

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Referencia: Expediente T-5.872.661

Acción de tutela interpuesta por Nelcy Esperanza Delgado Ramírez contra la Alcaldía del municipio de Chinácota y la Inspección de Policía de Chinácota.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciocho (2018).

El Magistrado Sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en particular, las señaladas en el literal p) del artículo 5¹ y el artículo 67² del Acuerdo 02 de 2015, “*por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional*”, profiere el presente auto con fundamento en las siguientes,

CONSIDERACIONES

Dentro del proceso de revisión del fallo de única instancia proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chinácota, en la acción de tutela instaurada por la señora Nelcy Esperanza Delgado Ramírez, en calidad de propietaria de la Taberna Barlovento y en representación de sus empleados, contra la Alcaldía del municipio de Chinácota y la Inspección de Policía de esa localidad, al estimar vulnerados sus derechos al trabajo, debido proceso, igualdad y libre desarrollo de la personalidad. Con base en los *hechos* sintetizados a continuación:

1. La actora manifestó que es propietaria de la Taberna Barlovento, ubicada en el municipio de Chinácota, negocio familiar que existe desde hace más de 80 años, el cual funciona en el centro de esa localidad los sábados y domingos en el horario permitido por la administración municipal, y tiene por objeto la venta de bebidas frías y la prestación de servicios sexuales.

¹ “Artículo 5. Funciones. Compete a la Sala Plena de la Corte Constitucional: (...) p. Decidir sobre la convocatoria a audiencias públicas y fijar su fecha, hora y lugar”.

² “Artículo 67. Convocatoria a audiencia. La Sala Plena de la Corte, a solicitud de cualquier Magistrado, por mayoría de los asistentes y teniendo en cuenta los antecedentes del acto objeto de juzgamiento constitucional y la importancia y complejidad de los temas, convocará a audiencia pública a las personas que deban intervenir en ellas de acuerdo con la ley y fijará su fecha, hora y lugar. Las citaciones a las personas y la organización de la audiencia corresponderá al Magistrado sustanciador”.

20
31 JUL 18

2. Por no cumplir con los requisitos de funcionamiento previstos en la ley, concretamente la autorización de uso de suelos, la administración municipal dispuso la suspensión temporal de actividades de la Taberna Barlovento hasta por 2 meses, tiempo en el cual debía cumplir con todos los requisitos y documentación mencionada, so pena de ordenar el cierre definitivo. Adicionalmente, la Alcaldía de Chinácota señaló que el establecimiento está ubicado en una zona de conservación especial cuyo uso principal es de vivienda, compatible con pequeños comercios e industrias; y recordó que se encuentra a 105 metros de una escuela y los vecinos se han quejado por los desórdenes que promueve el lugar.

3. Contra la anterior determinación, la actora interpuso los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación, lo cuales fueron resueltos en forma negativa.

4. Sobre la base de lo anterior, la accionante solicita dejar sin efectos los actos administrativos que ordenaron el cierre temporal del establecimiento de comercio. Así mismo, ordenar a las autoridades municipales de Chinácota concertar un plan de reubicación que asegure la continuidad de la actividad comercial y el desarrollo de políticas públicas de generación de empleo y educación para los trabajadores sexuales.

5. En instancia, las accionadas se opusieron a las pretensiones, invocando la improcedencia del amparo, y adujeron que no vulneraron derecho fundamental alguno. Con base en ello, el Juzgado Promiscuo Municipal de Chinácota mediante sentencia del 26 de julio de 2016, declaró improcedente la acción de tutela argumentando que la accionante no explicó el porqué no hizo uso de los medios de defensa ordinarios para resolver su situación jurídica, ni aclaró si interpuso la acción como mecanismo transitorio. Dispuso que la demandante acudiera a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando como medida cautelar, la suspensión del acto administrativo que la afecta.

6. En sentencia T-073 de 2017, la Sala Sexta de Revisión decidió la acción de tutela concediendo parcialmente el amparo invocado³. Contra el anterior fallo, la Alcaldía

³“PRIMERO.- Confirmar parcialmente la decisión de única instancia en el trámite de acción de tutela, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chinácota, Norte de Santander, mediante sentencia del 26 de julio de 2016, en cuanto a considerar improcedente la acción con relación al derecho fundamental al debido proceso. // SEGUNDO.- Revocar parcialmente la decisión y amparar el derecho al trabajo, en conexidad con el mínimo vital, de Nelcy Esperanza Delgado y la Taberna Barlovento.// TERCERO.- Negar la solicitud de amparo del derecho a la igualdad de Nelcy Esperanza Delgado y la Taberna Barlovento. // CUARTO.- Ordenar la suspensión de los efectos de la resolución 175 del 13 de junio de 2016, expedida por la Alcaldía de Chinácota, que ordenaba el cierre temporal de la Taberna Barlovento. En consecuencia, ordenar la inmediata apertura de este establecimiento, siempre y cuando cumpla a cabalidad con las normas de policía y administrativas, diferentes a las de uso del suelo. Además, deberá funcionar únicamente en horario nocturno, de manera que no se crucen las labores del negocio con las del colegio, y sus actividades tendrán que realizarse, en su totalidad, al interior del establecimiento. Asimismo, si el colegio tiene que realizar alguna actividad nocturna, como grados o reuniones de padres de familia, deberá informarlo al establecimiento para que este último deje de funcionar en las horas en las que la institución educativa realice la actividad correspondiente. También, su apertura estará condicionada al cumplimiento de la orden quinta de esta providencia. // QUINTO.- Ordenar a la señora Nelcy Esperanza Delgado que asegure en su establecimiento las condiciones de dignidad, seguridad, sanidad y salubridad adecuadas para las personas que realicen trabajos sexuales en ese lugar, por ello debe, también, cumplir a cabalidad con el artículo 43 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía. Asimismo, debe garantizar a sus trabajadores todas las prestaciones sociales y laborales, consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, principalmente las de ser vinculados al sistema universal de seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales, y a percibir prestaciones sociales como las cesantías y primas de servicio. // SEXTO.- Ordenar a la Alcaldía de Chinácota que, en el término de tres (3) meses, cree políticas públicas o programas de generación de empleo, que ofrezcan oportunidades laborales alternativas para los (las) trabajadores sexuales y los dueños de los establecimientos de comercio que prestan servicios sexuales. Asimismo, deberá garantizar una asesoría permanente para estas personas, verificando que

de Chinácota interpuso solicitud de nulidad, aduciendo que la sentencia en cuestión desconoció el precedente judicial establecido en los fallos C-931 de 2006, C-192 de 2016 y T-445 de 2016.

7. Mediante el Auto 449 de 30 de agosto de 2017, la Corte resolvió “[d]eclarar la nulidad de la sentencia T-073 de 2017”, al encontrar que se “*desatendieron los precedentes constitucionales sobre competencias municipales para la organización del territorio, y la necesaria ponderación entre la autonomía territorial y los derechos fundamentales comprometidos en esta ocasión, para el establecimiento de las zonas específicas de tolerancia de manera planificada*”. Seguido, la providencia en cita, concluyó que se vulneró el debido proceso al desconocer el precedente constitucional contenido en las sentencias C-931 de 2006, C-192 de 2016 y T-445 de 2016.⁴ Asimismo, dicha decisión expresamente dispuso que la Sala Plena avocaría el conocimiento del presente caso.

8. El 12 de diciembre de 2017, la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia solicitó que se convocara a una audiencia pública en el marco del estudio de la nueva decisión que preferiría esta Corporación, a propósito de la declaratoria de nulidad de la sentencia T-073 de 2017.

El Ministerio Público señaló la necesidad de que la Sala Plena “*propic[iara] un espacio de participación a las organizaciones de la sociedad civil que actualmente vienen trabajando por el tema y en favor de los derechos de las víctimas y sobrevivientes de la explotación sexual, con el objetivo de que las mismas sean escuchadas y tenidas en cuenta, previo a proferirse la decisión. (...) Para la Procuraduría General de la Nación es indispensable que la Corte Constitucional en su imperante labor de unificación de jurisprudencia escuche las diversas posiciones de las mujeres que se encuentran en situación de prostitución con el fin de garantizar la pluralidad en la adopción de las decisiones judiciales*”.

9. En forma reiterada la Sala Plena ha destacado que las audiencias públicas constituyen un instrumento idóneo y eficaz para ilustrar a la Corte sobre todas aquellas cuestiones que puedan tener incidencia en los juicios de tutela, en un contexto participativo, democrático y pluralista. En este caso, la realización de una

no se vean sometidas a condiciones de explotación y recordándoles los riesgos que implica la prestación de servicios sexuales. // SÉPTIMO.- Solicitar a la Defensoría del Pueblo y a Migración Colombia que en el término de tres (3) meses hagan una visita al Municipio de Chinácota y a los sitios de trabajo sexual que funcionan en este último. En dicha visita deberán: i) verificar que no hayan personas extranjeras prestando servicios sexuales de manera forzada; ii) en caso de encontrar extranjeros realizando estos trabajos, sin la debida documentación, deberán iniciar y acompañar los trámites para expedir los respectivos permisos que les permitan continuar laborando dignamente, siempre y cuando estén de acuerdo y consientan en continuar realizando esta actividad, de acuerdo con las consideraciones de esta sentencia; iii) capacitar en sus derechos a todas las personas que estén realizando trabajo sexual, nacionales o extranjeros; iv) analizar el caso en concreto de cada una de las personas extranjeras que encuentren realizando actividades de prostitución. No es permisible, ni aceptable, bajo los parámetros del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se hagan deportaciones masivas, sin analizar la situación particular de cada persona. Los migrantes que sean encontrados, deben ser protegidos de forma plena, garantizándoles el ejercicio de sus derechos, la obtención de la documentación necesaria para permanecer en el territorio colombiano y, de ser el caso, la calificación de refugiados. // OCTAVO.- Exhortar al Ministerio de Trabajo que elabore una propuesta de regulación sobre el trabajo sexual, de acuerdo con los lineamientos establecidos en esta decisión y en las sentencias T-629 de 2010, T-736 de 2015 y T-594 de 2016, que priorice la adopción de medidas que protejan a los trabajadores sexuales en el campo laboral, que cuente con la participación de sus representantes y que no se preste para facilitar situaciones de explotación sexual”.

⁴ Cfr. Auto 449 de 2017. Dicho auto fue notificado el 29 de enero de 2018 y entregado el expediente en el Despacho el 6 de febrero del año en curso.

audiencia como la programada permite suministrar a este Tribunal mayores elementos de juicio, pertinentes y conducentes, para la valoración del caso objeto de revisión.

10. En sesión del 4 de julio de 2018, la Sala Plena de la Corte decidió la realización de una audiencia pública en relación con el asunto de la referencia, y fijó como fecha para su celebración el día dieciséis (16) de agosto del mismo año, en la Sala de Audiencias de la Corte Suprema de Justicia, ubicada en el Palacio de Justicia.

11. De acuerdo a las consideraciones precedentes, la audiencia pública debe someterse a las siguientes pautas:

12. Núcleos temáticos: (i) la autonomía territorial y usos del suelo para el ejercicio de la prostitución; (ii) el interés superior de los niños, niñas y adolescentes frente el ejercicio de la prostitución; y (iii) los derechos de las trabajadoras sexuales en el ejercicio de su actividad. Asimismo, sin perjuicio de pronunciarse sobre otros aspectos de la acción de tutela, la participación de los intervinientes en la audiencia pública deberá circunscribirse a las competencias y visión de cada persona o institución, absolviendo una o varias de las siguientes preguntas:

Eje temático 1

i) ¿Es deber de las entidades territoriales al expedir los POT o EOT incluir usos del suelo destinados a la prestación de servicios sexuales?

ii) ¿La no inclusión en los POT o EOT de usos del suelo destinados a la prestación de servicios sexuales implica la prohibición de los mismos, o genera la libertad para ejercerlos en cualquier lugar?

iii) ¿De qué forma podría armonizarse la tensión que existe entre la autonomía territorial y los derechos al trabajo, al mínimo vital, el libre desarrollo de la personalidad, las libertades económicas y de empresa, tratándose del ejercicio de la prostitución?

iv) ¿De qué manera los POT y EOT deben determinar la distribución del uso del suelo para garantizar el ejercicio efectivo y la protección del trabajo sexual en condiciones libres, dignas, igualitarias y seguras?

v) ¿Cómo podría regularse el ejercicio de la prostitución en municipios con áreas urbanas reducidas en atención a las limitaciones establecidas en el artículo 84 de la ley 1801 de 2016?

Eje temático 2

i) ¿Qué efectos y consecuencias se genera en el proceso de formación de los niños, niñas y adolescentes, el funcionamiento de un establecimiento de comercio dedicado a prestar servicios sexuales en cercanías a una institución educativa?

- ii) ¿Qué implicaciones jurídicas tendría que la institución educativa tenga carácter religioso?
- iii) ¿A su juicio, está justificada la prohibición del artículo 84 de la Ley 1801 de 2016, de asentar establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicios sexuales alrededor de instituciones educativas? ¿podría excepcionarse en algunos casos?

Eje temático 3

- i) Teniendo en cuenta que en Colombia la prostitución es una actividad lícita mayoritariamente desarrollada por mujeres:
- a) ¿Cuáles son los derechos que deberían reconocérseles a las trabajadoras sexuales que ejerzan esta actividad?
- b) ¿Cuáles serían las garantías y restricciones para su ejercicio?
- ii) ¿Se vulneran los derechos al trabajo, al mínimo vital y al libre desarrollo de la personalidad cuando se impide el funcionamiento de establecimientos de comercio destinados a la prestación de servicios sexuales?
- iii) ¿Cuál es el marco de protección asistencial y de políticas públicas para la trabajadora sexual?
- iv) ¿Cuáles son los deberes legales y asistenciales de los propietarios de establecimientos de comercio dedicados a la prostitución respecto las trabajadoras sexuales?

13. Invitados a participar y temas propuestos: como criterios de selección de los participantes se tuvieron en cuenta los siguientes: (i) las partes en el presente trámite de tutela; (iii) la pluralidad en la conformación de los paneles; y (iv) la formación y experiencia en las temáticas abordadas.

<i>Partes</i>	Nelcy Esperanza Delgado Ramírez -demandante-.
	Alcaldía Municipal de Chinácota -demandada-.
	Inspección de Policía de Chinácota -demandada-.
<i>Autoridades públicas</i> <i>Ejes temáticos 1, 2 y 3</i>	Fernando Carrillo - Procurador General de la Nación.
	Paula Robledo Silva - Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, Defensoría del Pueblo.
	Oficina Jurídica – ICBF.
<i>Eje temático 1</i>	Augusto Hernández Becerra - ex Consejero de Estado, profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia, tratadista y experto en ordenamiento territorial.
	Héctor Santaella - asesor y consultor en medio ambiente y docente de la Universidad Externado de Colombia.

	Felipe Pinilla - asesor y consultor en ordenamiento territorial, es <i>faculty staff</i> del Lincoln Institute of Land Policy y docente de las Universidades de los Andes y del Norte.
<i>Eje temático 3</i>	Florence Thomas - coordinadora del Grupo Mujer y Sociedad, experta en género y profesora emérita de la Universidad Nacional de Colombia.
	Liliana Forero - Consultora, activista y defensora de los derechos de las mujeres.
	Drisha Fernández - Coordinadora Iniciativa Proequidad de Género.
	Claudia Quintero - Directora de la Corporación Anne Frank.
	Alejandro Lanz - Investigador y defensor de derechos humanos, miembro de Temblores ONG.

14. Conforme al artículo 72 del Reglamento Interno de esta Corporación, cada uno de los expositores deberá presentar un resumen escrito de su intervención ante la Secretaría de la Corte dentro de los tres (3) días siguientes a la terminación de la audiencia. Para el efecto, se remitirá a cada uno de los intervinientes una copia del presente auto y podrán acceder al expediente de la referencia en la Secretaría General de la Corte.

15. Metodología: la audiencia pública tendrá cuatro secciones, divididas así: (i) las partes; (ii) las autoridades públicas invitadas (ejes uno, dos y tres); (iii) el eje temático uno; y (iv) el eje temático tres. La metodología a seguir en cada sección es la siguiente: a) los invitados cuentan *hasta* con quince (15) minutos para su presentación de acuerdo con el eje temático para el cual fueron convocados y, b) los intervinientes deberán permanecer hasta tanto finalice la respectiva sección, con el propósito de que los magistrados puedan realizar preguntas específicas a los invitados o puedan interactuar entre los mismos intervinientes al finalizar cada sección.

16. Agenda

<i>Instalación</i>	
Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas	8:00-8:15 a.m.
<i>Partes</i>	
Demandante - Nelcy Esperanza Delgado Ramírez	8:15-8:30 a.m.
Alcaldía Municipal de Chinácota - demandada-	8:30-8:45 a.m.
Inspección de Policía de Chinácota - demandada-	8:45-9:00 a.m.
<i>Autoridades Públicas – Ejes temáticos 1, 2 y 3</i>	
Fernando Carrillo - Procurador General de la Nación	9:00-9:15 a.m.
Paula Robledo Silva - Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, Defensoría del Pueblo.	9:15-9:30 a.m.
Oficina jurídica del ICBF.	9:30-9:45 a.m.
<i>Espacio para preguntas</i>	9:45-9:55 a.m.
<i>Receso</i>	9:55-10:10 a.m.
<i>Eje temático 1</i>	

Augusto Hernández Becerra - ex Consejero de Estado, profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia, tratadista y experto en ordenamiento territorial.	10:10-10:25 a.m.
Héctor Santaella - asesor y consultor en medio ambiente y docente de la Universidad Externado de Colombia.	10:25-10:40 a.m.
Felipe Pinilla - asesor y consultor en ordenamiento territorial, es <i>faculty staff</i> del Lincoln Institute of Land Policy y docente de las Universidades de los Andes y del Norte.	10:40-10:55 a.m.
<i>Espacio para preguntas</i>	10:55-11:05 a.m.
<i>Eje temático 2</i>	
Florence Thomas - coordinadora del Grupo Mujer y Sociedad, experta en género y profesora emérita de la Universidad Nacional de Colombia.	11:05-11:20 a.m.
Liliana Forero - Consultora, activista y defensora de los derechos de las mujeres.	11:20-11:35 a.m.
Drisha Fernández - Consultora, activista y defensora de los derechos de las mujeres.	11:35-11:50 a.m.
Claudia Quintero - Directora de la Corporación Anne Frank.	11:50 a.m.-12:05 p.m.
Alejandro Lanz - Investigador y defensor de derechos humanos, miembro de Temblores ONG.	12:05-12:20 p.m.
<i>Espacio para preguntas</i>	12:20-12:30 p.m.
<i>Cierre</i>	
Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas	12:30-12:40 p.m.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador,

RESUELVE:

PRIMERO.- Disponer que, por Secretaría General de la Corte Constitucional, se cite a **AUDIENCIA PÚBLICA** el día dieciséis (16) de agosto de 2018, a las 8:00 a.m., en la Sala de Audiencias de la Corte Suprema de Justicia, ubicada en el Palacio de Justicia, a las personas relacionadas en el numeral 16 de este auto. En la citación se indicará a cada uno de los expositores que deberá presentar un resumen escrito de su intervención, hasta el veintiuno (21) de agosto de 2018. Para el efecto, se remitirá una copia de esta providencia y podrán acceder al expediente de la referencia en la Secretaría General de la Corte.

SEGUNDO.- Disponer que se informe a la ciudadanía en general sobre la realización de la audiencia, mediante invitación pública en la página *web* de la Corte Constitucional, así como en la página oficial de la Rama Judicial. La asistencia a la misma requerirá la previa inscripción en la página *web* de la Corte Constitucional. El plazo máximo para la inscripción es el 13 de agosto de 2018.

TERCERO.- Publicar esta providencia en el sitio *web* de la Corte Constitucional y disponer lo pertinente por la jefatura de prensa y al jefe de sistemas de esta Corporación para su transmisión por *streaming*.

CUARTO.- Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado Sustanciador



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General