facultad constitucional asignada al municipio de reglamentar el uso del suelo, porque la misma disposición que la actora considera vulnerada es la que faculta al Congreso Nacional para dictar leyes capaces de establecer lineamientos generales que permitan a los municipios ordenar sus respectivos territorios de manera acorde con una perspectiva general, la que es dable imponer únicamente a las autoridades del orden nacional”: sentencia C-1043/00.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia C-138 de 2020, MP. Alejandro Linares Cantillo.

cuando impuso a los concejos la obligación de autorizar la creación y demarcación de espacios para el parqueo de personas en situación de discapacidad,¹⁰⁶ o cuando esta Corte declaró la constitucionalidad de una norma del Código Nacional de Tránsito que definía las vías troncales como exclusivas para el tráfico de buses de transporte masivo de pasajeros.¹⁰⁷

Autonomía territorial, uso del suelo y actividades de prostitución

113. De acuerdo con lo que acaba de señalarse, sobre las competencias concurrentes entre el Estado y las entidades territoriales para regular el uso del suelo, tenemos que en el parágrafo 2° del artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, el Legislador estableció la siguiente prohibición: *“los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán establecer usos compatibles entre servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, con usos para vivienda y dotacionales educativos. El Gobierno nacional reglamentará la materia en un término no mayor de sesenta (60) días”*.

114. La reglamentación de este artículo se cumplió con la expedición del Decreto 4002 de 2004. En el artículo 2° de esta norma se adoptaron varias disposiciones sobre la incompatibilidad y localización de servicios de prostitución y actividades afines:

115. Primero, en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen no pueden establecerse usos de suelo para la prostitución y actividades afines, en zonas donde se prevea el desenvolvimiento de uso residencial o cualquier tipo de uso dotacional educativo.

116. Segundo, los servicios de prostitución y actividades afines deben regularse, de manera especial, en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen o reglamenten, precisando los sitios específicos para su localización, las condiciones y restricciones a las que debe sujetarse.

117. Tercero, en caso de colindancia entre las zonas de uso residencial e institucional educativo con zonas donde se prevea la ubicación de servicios de prostitución y actividades afines, los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o reglamenten, deberán prever las situaciones en las que priman los usos residencial e institucional educativo sobre los usos incompatibles.

118. Fijados estos límites, los municipios, en virtud de la autonomía territorial, son los competentes para definir la zona o las zonas del territorio en las que es

¹⁰⁶“(…) unas disposiciones legales que apuntan a que los municipios y los distritos cumplan con diversas cláusulas constitucionales que garantizan los derechos de las personas discapacitadas, al igual que los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en la materia, no atenta contra el principio de autonomía de las entidades territoriales, el cual, como se ha explicado, no es absoluto y debe ser entendido de conformidad con todo el articulado constitucional”: sentencia C-1152/08.

¹⁰⁷ Sentencia C-568/03.

posible desarrollar actividades de prostitución. Así los dispuso el Decreto reglamentario 4002 de 2004, específicamente, en el párrafo del artículo 2: “*para la delimitación de las áreas, las zonas o los sectores en los que se permitan los servicios*”.¹⁰⁸

Solución del caso concreto

I. El contexto discriminatorio y su narrativa

119. Las actoras manifestaron que han sido víctimas de distintos actos de violencia, discriminación y estigmatización, ejecutados por distintos actores y en distintos escenarios. En efecto, narraron hechos que involucran violencia física, el uso de una narrativa discriminatoria, así como de expresiones también discriminatorias, que estarían contribuyendo a la solidificación de un entorno discriminatorio.

120. Al respecto, narraron hechos de violencia física ocurridos el 20 de febrero de 2019: una persona que “*hace parte de la sociedad civil*”¹⁰⁹ agredió físicamente a una mujer transgénero: de acuerdo con el registro fotográfico que se encuentra en el expediente, se observa que, en efecto, la mujer tiene la mitad de su rostro hinchado, con hematomas y rastros de sangre.¹¹⁰ Sobre este hecho, también narraron que la mujer “*fue atendida con asco y fue ineficaz la misma atención*”¹¹¹ en el Hospital de Duitama, que cuando fue al Instituto Nacional de Medicina Legal le dijeron que debían volver a las 6:00 am del día siguiente y que el agresor fue dejado en libertad.¹¹² Otra agresión física ocurrió el 2 de agosto de 2020, esta vez, con palos y tubos. En efecto, con la acción de tutela se allegaron fotografías en las que son visibles las lesiones causadas.¹¹³

121. Otro hecho de violencia física ocurrió el 24 de febrero de 2021, los dueños de un restaurante echaron agua a una de las mujeres, y luego la siguieron agrediendo física y verbalmente, “*ante los ojos de agentes de policía que se encontraban en el lugar, los cuales no hicieron nada*”.¹¹⁴

122. También, refirieron que, el 6 de abril de 2019, varios policías llegaron al lugar donde suelen ubicarse, utilizaron palabras transfóbicas y les dijeron que la prostitución es ilegal. Seis (6) días después, según su relato, volvieron policías al lugar y se dispusieron a requisar a las mujeres. Además, afirmaron que la administración municipal, junto con comerciantes de la zona, instalaron

¹⁰⁸ La autonomía territorial en la regulación del uso del suelo ha sido un aspecto muy relevante para esta Corte, tan es así, que por medio del Auto 449 de 2017, esta corporación declaró la nulidad de la sentencia T-073 de 2017, pues se estableció que determinar las condiciones de funcionamiento y ejercicio de la prostitución implicaría “*el desconocimiento de las competencias del municipio en la materia, particularmente, la autonomía para regular los usos del suelo y el esquema de ordenamiento territorial*”.

¹⁰⁹ Expediente digital, escrito de tutela, pág. 2.

¹¹⁰ Expediente digital, escrito de tutela, pág. 59.

¹¹¹ Ibid., pág. 2

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid., pág. 69 y 70.

¹¹⁴ Ibid., pág. 14.

cámaras enfocadas, exclusivamente, a la esquina donde suelen ubicarse y al hotel en el que atienden a sus clientes. Y que, adicionalmente, cambiaron los bombillos para hacerles un perfilamiento.

123. En su relato, las actoras también expusieron que en algunas ocasiones han quitado la luz de la esquina donde se ubican y que la presencia de la policía es cada vez más permanente, así como la requisita a sus clientes para ahuyentarlos. Además, indicaron que el hostigamiento se materializa en el “*continuo sellamiento de hoteles y tiendas que nos prestan sus servicios*”.¹¹⁵ Así mismo, relataron que el 8 de noviembre de 2020, una mujer cisgénero no quiso estar más tiempo del inicialmente pactado con el cliente, por lo que este último llamó a la policía, pero el agente no protegió a la mujer, sino que le pidió que devolviera el dinero.¹¹⁶

124. Del mismo modo, las actoras manifestaron que el 16 de octubre de 2020, miembros de la Policía Nacional les dijeron de manera agresiva que se retiraran de ese lugar y que, el 28 de octubre de 2020, fueron expulsadas de algunos hoteles

125. También dijeron que agentes de la policía tomaron fotografías sin su consentimiento y, en esa oportunidad, les dijeron que los vecinos los llamaron porque las mujeres estaban exhibiéndose; sin embargo, afirman que los policías se dieron cuenta que no había ninguna escena de exhibicionismo y, pese a ello, les pidieron que se fueran del lugar. Agregaron que al día siguiente encontraron vallas en el lugar donde suelen ubicarse y que las mismas aún se encuentran allí.

126. Igualmente, refirieron que en el consejo de seguridad realizado el 18 de octubre de 2019, mientras fueron convocados 20 comerciantes, sólo llamaron a una de las mujeres para que representara al grupo y que en dicho encuentro fue intimidada por el alcalde, quien, al referirse a ella, la llamaba “*su señoría*” y con pronombres masculinos.

127. Para la Sala, es inadmisiblemente constitucionalmente el uso de cualquier lenguaje discriminatorio, pues con el mismo se lesiona la dignidad humana, ya que objetiviza a la persona y la transforma en el blanco receptor de palabras que ridiculizan en general y, en particular, burlan su identidad de género.

128. Además, en dicha reunión también se habría usado una narrativa que estigmatiza a las mujeres dedicadas a la prostitución como personas carentes de valores. En el mismo sentido, narraron que en la sesión del concejo municipal, realizada el 8 de noviembre de 2019, también se hicieron afirmaciones similares y que siguen la misma línea narrativa de revestir a las mujeres trans en prostitución de características negativas y nocivas para la comunidad, con lo que se promueve su rechazo: “*erradiquen el flagelo que está perjudicando al sector céntrico de Duitama*”,¹¹⁷ “*actividades de repudio que afectan los valores*

¹¹⁵ Ibid., pág. 13.

¹¹⁶ Ibid., págs. 12 y 13.

¹¹⁷ Ibid., pág. 7.

*familiares y sociales”, “es doloroso que no puedan transitar tranquilamente debido al miedo que generan los hombres casi desnudos que se ubican allí”, “la falta de principios y valores humanos es la causa de que los muchachos se vistan de forma femenina”.*¹¹⁸

129. Esta narrativa, en lugar de reconocer que las mujeres transgénero en prostitución son mucho más vulnerables a actos de discriminación y que por ello son sujetos de especial protección constitucional, profundiza el estigma que ya se les prodiga. En efecto, este tipo de afirmaciones reitera que el lugar social de estas mujeres está entre aquellos que son “malos” y que, por tanto, deben ser rechazados. En contraste, la perspectiva de la jurisprudencia constitucional ha sido la de incluir a las mujeres trans y en prostitución como personas valiosas para la sociedad, que gozan de igualdad de derechos y oportunidades para desarrollar todo su potencial y que por ello son sujetos de especial protección constitucional.

130. En efecto, en la sentencia T-594 de 2016 se dijo que era necesaria una política comprensiva frente a la prostitución y que ésta *“debe considerar formas de transformación social que ayuden a derribar los estereotipos alrededor del trabajo sexual, que avancen hacia el respeto y el trato digno de esta población, genere oportunidades y en vez de poner en una situación de mayor vulnerabilidad a las prostitutas mediante su persecución o estigmatización se acerque de forma integral a esta realidad, de forma que se dote de mayor protección a las personas más vulnerables”*.

131. Bajo estas circunstancias, la Sala observa que entrelazando cada uno de los hechos narrados por las actoras, en conjunto dibujan un contexto de discriminación en su contra, anclado en una narrativa que las estigmatiza y la cual se expresa, entre otras cosas, con el uso del lenguaje discriminatorio. De manera que, se ordenará a la Policía Nacional, Alcaldía Municipal y al Concejo Municipal que se abstengan de usar un lenguaje discriminatorio para referirse a las mujeres transgénero en prostitución. Además, se ordenará que cada una de estas instituciones diseñen y ponga en marcha capacitaciones para sus funcionarios sobre derechos humanos, enfoque de género, discriminación y narrativas no discriminatorias en relación con esta población.

II. La actuación policial

132. Las actoras narraron que, el 2 de agosto de 2020, fueron agredidas con palos y tubos, sin que unos agentes de la policía que pasaban por el lugar hicieran algo para detener a los agresores. Así mismo, las actoras relataron que en una ocasión un cliente de una mujer cisgénero llamó a la policía porque ella no quería estar más tiempo del inicialmente pactado, pero el agente no protegió a la mujer, sino que le pidió que devolviera el dinero.¹¹⁹

¹¹⁸ Ibid., pág. 8.

¹¹⁹ Ibid., págs. 12 y 13.

133. Por su parte, la Policía Nacional Estación Duitama, en su respuesta al escrito de tutela, afirmó, de manera general, que no ha desplegado actos discriminatorios o de hostigamiento en contra de las trabajadoras sexuales. Es decir, no expresó ninguna consideración particular sobre los hechos expuestos en el párrafo anterior: en el primero que denuncia la omisión de agentes de la policía ante una agresión física contra estas mujeres, y en el segundo, que trata sobre la actuación de un policía que habría obligado a una de estas mujeres a devolver el dinero a uno de sus clientes.

134. En este contexto, la Sala estima que no cuenta con el material probatorio suficiente y conducente para establecer la ocurrencia de los hechos, pues si bien las actoras allegaron unas fotografías en las que se aprecia claramente el rostro golpeado de una mujer,¹²⁰ esto sucedió en el marco de una agresión distinta a las dos que acaban de reseñarse. Por tanto, la Sala no puede dar por hecho que la Policía Nacional omitió el cumplimiento de sus deberes por su inactividad ante golpes que estaban recibiendo las mujeres.

135. No obstante, la Sala sí considera que en caso de que hubiese el material probatorio suficiente para acreditar la ocurrencia de dicha omisión, sin duda habría una conducta que debe ser reprochada a la Policía Nacional, pues la misma estaría revestida de criterios discriminatorios y, por tanto, sería violatoria del derecho a la igualdad de las mujeres. Pues, ¿qué otra razón justificaría que, pese a la presencia de miembros de la Policía Nacional, se consumaran actos violentos contra mujeres en prostitución?

136. En efecto, conforme se ha sido identificado en la jurisprudencia, una de las características de la actuación policiva con fundamentos discriminatorios es: “(i) *estar basada en un prejuicio o estereotipo alrededor de una actividad determinada o hacia un segmento de la población específico*”. El prejuicio en contra de las mujeres en prostitución, que además se robustece cuando se trata de mujeres transgénero, sí explica la inactividad de agentes de policía que advierten una agresión física contra alguna de esas mujeres.

137. Ahora bien, con relación al relato de las actoras en el que narraron que en una ocasión un cliente de una mujer cisgénero llamó a la policía porque ella no quería estar más tiempo del inicialmente pactado, pero el agente no protegió a la mujer, sino que le pidió que devolviera el dinero,¹²¹ la Sala tampoco cuenta con el material probatorio para verificar la ocurrencia de este hecho; sin embargo, para la Sala si es claro que la Policía Nacional tiene el deber de proteger a las mujeres dedicadas a las actividades de prostitución frente a abusos por parte de cualquier individuo, sea o no su cliente.

138. Por tanto, la Sala ordenará a la Policía Nacional Estación Duitama que diseñe e implemente un protocolo para la atención y respuesta por parte de los agentes de policía frente a agresiones físicas en contra de mujeres cisgénero y transgénero dedicadas a actividades de prostitución, así como frente a abusos

¹²⁰ Ver párrafo 3 de esta providencia.

¹²¹ Expediente digital, escrito de tutela, págs. 12 y 13.

de los que sean víctimas por parte de las personas con las interactúan en el marco de la actividad que realizan.

139. De otro lado, las actoras también expresaron que durante los días siguientes a la instalación de las vallas en la esquina donde suelen ubicarse, “*algunos agentes amenazaban con cargarnos, mientras utilizaban palabras transfóbicas*”.¹²² Al respecto, es preciso distinguir las dos conductas que están descritas en el aparte que acaba de citarse: por un lado, la amenaza de “*cargarnos*” y, por otro lado, la utilización de palabras transfóbicas.

140. Sobre la primera conducta, la Sala recuerda la sentencia T-594 de 2016, en la que quedó establecido que la Policía Nacional no puede utilizar medidas administrativas de conducción de mujeres dedicadas a actividades de prostitución, por el sólo hecho de estar ubicadas en el espacio público y sin que estén afectando la convivencia. En efecto, en ese caso, la Corte constató que dicha conducción hacia la UPJ no obedeció a una situación de afectación de la convivencia por un “*alto grado de exaltación*”, sino que se trató de una actuación discriminatoria por parte de la Policía Nacional, basada en el estigma que ha recaído sobre las personas que se dedican a esta actividad.

141. De manera que, si bien en este caso no se concretó una actuación de la Policía Nacional, dirigida a conducir a las actoras a algún centro de reclusión transitoria, la Sala estima pertinente recordar que dicha medida de conducción es improcedente en estos casos, es decir, cuando las mujeres están, solamente, ubicadas en el espacio público.

III. El derecho a la manifestación pública y pacífica: no están sujetas a autorización previa y las expresiones que sobre las mismas hagan los funcionarios públicos deben ser con enfoque de derechos.

142. Las actoras narraron que, el 12 de octubre de 2019, realizaron una manifestación artística y cultural denominada *Kabaret Transfeminista*, en la misma esquina donde suelen ubicarse y que días antes radicaron un oficio en la Secretaría de Gobierno, en el que informaban sobre su realización. Esta actividad comenzó a las 7:00 pm y, luego de esa hora, empezaron a llegar policías en motos y una van, para luego disponerse “*de manera intimidatoria*”.¹²³ Agregaron que el secretario de gobierno también se presentó y allí grabó un video, difundido en redes sociales y noticieros, en los que se refirió a la manifestación como: “*bochornoso suceso*”¹²⁴ y “*mala enseñanza para nuestros menores*”.¹²⁵

143. Además, en dicho video, el secretario de gobierno dijo que la manifestación no fue autorizada por esa autoridad. Esta afirmación, en sí misma, desconoce uno de los elementos del contenido de este derecho: que no

¹²² Expediente digital, escrito de tutela, pág. 2.

¹²³ Ibid., pág. 4.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

está sujeto a autorización previa de las autoridades públicas. De manera que el funcionario público vulneró el derecho a la manifestación pública y pacífica de las actoras cuando señaló que la misma no fue autorizada.

144. Ahora bien, sobre las afirmaciones que realizó calificando el evento como bochornoso y de mala enseñanza para los menores, la Sala precisa que los funcionarios públicos, al expresar sus consideraciones sobre alguna manifestación pública, deben tener un enfoque de derechos humanos y, en consecuencia, si en su discurso pretenden plantear alguna limitación del derecho a la manifestación pública y pacífica, deben hacerlo con base en el contenido del derecho. Por ejemplo, señalando por qué la manifestación trataba sobre un discurso no protegido por el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, en su respuesta, la Alcaldía no expuso ningún argumento dirigido a demostrar que dicha manifestación no cumplía con el contenido del derecho a la manifestación pública o que se trataba de un discurso excluido de la protección del derecho a la libertad de expresión.

145. En este sentido, se ordenará a la Alcaldía de Duitama que, en adelante, se abstenga de: (i) solicitar autorización previa para el ejercicio del derecho a la manifestación pública y pacífica y (ii) realizar afirmaciones sobre la limitación del derecho a la manifestación pública que no deriven de los estándares constitucionales e internacionales que dan contenido a este derecho.

IV. El derecho a la libertad de locomoción y la instalación de vallas de contención

146. Para abordar este asunto es necesario desarrollar un juicio de proporcionalidad, pues el mismo permite establecer si la restricción al derecho a la libertad de locomoción causado con la instalación de las vallas fue razonable o, por el contrario, fue arbitrario.

147. En este sentido, para que una restricción de derechos sea aceptable debe: (i) perseguir un fin constitucionalmente legítimo; (ii) constituir un medio idóneo para alcanzarlo; (iii) ser necesaria, por no existir otro medio menos lesivo con igual o similar eficacia para alcanzar el fin propuesto; y (iv) debe existir proporcionalidad entre los costos y los beneficios constitucionales que se obtienen con la aplicación de la medida.¹²⁶

148. Ahora bien, en este caso se aplicará un juicio de proporcionalidad de intensidad estricta, teniendo en cuenta que la medida recae en un grupo que es marginado y discriminado y porque afecta el goce de un derecho fundamental: libertad de locomoción.¹²⁷

¹²⁶ Corte Constitucional, sentencia T-594 de 2016, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁷ En la jurisprudencia constitucional se ha establecido que el juicio estricto se aplica “1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; 3) cuando la medida prima facie afecta el goce de un derecho constitucional fundamental; 4) cuando

149. *Finalidad de la medida.* Para abordar este primer paso del juicio de proporcionalidad, la Sala recuerda que, en el marco del juicio de proporcionalidad estricto, la medida debe perseguir una “*finalidad constitucional imperiosa e importante, es decir, que además de un alto valor constitucional debe ser urgente e inaplazable*”.¹²⁸ En este sentido, es necesario esclarecer el fundamento de la medida.¹²⁹

150. De acuerdo con lo informado por la Policía Estación Duitama, la instalación de vallas de contención obedeció a distintas quejas verbales y llamadas de la comunidad relacionadas con hurtos, riñas e invasión del espacio público, ejercicio de la prostitución, venta y compra de sustancias psicoactivas; así como a la recomendación de la Alcaldía, hecha en el Consejo de Seguridad Extraordinario del 20 de octubre de 2020, en la que se planteó el cierre de la esquina del antiguo terminal. Una vez referidos estos hechos, la Policía informó que procedieron a la recuperación del espacio público con base en la sentencia T-778 de 1998.¹³⁰ Adicionalmente, agregó que, de acuerdo con el POT, la zona conocida como antiguo terminal de transporte es un área bifamiliar, donde se pueden desarrollar actividades económicas, pero no el ejercicio de la prostitución, porque es una actividad de alto impacto.¹³¹

151. Debido a que la Policía refirió que con la instalación de las vallas buscaba tres finalidades: (i) generar seguridad en el sector, (ii) recuperar el espacio público y (iii) dar cumplimiento al POT, la Sala se referirá primero a aquella relacionada con generar seguridad en el sector.

152. Sobre este punto, la Policía Estación Duitama señaló que instaló las vallas de contención como consecuencia de “*constantes quejas presentadas verbalmente y llamadas realizadas por la comunidad y comerciantes del antiguo terminal*”;¹³² sin embargo, no aportó ningún documento que diera cuenta de dichas quejas verbales y telefónicas, pese a que el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) establece una serie de lineamientos para la planeación del servicio policial,¹³³ dentro de los cuales se identifican varias actividades que significan el registro escrito de la información recolectada en el cuadrante.

153. En efecto, el MNVCC establece la existencia del diagnóstico del cuadrante, en el que se registra, entre otras cosas, las tendencias al alza o a la

se examina una medida que crea un privilegio” (sentencia C-720 de 2007, MP. Catalina Botero Marino)

¹²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-211 de 2017, MP. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

¹²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-594 de 2016, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³⁰ También hizo referencia a las sentencias SU-476 de 1997 y T-112 de 1994.

¹³¹ Expediente digital, archivo denominado: *TRAMITE PRIMERA INST. TUT 2DA INST*, Págs. 117 y 1188.

¹³² *Ibid.*, pág. 117, párr. 6

¹³³ Policía Nacional, Modelo Nacional de Vigilancia por Cuadrantes, pág. 61. Documento disponible en

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/37D31161C67FD47A05257E76005E7C3D/\\$FILE/5.TOMO2.2.Modelo_Nacional_vigilancia_Com.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/37D31161C67FD47A05257E76005E7C3D/$FILE/5.TOMO2.2.Modelo_Nacional_vigilancia_Com.pdf)

baja de los delitos y contravenciones que más afectan al cuadrante,¹³⁴ así como los puntos críticos de delitos y contravenciones.¹³⁵ Además, *“en la ejecución de las actividades de la patrulla durante el turno de vigilancia, se produce información indispensable para la actualización permanente del diagnóstico del cuadrante”*.¹³⁶ La recolección de esta información debe ser actualizada y detallada por el comandante de estación, subestación o CAI.¹³⁷ A partir de esta información, el comandante de estación, junto con el Centro de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS),¹³⁸ *“caracterizan y analizan la violencia, delitos y contravenciones de los puntos críticos, definiendo si los hechos ocurridos son incidentes aislados o constituyen una problemática de convivencia o seguridad ciudadana”*.¹³⁹

154. Adicionalmente, la planeación del servicio policial prevé una herramienta que *“indica al equipo del cuadrante cómo desplegar las actividades orientadas a prevenir o controlar las problemáticas identificadas (...) se elaborará de manera semanal, pero se supervisará al final de cada turno de vigilancia. Las actividades definidas en el TAMIR serán propuestas y aprobadas en el comité de vigilancia”*.¹⁴⁰ Además, *“las unidades llevarán un estricto control del nivel de cumplimiento y efectividad de las actividades programadas en el TAMIR y el desempeño de las patrullas frente a las actividades programadas”*.¹⁴¹

155. Bajo estas circunstancias, la Sala no encuentra justificación para que la Policía Estación Duitama no hubiese contado con estos documentos como fundamento de la actuación que desplegaron, esto es, la instalación de las vallas, pues son lineamientos obligatorios que deben seguir en el desarrollo de su actividad.

156. Ahora bien, sobre este mismo aspecto, la Policía Estación Duitama señaló que la instalación de vallas también obedeció a una recomendación de la Alcaldía en la que se planteó el cierre de dicha esquina; sin embargo, en línea con lo que se acaba de plantear, los protocolos definidos en el MNVCC indican que la actuación de la policía frente a problemas de seguridad debe estar precedida por el diagnóstico del cuadrante y la hoja de servicio, sin que se hubiese hecho referencia a alguno de ellos.

¹³⁴ Ibid., pág. 61.

¹³⁵ Ibid., pág. 62.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid., pág. 63.

¹³⁸ El CIEPS *“es el espacio estratégico del orden operacional de la estación de policía, bajo la dirección del subcomandante de estación, en el cual se desarrolla el análisis de la información para la planeación, orientación, evaluación y retroalimentación del servicio de policía, dirigido a la solución de las problemáticas que afectan la convivencia y seguridad de la jurisdicción”*. Información disponible en [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/37D31161C67FD47A05257E76005E7C3D/\\$FILE/5.TOMO2.2.Modelo_Nacional_vigilancia_Com.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/37D31161C67FD47A05257E76005E7C3D/$FILE/5.TOMO2.2.Modelo_Nacional_vigilancia_Com.pdf), pág. 70.

¹³⁹ Ibid., pág. 66.

¹⁴⁰ Ibid., pág. 76.

¹⁴¹ Ibid.

157. Además, tampoco se explicó la relación efectiva entre dicha recomendación, formulada en un consejo de seguridad realizado el 20 de octubre de 2020, y la instalación de dichas vallas, pues la misma fue hecha cuatro (4) meses después. En efecto, si se hubiese tratado de enfrentar un problema de seguridad, es decir, una finalidad de naturaleza imperiosa y urgente, como debe serlo aquella que se somete al test estricto de proporcionalidad, no se entiende por qué tardaron cuatro (4) meses para adoptar esa medida. En todo caso, la Sala recuerda que el MNVCC establece con claridad los lineamientos bajo los cuales debe actuar la Policía Nacional y la información que debe acreditarse para soportar sus actuaciones, de modo que las mismas no pueden orientarse, exclusivamente, por recomendaciones de la Alcaldía Municipal.

158. De modo que, ante la inexistencia de información derivada del diagnóstico del cuadrante y hoja de servicio, que hubiese servido de base para justificar que la instalación de las vallas buscaba responder a un problema de seguridad, la Sala encuentra que dicha medida no corresponde con dicha finalidad.

159. Ahora bien, respecto a la segunda finalidad, esto es, dar cumplimiento a lo establecido en el POT sobre actividades del alto impacto, la Sala encuentra que dicha finalidad no cumple con la condición de ser urgente e inaplazable pues, desde el 11 de septiembre de 2009, se expidió el Acuerdo No. 039, *“Por medio del cual se modifica la estructura del articulado del Acuerdo 010 de 2002 y se incluyen otras disposiciones legales aplicables al ordenamiento territorial”*; sin embargo, las vallas sólo fueron instaladas hasta el 5 de febrero de 2021, pese a que la presencia del grupo de mujeres en dicha esquina puede documentarse desde antes del cinco (5) de febrero de 2019, fecha en la que se hizo una publicación sobre su ubicación en dicho lugar. De modo que no puede constatar que esta hubiese sido una finalidad imperiosa y urgente.

160. Ocurre lo mismo con la tercera finalidad invocada, esto es, la recuperación del espacio público con base en la sentencia T-778 de 1998, decisión que trata sobre la recuperación del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes. La Sala no encuentra justificación para que hayan pasado varios años antes de que se instalaran las vallas en dicha esquina, pese a que la providencia que invocan como fundamento de dicha actuación fue proferida hace más de 20 años.

161. Además, esta Corte ya ha dicho que no es constitucionalmente admisible equiparar a las mujeres en prostitución con los vendedores ambulante. Al respecto, la Sala recuerda lo establecido en la sentencia T-594 de 2016: *“la conceptualización de las trabajadoras sexuales como vendedoras ambulantes viola su derecho a la dignidad y dicha suposición no puede ser el soporte de la aplicación de las normas de espacio público”*.

162. De modo que, con base en todo lo expuesto hasta el momento, la Sala concluye que los fundamentos expuestos sobre la finalidad imperiosa de la

medida no tienen sustento en los protocolos exigidos por el MNVCC, ni en el POT, ni en la recuperación del espacio público; en consecuencia, no es posible descartar motivos discriminatorios en la instalación de las vallas de contención.

163. En efecto, cuando se denuncian actos discriminatorios, la carga de la prueba se invierte y, por tanto, correspondía a la Policía Estación Duitama demostrar que su actuación no tenía fundamento en motivos discriminatorios; sin embargo, la inexistencia de los protocolos que exige MNVCC, así como la tardanza en la aplicación de la medida no desvirtúan que la misma hubiese estado fundada en motivos discriminatorios.

164. Además, la Sala resalta que las actrices pertenecen a un grupo poblacional que es mucho más vulnerable a ser víctima de actos discriminatorios, debido a la discriminación interseccional a la que están expuestas por ser mujeres transgénero y por la actividad estigmatizada que realizan.

165. De acuerdo a las consideraciones expuestas, la medida de instalación de las vallas de contención no supera el primer paso del juicio de proporcionalidad, pues como quedó evidenciado, tienen un fundamento discriminatorio. Entonces, no es necesario avanzar con el análisis de los siguientes pasos del juicio de proporcionalidad.

V. *POT y actividades de prostitución*

166. En virtud de la competencia concurrente entre el Estado y los entes territoriales para tomar decisiones sobre el uso del suelo, el Legislador ha definido unas reglas generales, en el marco de las cuales, los municipios deben expedir sus esquemas de ordenamiento territorial o planes de ordenamiento territorial. En efecto, en el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, el Legislador estableció la siguiente prohibición: *“los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán establecer usos compatibles entre servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, con usos para vivienda y dotacionales educativos. El Gobierno nacional reglamentará la materia en un término no mayor de sesenta (60) días”*.

167. Esta norma fue reglamentada con el Decreto 4002 de 2004, artículo 2, en el que se dispuso que, en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, no pueden establecerse usos de suelo para la prostitución y actividades afines, **en zonas donde se prevea el desenvolvimiento de uso residencial o cualquier tipo de uso dotacional educativo**. Es decir, el Legislador ha dispuesto que los municipios son autónomos para decidir cuáles serán los usos del suelo en su territorio; no obstante, dispuso que las actividades de prostitución son incompatibles con usos de suelo destinados a vivienda y educación.

168. Para el caso concreto, la magistrada sustanciadora solicitó, a través del auto de pruebas del 24 de febrero de 2022, copia del POT del municipio de

Duitama. Con la respuesta a dicho auto, se constató que el 11 de septiembre de 2009, se expidió el Acuerdo No. 039, “*Por medio del cual se modifica la estructura del articulado del Acuerdo 010 de 2002 y se incluyen otras disposiciones legales aplicables al ordenamiento territorial*”.

169. En el párrafo 2, del artículo 134 de este Acuerdo No. 039, se estableció:

“Para los usos que comprendan servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, no se podrán desarrollar en las áreas, zonas o sectores en donde se prevé el desenvolvimiento del uso residencial o cualquier uso dotacional educativo, independientemente de que algunos de estos últimos se contemplen con carácter principal, complementario, compatible o restringido, o mezclado con otros usos.

La ubicación de los usos que comprendan servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el municipio de Duitama, dadas las características y formas de convivencia, **se localizarán sobre la carrera 22, entre las calles 15 y 17**”. (El texto original no está resaltado en negrilla)

170. De manera que el municipio de Duitama, en ejercicio de su autonomía territorial y conforme a las disposiciones del Legislador, ya ha definido el área de su territorio en el que es posible localizar actividades de prostitución. Por tanto, no podría esta Corte ordenarle a una entidad territorial cuál debe ser la zona en la que debe establecerse un uso del suelo para desarrollar actividades de prostitución.

171. En efecto, en la sentencia **SU-062 de 2019**,¹⁴² la Sala Plena de esta Corporación profirió una sentencia de reemplazo de la sentencia T-073 de 2019, pues esta última fue declarada nula, justamente porque se consideró que esta última decisión desconoció el principio constitucional de autonomía territorial:

“la *ratio decidendi* de tales decisiones (C-931 de 2006 y T-445 de 2016) fue desconocida por la sentencia T-073 de 2017, porque si bien en la parte considerativa existió alusión a los requisitos que se deben cumplir para la apertura de establecimientos de comercio, además de la normatividad sobre usos del suelo (esquemas de ordenamiento territorial), esta referencia fue aislada, sin que se hubiere examinado a profundidad el alcance de la autonomía de los entes territoriales, que comprende el manejo, a través de órganos propios, de los asuntos locales o municipales, como la regulación de usos del suelo, el cual abarca esquemas de ordenamiento territorial al implicar una serie de acciones políticas y administrativas, de planificación, de participación y de articulación, que resultan fundamentales para el desarrollo territorial organizado y la vida de los pobladores.

¹⁴² MP. Carlos Bernal Pulido.

Menos fueron aplicados dichos lineamientos jurisprudenciales en la sentencia cuya nulidad se solicita, porque el numeral 4 al suspender los efectos de la resolución que ordenaba el cierre temporal de la Taberna Barlovento y ordenar la apertura inmediata del establecimiento, estableciendo horarios de funcionamiento, así como la prestación del servicio bajo determinadas condiciones además de la garantía de las prestaciones laborales, terminó atribuyéndose funciones propias del ente territorial y sus respectivos órganos, desconociendo la jurisprudencia constitucional vertida sobre el principio de autonomía para el manejo de usos del suelo conforme al esquema de ordenamiento territorial”.¹⁴³

172. Ahora bien, pasando a otro punto, la Sala estima pertinente referirse a la sentencia **T-594 de 2016**, ya que fue invocada por la Defensoría del Pueblo en la solicitud de insistencia que presentó ante la sala de selección número 11 de 2021. En su escrito, la Defensoría del Pueblo consideró que habría una posible violación del precedente establecido en la sentencia T-594 de 2016, “*en el que se protegieron los derechos fundamentales a la igualdad, a la libertad personal y a la libre circulación de varias trabajadoras sexuales que se encontraban en la plazuela de la Mariposa, en el barrio San Victorino, ubicado en la ciudad de Bogotá, y quienes fueron conducidas a una UPJ sin ninguna razón aparente*”.¹⁴⁴

173. Al respecto, la Sala estima pertinente señalar una diferencia fundamental entre el caso resuelto en la sentencia T-594 de 2016 y el caso que ahora ocupa la atención de la Sala de Revisión. En el primer caso, el asunto giró en torno a la actuación discriminatoria de la policía, el cual, en efecto, se concretó: tanto en la conducción de las mujeres hacia la UPJ, como en los tratos indignos a los que las sometieron.

174. En contraste, el presente caso plantea un problema jurídico distinto, pues las mujeres involucradas en los hechos del caso que está siendo estudiado no han sido conducidas a una UPJ o algún centro de reclusión transitoria, y tampoco se trata de tratos indignos como los que fueron analizados en la T-594 de 2016: descalzar a las mujeres, destrucción de objetos personales, retiro de prendas, entre otros. En el presente caso, las accionantes reclaman, esencialmente: (i) que la Policía Nacional y demás accionados se abstengan de usar un lenguaje discriminatorio, (ii) que la Policía Nacional actúe cuando ellas sean víctimas de alguna agresión física o verbal y (iii) que las autoridades locales les permitan seguir ubicándose en la esquina de la carrera 19 con calle 17, localizada en la zona conocida como antiguo terminal de transportes.

175. De modo que, habiendo señalado la distancia fáctica entre los dos casos, la Sala precisa **resaltar** que, con las pruebas recaudadas durante el trámite de revisión, fue posible verificar la existencia de varias edificaciones con uso residencial en las cuadras que rodean la zona conocida como antiguo terminal

¹⁴³ Corte Constitucional, Auto 449 de 2017, MP. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

¹⁴⁴ Expediente digital, archivo denominado: Anexo secretaría Corte 8366556, pág. 7.

de transporte. Este aspecto, es decir, la existencia de viviendas en la zona donde se encuentran las mujeres dedicadas a actividades de prostitución, no fue objeto de análisis en la sentencia T-594 de 2016; por tanto, la Sala concluye que no es posible afirmar que se desconoció este precedente constitucional, pues, como ya se señaló, los supuestos fácticos no son los mismos.

176. En este contexto, conviene profundizar en la circunstancia de que existen viviendas en la zona conocida como antiguo terminal de transportes, el cual comprende una manzana y en una de sus esquinas es donde se ubica el grupo de mujeres. En esa zona, si bien la mayoría de los primeros pisos de las edificaciones de esa área están destinados a actividades comerciales, los demás pisos tienen uso residencial. Así lo informó la Secretaría de Tránsito, cuando se le preguntó: ¿existen viviendas o edificios de propiedad horizontal con uso residencial en la manzana en la que se ubican las mujeres que prestan servicios sexuales y/o en las manzanas contiguas?

“Sí existen viviendas o edificios de propiedad horizontal con uso residencial. Más informamos que el primer piso de estas viviendas o edificios, en su mayor parte, están destinados al uso comercial antedicho”.¹⁴⁵

19. En su respuesta, la Secretaría de Tránsito allegó fotografías que ilustran esta descripción:¹⁴⁶

Fotografía 1. Carrera 19 con calle 17¹⁴⁷



Fotografía 2. Calle 17 entre carrera 19 y 20¹⁴⁸

¹⁴⁵ Expediente digital, Respuesta Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, pág. 2.

¹⁴⁶ El grupo de mujeres suele ubicarse en la esquina de la carrera 19 con calle 17.

¹⁴⁷ Expediente digital, Respuesta Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, pág. 6.

¹⁴⁸ Ibidem., pág. 11.



177. En el mismo sentido, la Secretaría de Planeación del municipio de Duitama informó:

“en el sector existen viviendas y edificios de propiedad horizontal con uso residencial, en la manzana en la que se ubican las mujeres que prestan servicios sexuales y en las manzanas contiguas. Teniendo en cuenta el Acuerdo 039 de 2009 y su cuadro anexo de zonificación urbana, junto con el mapa CU 23, Mapa de Zonificación Urbana de Duitama, al sector le corresponde el código S6-AAR2-3,7, cuya actividad es:

- Actividad principal: vivienda bifamiliar y multifamiliar
- Actividad complementaria: Comercio tipo I, II y III.
- Actividad compatible: institucional Tipo I y II, Industria Tipo I”.¹⁴⁹

178. En efecto, los distintos usos de suelo presentes en esta zona, se evidencian en una de las entrevistas hechas por el juez de primera instancia a una de las comerciantes del sector, en el marco de la inspección judicial ordenada por la magistrada sustanciadora, en la que se estableció que la persona administra su negocio en el primer piso de la casa y vive, junto con su familia, en el segundo piso.¹⁵⁰

179. Adicionalmente, tanto la Secretaría de Transito como la Secretaría de Planeación del municipio de Duitama informaron que se trata de un sector de la ciudad muy frecuentado por “*las personas vecinas al sector y visitantes que solicitan o necesitan adquirir insumos o materiales*”,¹⁵¹ así como porque en esa zona se encuentra “*la mayor despensa de distribución de granos, cereales, harinas, cárnicos: res, cerdo, pescado*”.¹⁵²

¹⁴⁹ Expediente digital, Respuesta Secretaría de Planeación, pág. 2.

¹⁵⁰ Expediente digital, carga del video en SiiCor está pendiente con Secretaría.

¹⁵¹ Expediente digital, Respuesta Secretaría de Planeación, pág. 2.

¹⁵² Expediente digital, Respuesta Secretaría de Tránsito, págs. 2 a 3.

180. En consecuencia, la Sala de Revisión considera que el grupo de mujeres que suelen ubicarse en la esquina de la carrera 19 con calle 17 no pueden permanecer en dicho lugar, conforme a dos premisas: la primera, los entes territoriales son autónomos para decidir sobre el uso del suelo y (ii) el Legislador estableció que *“no podrán establecer usos compatibles entre servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, con usos para vivienda”*.

181. En efecto, en este caso se cumplen esas dos condiciones: (i) el municipio de Duitama, en ejercicio de su autonomía territorial, ya delimitó la zona en la que es posible desarrollar actividades de prostitución y afines, y, esta Corporación no puede interferir en ese ámbito de autogobierno, reconocido constitucionalmente a los entes territoriales, tal como quedó establecido en la sentencia SU-062 de 2019; (ii) el Legislador, en ejercicio de su competencia concurrente para definir el ordenamiento territorial, estableció la incompatibilidad entre el uso del suelo residencial y el uso del suelo para actividades de prostitución y afines. En consecuencia, la Sala confirmará la decisión del juez de segunda instancia, únicamente en lo decidido en el numeral primero y, solamente en el sentido de ordenar que se diseñen e implementen los programas y acciones necesarias para que los servicios prestados por las trabajadoras sexuales se realicen en la zona delimitada para ello en el POT.

182. En este sentido, la Sala estima necesario resaltar que la estrategia dirigida a propiciar que la actividad de prostitución se realice en las zonas delimitadas en el POT, debe ser pedagógica y dialógica y no con el uso de la fuerza. En este sentido, se ordenará a la Alcaldía Municipal y a la Policía Nacional Estación Duitama que, de forma pedagógica y dialógica, explique al grupo de mujeres el motivo por el cual no se deben ubicar en la esquina donde suelen hacerlo, sino en las zonas delimitadas para ello en el POT.

183. Adicionalmente, como se refirió en el capítulo de esta providencia sobre prostitución y precariedad en el goce de los derechos sociales, las mujeres que realizan actividades de prostitución son sujetos de especial protección constitucional, por el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran y debido al goce precario de los derechos sociales de los que son titulares.

184. En este contexto, la protección constitucional debida a estas mujeres, sujetos de especial protección constitucional, debe trascender las actuaciones administrativas para asegurar la compatibilidad entre el uso del suelo para actividades de alto impacto y el uso del suelo con fines residenciales. Son necesarias acciones afirmativas asociadas a la política social y económica de los planes de desarrollo, que compensen la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas mujeres.¹⁵³

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

¹⁵³ Aparte de aclaración de voto presentado por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, sentencia SU- SU-062 de 2019.

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, el 3 de junio de 2021, únicamente en lo decidido en el numeral primero y, sólo en el sentido de ordenar que se diseñen e implementen los programas y acciones necesarias para que los servicios prestados por las trabajadoras sexuales se realicen en la zona delimitada para ello en el POT. En este sentido, **ORDENAR** a la Alcaldía Municipal y a la Policía Nacional Estación Duitama que, de forma pedagógica y dialógica, explique al grupo de mujeres el motivo por el cual no se deben ubicar en la esquina donde suelen hacerlo, sino en las zonas delimitadas para ello en el POT.

SEGUNDO. TUTELAR los derechos a la igualdad y no discriminación de las accionantes. En ese sentido, **ORDENAR** a la Policía Nacional Estación Duitama que, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de esta decisión, diseñe e implemente un protocolo para la atención y respuesta por parte de los agentes de policía frente a agresiones físicas y verbales en contra de mujeres cisgénero y transgénero dedicadas a actividades de prostitución, así como frente a abusos de los que sean víctimas por parte de las personas con las interactúan en el marco de la actividad que realizan.

TERCERO. ORDENAR a la Policía Nacional Estación Duitama, a la Alcaldía de Duitama y al Concejo Municipal de Duitama que se abstengan de usar un lenguaje discriminatorio para referirse a las mujeres transgénero en general y, en particular, a las mujeres transgénero que ejercen actividades de prostitución. Con este fin, se ordenará a la Policía Nacional Estación Duitama, a la Alcaldía de Duitama y al Concejo Municipal de Duitama diseñar y poner en marcha capacitaciones para sus funcionarios sobre derechos humanos, enfoque de género, discriminación y narrativas no discriminatorias en relación con esta población.

CUARTO. ORDENAR a la Policía Nacional Estación Duitama que se abstenga de utilizar la política de recuperación del espacio público para limitar el derecho a la libre circulación de las accionantes.

QUINTO. ORDENAR a la Alcaldía de Duitama que priorice la formulación e implementación de un programa de política pública dirigido a generar oportunidades para las personas dedicadas a actividades de prostitución y que, en el término de dos meses, instale una mesa de diálogo que incluya representantes de las trabajadoras sexuales, ONG's, de la sociedad civil Secretaría de Industria, Comercio y Turismo, Oficina Asesora de Planeación, Oficina Asesora de Programas Sociales y Secretaría de Educación.

SEXTO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que acompañe todas y cada una de las reuniones que se adelanten en cumplimiento de la orden prevista en el numeral quinto de la parte resolutoria de esta providencia.

SÉPTIMO. ORDENAR a la Policía Nacional Estación Duitama, a la Alcaldía de Duitama y al Concejo Municipal de Duitama que, en conjunto con la Defensoría del Pueblo, implementen campañas de sensibilización en el municipio, en contra de la discriminación basada en la identidad de género y de las narrativas que sustentan dicha discriminación.

OCTAVO. ORDENAR a la Alcaldía de Duitama que, en adelante, se abstenga de: (i) solicitar autorización previa para el ejercicio del derecho a la manifestación pública y pacífica y (ii) realizar afirmaciones sobre la limitación del derecho a la manifestación pública que no deriven de los estándares constitucionales e internacionales que dan contenido a este derecho.

NOVENO. ORDENAR a Policía Nacional Estación Duitama, a la Alcaldía de Duitama y al Concejo Municipal de Duitama que remitan al juez de primera instancia informes sobre el cumplimiento de lo ordenado.

DÉCIMO. LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes –a través del juez de tutela de instancia–, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General