

Documento

CONPES D.C.

11

Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital

*“POLÍTICA PÚBLICA DE ACTIVIDADES SEXUALES
PAGADAS 2020 – 2029”*

*ADENDA NÚMERO 1
Bogotá, D.C. 17 de mayo de 2022*

Secretaría Distrital de la Mujer

Sector: Mujeres

Entidad: Secretaría Distrital de Movilidad

Publicado en el Registro Distrital No. 7618 de fecha 03 de enero de 2023.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

La Secretaría Técnica del Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C.), en uso de las facultades conferidas por el artículo 68 del Acuerdo 761 de 2020, el artículo 127 del Acuerdo Distrital 645 de 2016 y el Acuerdo 02 de 2020, expide la presente adenda al Documento CONPES DC 11 “*Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas 2020 – 2029*”, aprobado en 2019.

Para estos efectos es pertinente señalar que, los objetivos de este Documento CONPES D.C. establecen, lo siguiente:

Objetivo general. Contribuir a la transformación de las condiciones políticas, culturales, sociales y económicas que restringen el goce efectivo de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en el Distrito Capital.

Objetivo específico 1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.

Objetivo específico 2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.

Objetivo específico 3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.

Objetivo específico 4. Crear la institucionalidad para la protección integral de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.

La Secretaría Distrital de la Mujer solicitó ajustes al Documento CONPES DC 11 y al plan de acción de la política pública que consisten en la modificación de 31 productos, la inclusión de 20 nuevos productos y la eliminación de 6 productos. La Secretaría Técnica del CONPES D.C. adelanta la aprobación a los ajustes, según lo establecido en la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas Distritales:

Documento CONPES D.C.

Se identifica que el proceso de solicitud de ajustes responde a la necesidad de adaptar metas, indicadores, productos, entidades responsables y recursos estimados para la efectiva implementación y puesta en marcha del plan de acción de la política pública, ajustando productos a las necesidades actuales, y también a la armonización con el nuevo Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 “*Un Nuevo Contrato Social y Ambiental Para la Bogotá Del Siglo XXI*”, actualizando la información de los proyectos de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

inversión mediante los cuales se implementan los productos que componen el plan de acción de la política.

En el documento CONPES DC ajustado, es claro el abordaje para atender las problemáticas en las que se ven inmersas las personas que realizan actividades sexuales pagadas y se observa relación directa entre la definición de los puntos críticos, factores estratégicos y objetivos específicos de la política pública.

El siguiente cuadro comparativo detalla los ajustes realizados al documento CONPES DC 11:

Doc CONPES D.C. Actividades Sexuales Pagadas	Aprobado	Ajustado
Encabezado	No. documento	No. documento
Entidad cabeza de sector	Entidad cabeza de sector	Entidad cabeza de sector
Sector responsable	Sector responsable	Sector responsable
No Imprenta Distrital	No. Imprenta Distrital	No. Imprenta Distrital
SECTORES CORRESPONSABLES	Sectores corresponsables	Ajustado
RESUMEN EJECUTIVO		Ajustado financiamiento, entre otros
TABLA DE CONTENIDO		Ajustado
SIGLAS Y ABREVIACIONES		Ajustado
INTRODUCCIÓN		Ajustado
ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION		Ajustado
DIAGNÓSTICO		Ajustado ligeramente, #gráficos, etc.
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA		
Objetivo general		
Objetivos específicos		
Resultados y productos por objetivo estratégico		Número total de productos Descripción de los resultados (productos)
Sectores y entidades corresponsables		
Seguimiento y Evaluación		
FINANCIAMIENTO	\$ 94.957.803.714	\$ 124.266.014.963
		Ajuste valores internos y valor total de la PP

Plan de Acción

El plan de acción de la política pública de Actividades Sexuales Pagadas conserva la estructura programática que se compone del objetivo general, cuatro 4 objetivos específicos, once 11 resultados esperados. En relación a los productos pasaría de tener 60 productos a 74 productos en total y su presupuesto se incrementará en un 30% en relación al plan de acción aprobado en el 2019.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Objetivo específico 1. En este objetivo se solicitó la inclusión de doce 12 productos nuevos, la modificación de quince 15 productos y la eliminación de uno.

En cuanto al presupuesto estimado para la ejecución de este objetivo se incrementa de \$59.378.312.678,99 a \$63.260.330.775,31.

Objetivo específico 2. En este objetivo específico se está solicitando la inclusión de siete 7 productos nuevos dirigidos a la implementación de acciones protectoras integrales de las personas que desarrollan actividades sexuales pagadas y sus familias, que serán adelantadas por la Secretaría de Integración Social y la Secretaría de la Mujer como sector corresponsable. Además, se solicita la modificación cuatro 4 productos y la eliminación de cuatro 4 productos.

En cuanto al presupuesto estimado para la ejecución de este objetivo se incrementa de \$ 17.293.343.651,11 a \$ 42.055.391.109,97.

Objetivo específico 3. En este objetivo se solicitan ajustes a cinco 5 productos, la inclusión de un 1 producto nuevo y se elimina uno 1. Se presenta un aumento del presupuesto asignado de \$1.380.986.656 a \$ 2.751.523.579,06.

Objetivo específico 4. En este objetivo se solicitan ajustes a siete 7 productos.

Se presenta una disminución del presupuesto asignado para este objetivo de \$17.905.160.721 a \$ 15.899.954.675,29.

Con esta inclusión se complementan los lineamientos establecidos en el referido Documento CONPES DC, sin modificar la estructura programática de la política pública de Actividades Sexuales Pagadas y sin reemplazar la voluntad del órgano colegiado sobre lo aprobado. Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas Distritales y la Circular de la Secretaría Distrital de Planeación 019 de 2020.

Finalmente, los demás apartes del Documento CONPES DC 11 que no fueron objeto de la presente modificación permanecerán incólumes. La Secretaría Técnica del CONPES emite la presente adenda al Documento CONPES 11 del 2019, que fue presentada al CONPES el día 12 de agosto de 2022.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Sectores y entidades responsables y corresponsables

Secretaría Distrital de Ambiente

Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

Secretaría Distrital de Gobierno

Secretaría Distrital de Hábitat

Secretaría Distrital de Integración Social

Secretaría Distrital de Movilidad

Secretaría Distrital de Planeación

Secretaría Distrital de Salud

Secretaría Distrital de Seguridad, Justicia y Convivencia

Secretaría de Educación Distrital

Secretaría General de la Alcaldía Mayor

Secretaría Jurídica Distrital



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Claudia López Hernández

Alcaldesa Mayor de Bogotá

María Mercedes Jaramillo Garcés

Secretaria Distrital de Planeación

María Clemencia Pérez Uribe

Secretaria General

Felipe Jiménez Ángel

Secretario de Gobierno

Aníbal Fernández de Soto

Secretario de Seguridad, Justicia y
Convivencia

Nicolás Montero Domínguez

Secretario de Cultura, Recreación y
Deportes

Alfredo Bateman Serrano

Secretaria de Desarrollo Económico

Diana Rodríguez Franco

Secretaria de la Mujer

Edna Bonilla Sebá

Secretaria de Educación

Margarita Barraquer Sourdis

Secretaria de Integración Social

Felipe Ramírez Buitrago

Secretario de Movilidad

Alejandro Gómez López

Secretario de Salud

Carolina Urrutia Vásquez

Secretaria de Ambiente

Nadya Rangel Rada

Secretaria de Hábitat

William Mendieta Montealegre

Secretario Jurídica



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Resumen Ejecutivo

La Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas – PPASP- del Distrito Capital constituye una apuesta por una aproximación distinta al abordaje desde el control sanitario, territorial y administrativo (medidas higiénico-sanitarias, de ordenamiento territorial y policivas), para afrontar el tema desde una postura garantista de derechos de las personas que las realizan, alejándose tajantemente de toda forma de violencia o delito sexual y buscando por el contrario su visibilización, en procura de la prevención, control y sanción de estos.

Desde el ejercicio de caracterización de Personas que Realizan Actividades Sexuales Pagadas en Contextos de Prostitución en Bogotá, adelantado por el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género -OMEG de la Secretaría Distrital de la Mujer en 2017, (que se actualizará este año), se reconoce que las actividades sexuales pagadas son principalmente una actividad feminizada¹, aunque cada vez es más visible la población masculina² que se dedica a estas.

En esta caracterización, se reconoce que las personas que realizan estas actividades se ven expuestas a situaciones de vulneración de derechos, por el ejercicio de las mismas actividades, que se acentúan al cruzarlas con las diferentes identidades y diversidades de las personas (orientaciones sexuales, identidades de género, pertenencia étnico-racial, lugar de procedencia, posición socioeconómica, discapacidad, afectación por el conflicto armado, etarias y otras), y con otros factores determinantes de discriminación y violencias, por lo que el Distrito ha abordado las actividades sexuales pagadas en el marco de una política pública.

Así, la adopción de la categoría de actividades sexuales pagadas permite abordar y analizar las complejas y diversas dimensiones y relaciones que se surten en el marco del ejercicio de estas actividades, y busca el reconocimiento, la promoción, garantía y restablecimiento de los derechos de las personas que realizan ASP, así como modificar las condiciones sociales, económicas y culturales que desencadenan las situaciones de vulnerabilidad, desigualdad y

¹ De acuerdo con la Caracterización, el 96,5 % de las personas que realizan ASP son mujeres cisgénero y el 1,8 % mujeres transgénero. (Secretaría Distrital de la Mujer, 2017, documento sin publicar)

² En la misma Caracterización (Secretaría Distrital de la Mujer, 2017, documento sin publicar), de las personas encuestadas se identificaron 1,4 % como hombres cisgénero y 0,3 % como hombres transgénero.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

discriminación que se materializan en el ámbito de las actividades sexuales pagadas.

En este sentido y siguiendo lo dispuesto en la Guía para la formulación e implementación de Políticas Públicas del Distrito (Secretaría Distrital de Planeación, 2018), establece que el ajuste o actualización del plan de acción de la política se debe realizar cuando:

(...) se presenten situaciones como variaciones presupuestales, cambios de administración, participación de nuevos actores, etc., que puedan llevar a ajustes en las metas y otros campos en el plan de acción que no modifique la estructura de la política. Para su aprobación se deben sustentar y presentar al CONPES D.C.

De tal forma, que en el marco del Plan Distrital de Desarrollo "Por un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", y por el contexto que se produjo por la pandemia por COVID-19, fue necesario realizar ajustes al plan de acción de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas en lo relacionado con las metas, indicadores, resultados, productos, entidades responsables y recursos. En este sentido es importante observar que las entidades responsables de esta política, en el proceso de actualización y armonización incluyeron productos nuevos, e hicieron ajustes en el presupuesto estimado, dada la necesidad y coyuntura que se presenta en razón de la pandemia.

La Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas, mantiene su objetivo general: *"Contribuir a la transformación de las condiciones políticas, culturales, sociales y económicas que restringen el goce efectivo de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en el Distrito Capital"*.

Este objetivo conmina a realizar intervenciones integrales que involucren diferentes actores y esfuerzos institucionales, que partan del entendimiento de las actividades sexuales pagadas desde una perspectiva sistémica. Esto implica, un concepto más amplio que cubre las dinámicas y actores relacionados con la actividad, que demanda acciones e intervenciones pensadas y planteadas desde una acción distrital a largo plazo, como lo es una política pública, en pro de la garantía de derechos, la desestigmatización de las personas, población generalmente feminizada, la seguridad humana. Así mismo hace necesario contar con el respaldo institucional para continuar con la implementación, el seguimiento y evaluación de esta política.

Así tanto en los resultados como los productos de la política, se orientan a contar con una oferta institucional encaminada al reconocimiento, la garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de Derechos Humanos, género y diferencial. Por lo tanto, en esta armonización, se hace énfasis, en el desarrollo de capacidades a partir de estos enfoques, para que las mujeres y hombres que realizan ASP puedan tener oportunidades de alternancia frente a la actividad o se tome la decisión de cambiarla, por lo tanto, se hace un énfasis en procesos de formación para el trabajo, para emprendimientos y activación de rutas para oportunidades laborales.

De igual forma, se mantienen y actualizan productos encaminados a la promoción de la salud y prevención de la enfermedad para las personas que realizan ASP de acuerdo a factores propios del ejercicio de su actividad, al derecho a la educación en relación con modelos flexibles de educación, así como en diversos productos que tienen como finalidad reducir la vulneración de derechos que enfrentan las mujeres y hombres que realizan ASP.

Así, para lograr que la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas sea integral, los siguientes sectores son responsables y corresponsables de la implementación de la política junto con la Secretaría Distrital de la Mujer: Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Hábitat, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Seguridad, Justicia y Convivencia, Secretaría de Educación Distrital, Secretaría General, Secretaría Jurídica Distrital

El costo estimado de la política es de \$124.266.014.963,41, que corresponde al total de los productos señalados y como se indica no es un presupuesto comprometido sino una estimación de costos, por lo tanto, no implica la expedición de vigencias futuras. Como se explicó anteriormente con los cambios de administración es posible hacer los ajustes y armonización con respecto al plan de acción.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Tabla de Contenido

SIGLAS Y ABREVIACIONES	12
INTRODUCCIÓN	14
ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....	17
DIAGNÓSTICO E IDENTIFICACIÓN DE FACTORES ESTRATÉGICOS	56
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACTIVIDADES SEXUALES PAGADAS	121
OBJETIVO GENERAL.....	121
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	121
RESULTADOS Y PRODUCTOS POR OBJETIVO ESTRATÉGICO.....	121
SECTORES Y ENTIDADES RESPONSABLES Y CORRESPONSABLES	129
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	132
FINANCIAMIENTO.....	134
BIBLIOGRAFÍA.....	147



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Siglas y abreviaciones

Actividades Sexuales Pagadas	ASP
Agencia de Cooperación Técnica Alemana	GTZ
Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en Bogotá	CPRASP
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL
Comisión Intersectorial de Políticas Poblacionales	CIPO
Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo	CNCT
Consejo Consultivo de Mujeres	CCM
Consejo Distrital de Política Social	CDPS
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	CEDAW
CoronaVirus + Disease 'enfermedad' + [20]19)	COVID-19
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	DANE
Departamento Nacional de Planeación	DNP
Encuesta Bienal de Culturas	EBC
Encuesta Multipropósito	EM
Enfoque Basado en los Derechos Humanos	EBDH
Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes	ESCNNA
Infecciones de Transmisión Sexual	ITS
Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal	IDPAC
Instituto Nacional de las Mujeres	INMUJERES
Mapeo de Actores Clave	MAC
Mesa Zonas Especiales de Servicios de Alto Impacto Niños, niñas y adolescentes	ZESAI
Observatorio de Mujeres y Equidad de Género	NNA
Organización de las Naciones Unidas	OMEG
Organización Internacional del Trabajo	ONU
Política Pública de actividades sexuales pagadas	OIT
Personas que realizan actividades sexuales pagadas	PPASP
Plan de Ordenamiento Territorial	PRASP
Plan Distrital de Desarrollo	POT
Plan operativo anual de inversiones	PDD
Planes de Desarrollo Local	POA
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	PDL
Secretaría Distrital de Integración Social	PNUD
Secretaría Distrital de la Mujer	SDIS
Secretaría Distrital de Planeación	SDM
Personas de sectores sociales Lesbianas, Gay, Bisexuales, Transexuales e intersexuales	SDP
	LGBTI



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Sistema General de Seguridad Social en Salud	SGSSS
Sistema Selección de Beneficiarios para Programas Sociales	SISBEN
Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control	SUDIVC
Sustancias psicoactivas	SPA
Unidad de Planeación Zonal	UPZ
Virus de inmunodeficiencia humana	VIH
Zonas de Alto Impacto	ZAI
Zonas de Servicios Especiales de Alto Impacto	ZESAI



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Introducción

Las actividades sexuales pagadas (ASP) son una actividad económica compleja, que involucra la interacción de múltiples factores, identidades y actores³ y, por ende, comprenden un amplio número de problemáticas derivadas de la heterogeneidad del tema y de las intersecciones que lo cruzan. Esto conlleva a que, en desarrollo de las ASP, se presenten de manera constante situaciones de vulneración de derechos de las personas que las realizan, lo que se refleja principalmente en escenarios de desigualdad, violencias, discriminación, barreras y dificultades para acceder a bienes y servicios.

El abordar las actividades sexuales pagadas, requiere de una perspectiva integral que reconozca, garantice y restablezca derechos de las personas que realizan ASP, así como aquellas encaminadas a modificar las condiciones sociales, económicas y culturales que desencadenan las situaciones de vulnerabilidad, desigualdad y discriminación que se materializan en el ámbito de las ASP.

Debido a la complejidad del tema, la vulneración de derechos que viven las personas que realizan ASP requiere de acciones afirmativas, antidiscriminatorias, y de una amplia oferta de servicios estatales, que promuevan la garantía de sus derechos, reduzcan los niveles de discriminación y violencias a las que se enfrentan por el ejercicio de su actividad.

Con esta armonización del plan de acción se busca continuar trabajando en pro de mejorar las condiciones de las personas que realizan ASP, en línea con lo ordenado por la Corte Constitucional⁴, con el CONPES D.C. 11 de 2019 - Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas⁵-, y con las demandas que se solicitaron en virtud de la pandemia provocada por el Covid-19⁶ en el año 2020.

³ Personas que realizan las actividades sexuales pagadas, establecimientos, personal vinculado, entre otros.

⁴ La Corte Constitucional en Sentencia T – 594 de 2016 (Asunto: Trabajo Sexual, Derecho al Trabajo, Espacio Público, Derecho a la Libre Circulación), ordenó a la Alcaldía Mayor de Bogotá dar prioridad al desarrollo de la política pública que establece la generación de oportunidades para las personas en ejercicio del trabajo sexual.

⁵ Las diferentes administraciones Distritales han venido encaminando esfuerzos en pro del reconocimiento y la garantía ante la vulneración de los derechos de las personas que realizan ASP. Desde el año 2013, la Secretaría Distrital de la Mujer ha adelantado un trabajo importante con las mujeres en ejercicio de estas actividades, que se desarrolla a través de la Estrategia Casa de Todas. De igual forma, en el año 2015, expidió la Resolución 490 "Por medio del (sic) cual se establece la estructura del Plan de acción para la protección integral de las mujeres en ejercicio de la prostitución..." , como un instrumento de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género. en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos" se estableció como una de sus metas la formulación de una política pública para la protección integral de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.

⁶ Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por la pandemia del Coronavirus - COVID19.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Bajo este contexto fue necesario modificar y ajustar productos del plan de acción de la presente política pública incorporando aspectos importantes durante el ejercicio de actualización, que sin duda contribuyen a fortalecer los logros trazados para el reconocimiento, la garantía y restablecimiento de los derechos, posibilitando la inclusión de estrategias, planes y programas trazados en el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 "Por un nuevo contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI".

Es importante resaltar que esta armonización, se continúa con la delimitación de esta política y las ASP en contextos de prostitución en establecimiento o calle, por lo que no se incluyen actividades sexuales pagadas como, líneas telefónicas eróticas, sexo virtual por *web cam*, servicios de acompañantes o agencias de *escorts*, entre otras.

Esta Política, surtió en su totalidad las fases exigidas de acuerdo a la Guía para la Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito de la Secretaría Distrital de Planeación. En este sentido, durante la fase de agenda pública que se desarrolló durante los años 2016-2018, se realizaron 92 espacios de participación a los que asistieron 1.129 personas, que al cruzarse con los resultados de la Caracterización de Personas que Realizan Actividades Sexuales Pagadas en contextos de prostitución (2017), y los insumos de la caracterización permanente de la Estrategia "Casa de Todas", se identificaron 20 puntos críticos sobre 95 variables reconocidas como susceptibles de intervención y luego, por priorización y bajo el análisis de causalidad de los puntos críticos, se identificaron tres factores estratégicos, sobre los cuales se basa la presente política, a saber: 1) situación de derechos de personas que realizan actividades sexuales pagadas, 2) seguridad humana y 3) institucionalización para la garantía de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.

La etapa de formulación se realizó a partir del 28 de mayo de 2019, con la estrategia de diálogos interinstitucionales y reuniones de carácter bilateral con los catorce sectores del Distrito, espacios liderados por la Secretaría Distrital de la Mujer, con el fin de establecer y concertar los productos específicos para lograr los resultados que se esperan alcanzar con la implementación de la Política Pública, que se consignaron en el correspondiente plan de acción, anexo 1 de este documento. Así se adelantaron 28 reuniones de trabajo, en las cuales se presentó a los equipos técnicos de los sectores el Documento Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos, el objetivo general, objetivos específicos de la Política, y una propuesta de matriz de plan de acción desde la revisión de las obligaciones de estos y sus proyectos de inversión, de tal forma que así se identificaron y concertaron los productos del plan de acción de la PPASP.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

El Documento Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos de la PPASP también se socializó con el Consejo Consultivo de Mujeres -CCM-⁷, espacio en el que se recogieron los aportes presentados por las mujeres consultivas y se incluyeron en el documento; así mismo se presentó para conocimiento de todos los sectores en la sesión de agosto de la Comisión Intersectorial de Mujeres. Finalmente, el 9 de agosto se remitió a los sectores la matriz de plan de acción con productos identificados para cada uno de los sectores, sobre la cual se recibió retroalimentación entre la última semana de agosto y la segunda semana de septiembre del 2019, siendo aprobada esta política para el mes de diciembre de 2019 mediante CONPES D.C. 11.

Para el año 2020, con ocasión de la expedición del Plan Distrital de Desarrollo “Por un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”, se inicia el proceso de armonización para la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas, proceso que se ve afectado por las consecuencias de la pandemia por Covid-19, por lo tanto, para esto fue necesario realizar un proceso de concertación y ajuste de los productos, por parte de los sectores, enmarcando sus productos y costeos estimados a la situación presente de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, así como a los nuevos proyectos de inversión, metas sectoriales y necesidades del Distrito.

En este sentido a partir del año 2020 y durante el 2021 y 2022, se realizaron 42 mesas intersectoriales, en las que se surtió el proceso de actualización del plan de acción de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas.

Este documento está dividido en cinco capítulos. El primer capítulo de antecedentes y justificación presenta, además de los antecedentes de la política, su marco conceptual y su sustento normativo, desarrollando las razones que justifican la formulación de la política. El segundo capítulo de diagnóstico e identificación de factores estratégicos presenta el estado de la situación problemática y establece alternativas de solución y acciones concretas para su abordaje, a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias de información, finalizando con la definición de las líneas de intervención. El tercer capítulo de formulación de política contiene el propósito de la política, su objetivo general, objetivos específicos, las líneas de intervención y las acciones propuestas, además de las entidades responsables y corresponsables de su implementación. El cuarto capítulo, de financiamiento, presenta la estimación de los recursos financieros necesarios y disponibles para la fase de implementación; y finalmente el quinto capítulo desglosa el modelo de seguimiento y evaluación de la política pública de ASP, de acuerdo a lo planteado en la Guía para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de la SDP.

⁷ Reunión adelantada en julio de 2019



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Antecedentes y justificación

La categoría de actividades sexuales pagadas (ASP) se deriva del proceso de construcción a varias voces de la presente política pública, adelantado durante la fase de participación y agenda pública de su formulación⁸, proceso que se enmarcó en la necesidad de que este instrumento de planeación responda a la realidad de las personas que realizan ASP, principalmente mujeres (cisgénero y transgénero). De tal forma que la categoría de ASP es producto del camino recorrido y el punto intermedio entre el momento en que la Secretaría asumió la atención a esta población y la necesidad de formular una política pública distrital para su atención integral, la generación de oportunidades para ellas y la garantía de sus derechos, aportando además a la lucha contra la explotación sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual.

A partir de lo anterior y como ya se ha venido mencionando en el documento, la presente política enmarca su ámbito de acción en las personas que realizan ASP en contextos de prostitución en calle o establecimiento en Bogotá, por lo que no pretende ser exhaustiva en la atención de todas las actividades sexuales pagadas que abarca este concepto⁹.

Lo que sí pretende esta política es por un lado, abordar la atención de las personas que realizan ASP en contextos de prostitución desde una mirada distinta a la tradicional, que le permita una aproximación diferente a las problemáticas y dinámicas ligadas a estos contextos, incorporando elementos que no habían sido considerados por otros abordajes del tema, desde una postura garantista de los derechos de estas personas, más allá de las medidas higiénico-sanitarias, policivas, administrativas y aquellas atadas al ordenamiento territorial de la ciudad.

Desde esta pretensión, se genera además la oportunidad de involucrar otros actores y esfuerzos institucionales para la atención integral de las personas que realizan ASP –siendo principalmente mujeres, aunque no exclusivamente-, entendiendo estas actividades desde una perspectiva sistémica, lo que implica un concepto más amplio que cubre las dinámicas y actores propios de la actividad y que por tanto, requiere de acciones e intervenciones pensadas y

⁸ Esta información se señala con mayor desarrollo en el Documento Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos de la Política de Actividades Sexuales Pagadas, el cual es parte integral de presente documento.

⁹ Para el desarrollo de la presente política, al igual que en el proceso de levantamiento de información de su línea base, no se contemplaron las actividades sexuales pagadas como web cam, o a través de canales virtuales, servicios de acompañantes, entre otras.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

planteadas desde una política pública Distrital, ya que en muchos casos desborda las capacidades y competencias de la Secretaría Distrital de la Mujer.

Esta política busca poner sobre la mesa las demás actividades sexuales pagadas y las complejidades que de estas se derivan, de tal suerte que la administración Distrital empiece a levantar información sobre el tema, que le permita a futuro tomar decisiones informadas de política pública sobre la materia y priorice recursos para su intervención.

En este punto también resulta necesario precisar que, si bien esta Política Pública aborda como categoría central las actividades sexuales pagadas, los debates teóricos, conceptuales y jurídicos que se han desarrollado sobre el tema lo han hecho a partir de las nociones de prostitución y trabajo sexual.

Entonces, si bien a lo largo de este capítulo se utilizan términos como "prostitución", "prostituta", "trabajo sexual", "trabajadora sexual" "servicio sexual", "servicios sexuales", "contexto/s de prostitución", se hace énfasis en que tales conceptos son acuñados por las fuentes consultadas para la redacción de este capítulo. Sin embargo, es necesario resaltar que la perspectiva de la Secretaría Distrital de la Mujer es la de eliminar estigmas alrededor de esta actividad y darle un abordaje diferente al tradicional como ya se ha venido explicando, razón por la cual esos términos deben entenderse incluidos dentro de la definición de Actividades Sexuales Pagadas (ASP) y personas que realizan Actividades Sexuales Pagadas (PRASP).

En línea con lo anterior y para mayor explicación de los argumentos presentados, en este capítulo se revisarán: (i) los debates teóricos y conceptuales sobre prostitución y trabajo sexual tomando como marco teórico los estudios feministas y de género y la jurisprudencia colombiana; (ii) los modelos actuales de abordaje; (iii) la reciente emergencia del concepto de actividades sexuales pagadas, que permite reflexionar sobre las relaciones entre el mercado, la ciudad, el sexo, los afectos y el dinero; (iv) Análisis normativo y jurídico de las ASP: separación de prostitución y trabajo sexual de todas las formas de violencia y delito sexual; normas y legislación vigente sobre las ASP en Colombia y en el Distrito, y los derechos relacionados con las ASP junto con la norma internacional (v) impactos de las ASP en las oportunidades, calidad de vida y el goce efectivo de derechos de las personas que las ejercen, y a partir de ello, diseñar e implementar acciones de política pública.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

La dicotomía prostitución/trabajo sexual

Pese a que no existe consenso sobre la definición de la prostitución, se han generado amplios debates en torno a sus causas, estatus moral, organización y significados sociales y políticos.

Ahora bien, de manera general la prostitución puede entenderse como el "(...) conjunto de procesos socioculturales que implican la mercantilización-monetización de los intercambios sexuales (...)" (Escuela de Estudios de Género, 2015, pág. 8).

Sin embargo, de manera tradicional, la prostitución fue caracterizada como una conducta altamente feminizada, presente en todas las sociedades y casi inevitable, pero socialmente indeseada, desviada o alejada de la norma, por lo que debía ser objeto de control a través de dispositivos socio-técnicos de carácter médico-higienista, morales y jurídicos.

Así, en el discurso médico-higienista la prostitución se vinculó a prácticas sexuales peligrosas pues conllevaba grandes riesgos para la salud de la población, es decir, se construyó una relación de causa-efecto entre la prostitución y las enfermedades de transmisión sexual. De esa manera, se promovió la "profilaxis" como estrategia para evitar el contagio de enfermedades de transmisión sexual y la difusión de pautas morales que la sancionaban como una actividad inmoral, pues se alejaba de la norma sexual, esto es, de las relaciones sexuales dentro del matrimonio y con fines reproductivos (Escobedo Muguerza, 2018, págs. 133-159).

Estas nociones sobre la prostitución fueron reforzadas a través del discurso jurídico que la criminalizaba de manera directa o indirecta y generaba estrategias de represión y control, como las reglamentaciones sobre la moral, el orden público y el uso del suelo. Así, se facultaban y legitimaban las intervenciones policivas en los lugares en los que se ejercía la prostitución, y las detenciones y restricciones a la libertad de quienes la llevaban a cabo. En consecuencia, estas acciones estaban orientadas a contener y reprimir la actividad, omitiendo pronunciarse sobre los derechos y libertades de quienes la ejercían. (Tirado, 2011)

Este conjunto de dispositivos generó estigmas sobre la prostitución y prácticas que aun hoy persisten; sin embargo, las nociones se han cuestionado desde diferentes perspectivas, en especial desde los estudios feministas y de género¹⁰

¹⁰ Los estudios feministas y de género analizan los procesos sociales, históricos, económicos, culturales y geopolíticos de construcción de la feminidad, masculinidad y sexualidad en la sociedad, haciendo visibles las



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

que irrumpieron para analizar de manera crítica la teorización y las intervenciones estatales sobre el tema.

Como se verá, existen aproximaciones diversas e incluso opuestas desde los estudios feministas y de género sobre la prostitución; pese a ello, estos coinciden en señalar por un lado, la feminización del ejercicio de la prostitución y la masculinización de su demanda, y por otro, la falta de énfasis en la situación de las mujeres que la ejercen y en las relaciones desiguales de poder en las que se lleva a cabo (Musto & Trajtenberg, 2011).

En ese sentido y tomando como categoría central la noción de prostitución, en los estudios feministas y de género, se han consolidado propuestas tanto para su abolición y prohibición, como para su reglamentación y resignificación como trabajo, de ahí que la conceptualización y el abordaje institucional de la prostitución continúan siendo temas de álgido debate.

Un importante hito de esta cuestión puede ubicarse en la segunda ola del feminismo, a finales de la década de los 70's y comienzos de los años 80's en Estados Unidos, con lo que se conoce como "Las Guerras Feministas del Sexo".

En dicho contexto, surgieron dos posturas antagónicas sobre la prostitución. De un lado, algunas feministas se organizaron en torno a una lucha anti-pornográfica, abolicionista de la prostitución y en apoyo a la censura, conocidas como el movimiento "anti-sex". En contraposición, otras posturas feministas denominadas "pro-sex" reivindicaron la autonomía y el agenciamiento de la sexualidad femenina en mujeres que han optado por esta y no otra actividad económica, ubicando la prostitución como un trabajo que debía ser desestigmatizado.

De esa manera, para las feministas que defendían la abolición de la prostitución, esta actividad era producto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en las que se objetivaba el cuerpo femenino por parte de los hombres, constituyéndose en un signo central de la dominación masculina y la opresión de las mujeres. Algunas autoras que lideraron estas propuestas fueron Catherine MacKinnon, Gloria Steinem, Kathleen Barry (Barry, 1985), Andrea Dworking (Dworkin, 1981) y activistas que participaron de las campañas por la abolición de la prostitución dentro del gobierno de Reagan.

Sin embargo, se formularon diversas críticas a la corriente denominada "anti-sex", en especial se ha cuestionado que al hablar de las mujeres que ejercen la prostitución y hacen pornografía, se referían a seres pasivos, sin capacidad de

relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

agenciamiento y sobre las cuales se postulaban ideas paternalistas de protección y "rescate". Esto reforzó las estrategias de control social a la prostitución, en particular la criminalización y los métodos higienistas que recrudecían las violencias que experimentaban quienes la ejercían, específicamente, las mujeres.

De otro lado, y como lo ha documentado Preciado (2008), el movimiento "pro-sex", liderado por activistas que se reconocían como trabajadoras sexuales, putas, travestis, sadomasoquistas, entre otras, promulgan la necesidad de ubicar la actividad sexual a cambio de dinero como un trabajo y generar cambios socioculturales para combatir el estigma que recae sobre este. Este movimiento estaba conformado, entre otras, por autoras y activistas como Carole Vance (1989), Annie Sprinkle (1998), Gayle Rubin (1989) y Margo St. James.

La perspectiva "pro-sex" enunció el concepto de "trabajo sexual" con el fin de posicionar la prostitución como una actividad laboral, enmarcada en la prestación de servicios de carácter sexual a cambio de dinero, lo que para ese entonces recién empezaba a identificarse como "comercio sexual".

Esta corriente también estableció la distinción entre el trabajo sexual y conductas como la trata y el tráfico de personas, exponiendo que el ejercicio de la prostitución no es sinónimo de explotación, por lo que deben diferenciarse conceptualmente a la hora de la formulación de políticas públicas y regulaciones normativas sobre la materia.

Modelos actuales de abordaje

Si bien las discusiones descritas han sufrido algunas transformaciones, las tensiones continúan vigentes en los discursos, las prácticas, la reglamentación y la producción teórica sobre trabajo sexual, prostitución, violencia contra las mujeres, esclavitud, etc. (Lamas, 2016).

Así, en las últimas décadas la controversia se ha enfocado en torno a si la oferta y prestación de servicios sexuales puede o no ser considerada un trabajo y las implicaciones de esa decisión, pues cada una de esas posturas conlleva un enfoque de política pública e intervención estatal diferente. Este debate inspiró los enfoques actuales de abordaje de la prostitución: abolicionismo, prohibicionismo, reglamentación y legalización; cuyas características y diferencias se explican en la siguiente cita:

... Se erigen posturas políticas y académicas a favor o en contra del trabajo sexual, las cuales, además, disponen una serie de estrategias estatales



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

distintas en cada caso, estas son: **abolicionismo, prohibicionismo, reglamentación y legalización**. **La reglamentación** -modelo asumido por la mayoría de países de Latinoamérica y Centro América- prioriza el control sanitario, la delimitación de los espacios y horarios en los que es posible el ofrecimiento de servicios sexuales y la regulación de los derechos y deberes de sus ofertantes. **El prohibicionismo** busca sancionar a todos los agentes inscritos en la oferta y demanda de tales servicios. **El abolicionismo** pretende proteger a quienes realizan compra-venta de sexo voluntariamente y penalizar la explotación sexual y laboral. **El modelo legalista**, deudor de los feminismos “*pro-sex*”, defiende el ejercicio como un trabajo que debe enmarcarse en la regulación correspondiente a los derechos y libertades laborales... (Subrayado y negrilla fuera del texto original) (López, 2015, p, 19).

Es decir, el modelo prohibicionista se ha traducido en reglamentaciones que, en defensa de la moral pública, sancionan la prostitución -incluyendo la que se ejerce de manera voluntaria-, así como los casos de explotación sexual y a quienes participan en la oferta de servicios sexuales; mientras los clientes¹¹, por regla general, son considerados víctimas (Rey Martínez, Mata Martín, & Serrano Argüello, 2004).

Por otro lado, el modelo abolicionista reconoce que existe la prostitución, no obstante, argumenta que es una práctica contraria a la dignidad -en especial de las mujeres-, por lo que debe lucharse por su eliminación. Así, en el campo jurídico no se reconoce su existencia con el objeto de no legitimar su práctica. En este modelo se busca proteger la dignidad de quienes ejercen la prostitución, de ahí que no se penaliza su ejercicio si no que se persigue la organización y el funcionamiento de establecimientos relacionados (Rey Martínez, Mata Martín, & Serrano Argüello, 2004).

De otra parte, el modelo de reglamentación establece que la prostitución es una práctica indeseada pero inevitable, por lo que su ejercicio debe ser regulado con el fin de mitigar sus efectos en la salud, el orden público y las “buenas costumbres”. En este enfoque se reglamenta el uso del suelo para establecer que la práctica de la prostitución se realice en zonas específicas que permitan su control. Las regulaciones tienen como efecto la protección de los clientes¹², la prestación de un servicio de mejor calidad y la garantía del funcionamiento de los establecimientos en los que se lleva a cabo esta actividad, sin que se repare en los derechos y la protección de quienes la ejercen (Rey Martínez, Mata Martín,

¹¹ La mención de los autores Rey Martínez, Mata Marín y Serrano Argüello de la palabra “cliente” debe entenderse a lo largo de este texto como “demandante”.

¹² La mención de los autores Rey Martínez, Mata Marín y Serrano Argüello de la palabra “cliente” debe entenderse a lo largo de este texto como “demandante”.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

& Serrano Argüello, 2004).

De manera reciente y como legado de la corriente "*pro-sex*", el modelo legalista -también denominado "laboralista"-, promueve el reconocimiento de la prostitución y de otras actividades relacionadas como un trabajo, lo que conlleva que su regulación jurídica se desarrolle en el marco del derecho laboral y de la seguridad social, a partir de principios como la autonomía, la libertad de las partes, la libertad de elección de profesión u oficio y la necesidad de contar con prestaciones sociales. Esta corriente desplaza el foco de atención a la garantía de los derechos de las-os trabajadoras-es sexuales (Rubio Arribas, 2012).

Los enfoques descritos, son modelos analíticos del tipo de políticas y reglamentaciones que se dan sobre la prostitución; sin embargo, sus impactos en la calidad de vida de las personas que ejercen esta actividad -en especial las mujeres-, aun es difusa. Además, en la práctica, se generan mayoritariamente acciones, intervenciones y políticas mixtas.

Emergencia del concepto de Actividades Sexuales Pagadas

Los debates teóricos y conceptuales reseñados plantean la dicotomía prostitución-trabajo sexual. Frente a esta dicotomía, se propuso el concepto de Actividades Sexuales Pagadas-ASP como una alternativa técnica para superar esa dualidad y visibilizar las relaciones complejas que se tejen en el marco de dichas actividades y la situación de derechos las personas que las realizan.

Lo anterior, pues la precaria situación de derechos que viven algunas de las personas que realizan ASP no se supera solamente con la declaratoria de estas como trabajo, ni con la persecución del demandante, usuario o persona que paga por sexo como delincuente. La estigmatización, las condiciones en las que se realiza la actividad y la situación de vulnerabilidad de un número importante de la población que realiza ASP, requiere de acciones afirmativas, antidiscriminatorias, y de una amplia oferta de servicios estatales, que les permita a las personas que realizan la actividad, tomar decisiones frente a alternar, cambiar o permanecer en la actividad.

Este aspecto es crucial en el entorno colombiano, pues si bien la Corte Constitucional ha establecido que la prostitución en condiciones de autonomía y libertad es un trabajo, aún persiste la desprotección de derechos, la precarización, la estigmatización y la discriminación de las personas que se dedican a las ASP.

Siguiendo a Laura Agustín -antropóloga que estudia los mercados laborales informales, la trata de personas y los trabajos sexuales-, quien plantea la



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

existencia de una gran "Industria del Sexo" que va más allá de lo que tradicionalmente se ha entendido por prostitución, las ASP están compuestas por un sinnúmero de trabajos sexuales, es decir, múltiples maneras de pagar por una experiencia sexual o sensual:

"(...) burdeles o casas de citas, clubes de alterne, ciertos bares, cervecerías, discotecas, cabarets y salones de cóctel, líneas telefónicas eróticas, sexo virtual por internet, *sex shops* con cabinas privadas, muchas casas de masaje, de relax, del desarrollo del 'bienestar físico' y de sauna, servicios de acompañantes (*call girls*), unas agencias matrimoniales, muchos hoteles, pensiones y pisos, anuncios comerciales y semi-comerciales en periódicos y revistas y en formas pequeñas para pegar o dejar (como tarjetas), cines y revistas pornográficas, películas y videos en alquiler, restaurantes eróticos, servicios de dominación o sumisión (sodomismo) y prostitución callejera: una proliferación inmensa de posibles maneras de pagar una experiencia sexual o sensual. Está claro entonces que lo que existe no es 'la prostitución' sino un montón de distintos trabajos sexuales (...)" (Agustín, 2000).

Resulta claro entonces que la prostitución es solo una de las diversas formas de actividad sexual pagada y que no todas las formas de trabajo sexual son precarias, tal como lo señala Hurtado:

"(...) Al concebir que existe un mercado del sexo y que existe una segmentación laboral se establece el criterio de que la prostitución es sólo una de las múltiples formas de ejercicio de los trabajos sexuales; que a la par que existen trabajos precarios y forzados, coexisten trabajadores libres, en condiciones laborales favorables e "ideales". El reconocimiento de esta realidad no significa que, desde la legislación, el Estado pretenda fomentar la prostitución en vez de procurar mejores condiciones de vida y trabajo para quienes la ejercen, en su mayoría mujeres, pero también hombres diversos étnica/racialmente (...)" (Hurtado, 2011, pág. 33) (resaltado por fuera del texto).

Entonces, reconocer la existencia de esta realidad no implica que el Estado pretenda su promoción; lo que busca es entender y conocer las dinámicas de esta en procura de una mejor calidad de vida para las personas que las realizan, y garantizar y restituir sus derechos, además de prevenir, controlar y sancionar las conductas penales que se materialicen en el ejercicio de estas actividades.

Por tanto, la noción de Actividades Sexuales Pagadas: (i) se aparta de valoraciones morales sobre el ejercicio de la prostitución, contribuyendo a desestigmatizar esta actividad; (ii) problematiza las divisiones radicales entre dinero



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

y sexualidad; (iii) permite indagar por las formas específicas en que se intersectan dinero y sexualidad en diferentes campos de la vida social (Escuela de Estudios de Género, 2015, pág. 9); y (iv) hace posible reconocer que cuando las ASP se realizan de manera autónoma, no pueden ser preconcebidas como una forma de violencia, sino incluso como lo señala la Corte Constitucional en el caso colombiano, como una actividad laboral que goza de protección por parte del Estado¹³.

Esta complejización no se traduce en negar o pasar por alto las relaciones desiguales de poder y los sistemas de dominación que enmarcan el ejercicio de las ASP, y que están atravesados por aspectos como: el género, la raza, la migración, la clase, entre otros; ni en desconocer la existencia de redes organizadas que en los contextos de prostitución explotan el trabajo de quienes ejercen. Tampoco implica omitir que no todas las personas que realizan ASP se reconocen como trabajadoras-es sexuales, ni que muchos de los contextos en los que se llevan a cabo estas actividades, se apartan de las condiciones con las que la Organización Internacional del Trabajo ha definido el trabajo digno y decente.

Como lo señala (Hurtado, 2015, págs. 30, 31)

“(…) más que un claro contraste entre trabajo libre o forzado, en el trabajo sexual existe un continuum de relativa libertad y coerción. Por tanto, tienen razón los que sostienen que el trabajo sexual ofrece ventajas económicas, como quienes insisten en que la prostitución es violencia contra las mujeres; no obstante, en todos los casos ninguno tiene la verdad absoluta”.

Así, el referirse a las ASP es posible identificar el contexto del comercio sexual y de la prostitución en particular, como un fenómeno múltiple, heterogéneo y dinámico, pues no solo depende de las condiciones en las que se realicen las actividades, sino también de las personas involucradas, los contextos locales y/o globales en los que se desarrollen, los servicios que se ofrezcan y las pautas culturales, entre otros, por lo cual se resalta lo siguiente:

“[...] no puede ser analizado únicamente como una actividad en la que intervienen quienes lo ejercen. Tiene que ser entendido como un sistema que involucra a diversos actores, desde aquellos quienes lo facilitan, lo promueven, lo consumen, lo regulan, hasta quienes, por su silencio, rechazo o apatía, terminan siendo cómplices del estigma que recae sobre

¹³ En especial en la Sentencia de la Corte Constitucional T-629 de 2010.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

los que han optado por él o han tenido que ejercerlo [...]” (Álvarez y Sandoval; 2013).

Un aspecto principal para poder considerar las ASP como categoría amplia de análisis, que posibilite la toma de decisiones en el sector público respecto a las personas que las realizan, es tener en el centro la voz y sobre todo la agencia de estas, de tal suerte que se pueda indagar desde sus prácticas, emociones y experiencias, las trayectorias y aprendizajes derivados del contexto de la prostitución, teniendo presente que dichas vivencias son distintas, dependiendo del contexto y las adscripciones identitarias.

Este punto es primordial, toda vez que se pretende superar la mirada victimista y paternalista sobre las personas que realizan ASP, para comprender sus experiencias, estrategias de resistencia y requerimientos de intervención pública. Como se dijo con antelación, esto no significa la invisibilización de las situaciones de violencia, exclusión, marginación y estigmatización que se viven en dichos contextos, sino por el contrario, se trata de visibilizar y hacer énfasis en las prácticas y requerimientos de quienes ejercen ASP.

Desde esta perspectiva, las ASP no pueden ser conceptualizadas como actividades o trabajos en las que “se vende el cuerpo” sino que, en línea con desarrollos teóricos particularmente feministas, en las ASP se despliegan habilidades de tipo emocional, corporal y de cuidado. Es decir, son actividades en las que las personas que las realizan “deben controlar sus sentimientos, para crear manifestaciones corporales y faciales adecuadas a ser observadas públicamente” (Hochschild, 1979).

Como lo plantea Hurtado, hay sin embargo una diferencia particular entre el trabajo emocional que se hace en el marco de las actividades sexuales pagadas y el resto de los trabajos emocionales. En éste, las emociones son estrategias que facilitan el ejercicio del trabajo pero también, bienes de consumo; es decir, no son solo medios para lograr “capturar” la atención del cliente¹⁴ y prodigarle calidez, sino que son también “instrumentos” claves en la realización de las actividades (Hurtado, 2011).

Por lo tanto, como se ha venido exponiendo, al acuñar el término Actividades Sexuales Pagadas en el marco de la política pública, se pretende incluir las diferentes dimensiones del trabajo sexual y las situaciones de prostitución, así como abarcar todos los actores sociales implicados, y hacer una lectura de intervención acorde a la complejidad e interseccionalidad del tema. En otras palabras, se pretende abordar la actividad no como un acto individual (ejercicio

¹⁴ Hurtado se refiere a “clientes”, en adelante debe entenderse como “demandantes”.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

de prostitución), ni como una identidad (prostituta o trabajadora sexual), sino como un campo de relaciones en el que interactúan varios actores (dueños de establecimiento, administradores, entorno próximo, demandantes, organizaciones comunitarias, instituciones públicas, etc.) y que genera sus propias dinámicas y “pactos de funcionamiento” particulares, que se deben caracterizar e indagar, y que son propias de las actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en establecimientos o en calle.

Análisis normativo y jurídico de las ASP

En este apartado se presenta el análisis normativo y jurídico relativo a las actividades sexuales pagadas. Es preciso aclarar que la categoría “actividades sexuales pagadas” no existe en las normas internacionales, nacionales o distritales como tal, por cuanto es un modo operacional de dar cuenta de la prostitución y el trabajo sexual. Estos conceptos, integran apuestas políticas opuestas que se inscriben en el reconocido debate abolicionista – laborista.

En Colombia la regulación normativa sobre las ASP hace mayor énfasis en el ámbito urbanístico y sanitario, dejando de lado los derechos de las personas que realizan estas actividades. Este hecho profundiza el estigma social y fortalece un cerco de clandestinidad en torno a esta población, lo cual tiene como consecuencia una vulneración sistemática de sus derechos a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, la identidad personal, la salud, la propia imagen, el mínimo vital, la vida, la intimidad, la justicia, entre otros.

Este enfoque en la norma es un reflejo de: (i) los álgidos debates que suscita el tema, debido a la estrecha relación que guarda con el plano de lo moral, en el que se dan posturas en apariencia irreconciliables; y (ii) los borrosos límites entre lo legal y lo ilegal en los contextos y actividades que en la actualidad se asocian con las ASP, lo que impide conocerla y analizarla en sus múltiples aristas.

Así, a partir de diversas decisiones de la Corte Constitucional sobre los derechos de las personas que ejercen actividades sexuales pagadas, el marco normativo ha incorporado progresivamente el enfoque de derechos humanos.

Como se ha explicado, en Colombia el ejercicio de las actividades sexuales pagadas por personas mayores de edad es una actividad lícita, cuando se desarrolla de manera libre, voluntaria, por cuenta propia y sin que exista algún tipo de presión, manipulación o amenaza para llevarla a cabo. Es decir, la norma diferencia el ejercicio de actividades sexuales pagadas de delitos como, la prostitución forzada, la esclavitud sexual, la trata de personas con fines de explotación sexual, y la explotación sexual comercial de niños, niñas y



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

adolescentes- ESCNNA-, en las que no existe consentimiento ni autonomía en el ejercicio de dichas actividades.

Lo anterior pues la Corte Constitucional ha reconocido la prostitución como trabajo sexual lícito y lo ha diferenciado de delitos como los mencionados con antelación, de la siguiente manera:

... existe una diferencia entre el trabajo sexual lícito que parte del ejercicio de la voluntad libre y razonada de su titular, así como de contextos de vulnerabilidad socioeconómica, y la prostitución forzada o la explotación de seres humanos por el lucro económico de terceros. Las conductas de explotación sexual, trata de personas, inducción a la prostitución, estímulo a la prostitución de menores de edad¹⁵, demanda de explotación sexual comercial de niños, niñas o adolescentes, pornografía con menores de 18 años¹⁶, turismo sexual¹⁷, prostitución de menores de 18 años¹⁸ y facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con menores de edad¹⁹, se encuentran penalizadas en Colombia, con el objetivo legítimo y deseable de suprimir y perseguir estas actividades ilegales y vulneratorias de derechos humanos (Sentencia T-594 de 2016)

De ahí que la Corte Constitucional en la Sentencia T-736 de 2015 entre otras, ha ordenado a las autoridades la formulación de políticas públicas, leyes y programas de atención que reconozcan el ejercicio de actividades sexuales pagadas como trabajo y garanticen los derechos de las personas que las realizan. Asimismo, la Corte Constitucional en las Sentencias T-629 de 2010 y T-736 de 2015 también ha señalado que las personas que realizan actividades sexuales pagadas son sujetos de especial protección constitucional, en tanto hacen parte de un grupo marginado y discriminado por su actividad. Esto quiere decir que el Estado tiene un deber de protección reforzada frente a este grupo, con el fin de garantizar sus derechos y la materialización de la igualdad.

En cuanto a la discriminación que viven estas personas, la Corte Constitucional ha dicho que 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, generando discriminación en el acceso a derechos (Sentencia T

¹⁵ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. – ESCNNA-

¹⁶ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. – ESCNNA-

¹⁷ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes en contextos de viajes y turismo.

¹⁸ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. – ESCNNA-

¹⁹ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. – ESCNNA-



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

594 de 2016).

Bajo este escenario, la producción de nuevas normas, así como la definición de acciones de política pública, demanda un análisis riguroso de los impactos que tiene cada intervención de política pública o de regulación normativa en el goce efectivo de los derechos de la población que realiza actividades sexuales pagadas.

A continuación, se abordan los conceptos de prostitución, trabajo sexual, trata de personas, explotación sexual y turismo sexual²⁰ asociados con las actividades sexuales pagadas. Posteriormente se analiza el marco normativo nacional y distrital sobre las ASP. Finalmente se revisan algunos derechos interrelacionados e interdependientes a las ASP.

Fronteras tenues: prostitución, trabajo sexual, trata de personas y explotación sexual, turismo sexual²¹ y violencia sexual

Existen diferentes formas de conceptualizar la prostitución, incluso algunas de ellas la asimilan a la trata y la explotación sexual. En este sentido, este apartado se propone evidenciar las diferencias entre los conceptos de trabajo sexual, prostitución, trata de personas, explotación sexual y violencia sexual como lo establece el marco normativo colombiano.

Prostitución y trabajo sexual

En la academia y los procesos de reivindicación de derechos de las personas que ejercen actividades sexuales pagadas existen debates en torno a uso y significado de la noción de prostitución frente a la de trabajo sexual, que se relacionan especialmente con una visión estigmatizada de la prostitución. Estas tensiones académicas y políticas pueden resumirse en los siguientes términos:

... La "puta" o "prostituta" es la etiqueta usada desde un orden patriarcal, es la que ubica en posiciones subordinadas el espacio social a las mujeres que prestan servicios sexuales remunerados (...) En el mercado laboral hablar de trabajo sexual implica equiparar su contexto laboral y social al de las condiciones de otros trabajos formalizados (...) Situar el trabajo sexual como una relación laboral permite establecer un punto de partida en el que se pueden evaluar las garantías y derechos que se aplican en el ejercicio de dicha actividad laboral. De esa forma es posible reconocer la capacidad de agencia y las diversas estrategias de resistencia de las

²⁰ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. – ESCNNA- en contextos de viajes y turismo.

²¹ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. – ESCNNA- en contextos de viajes y turismo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

mujeres que, por diversos motivos, deciden desarrollar este trabajo...
(Laverde, 2015, pp. 17, 19 y 20)

Estos debates conceptuales y políticos también se han desplegado en los análisis que la Corte Constitucional ha realizado sobre los derechos de las personas que ejercen actividades sexuales pagadas en el país.

Así, en un primer momento la Corte determinó que el Estado debía reducir los efectos nocivos de la prostitución y adelantar acciones de rehabilitación dirigidas a quienes la ejercían, por considerarla una actividad indigna e indeseable en un Estado Social de Derecho, aunque tolerada y por lo mismo no ilícita²².

Posteriormente, en la Sentencia C-636 de 2009 la Corte Constitucional señaló que existen falencias en la libertad de escogencia de la prostitución como actividad cuando se da en situaciones de marcada desventaja y pobreza y que conlleva relaciones de violencia.

Tras ello, en el año 2010 la Corte Constitucional en la Sentencia T- 629-10 se desprendió de una visión de la prostitución como actividad indigna, para reconocerla como trabajo sexual lícito y una actividad económica legítima cuando se da en condiciones voluntarias por cuenta propia o ajena y determinó que quienes ejercen estas actividades son sujetos de especial protección constitucional.

En esa oportunidad la Corte reconoció la prostitución como un trabajo y señaló que la falta de protección laboral excluye a las y los trabajadores sexuales del acceso a la justicia y del goce efectivo de sus derechos fundamentales. De manera precisa, la Corte Constitucional definió la prostitución de la siguiente manera:

"... La prostitución es definida como "la prestación de un servicio sexual por el cual se recibe una retribución económica y cuyo intercambio permite una `negociación y ejercicio de servicios sexuales remunerados´." [143] La valoración moral de la actividad, ha partido del reproche social a las relaciones sexuales en las que no medie un compromiso afectivo, no se tenga el objetivo de la reproducción, y en las que se dé una contraprestación económica, sin importar si hay voluntad en dicha transacción...".

Posteriormente, en el año 2015 la Corte Constitucional reiteró las reglas jurisprudenciales fijadas en la Sentencia T-629 de 2010 e indicó que la omisión

²² En ese sentido ver entre otras decisiones las Sentencias T-620 de 1995, Sentencia Unificada-476 de 1997



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

de regulación y vigilancia e intervención del Estado dirigida a proteger a los y las trabajadoras sexuales se ha extendido a la actividad económica de los establecimientos de comercio de las casas de prostitución, de la siguiente manera: "...En este sentido, la omisión de protección, vigilancia e intervención en la actividad económica tiene un impacto directo en el goce de los derechos de los trabajadores sexuales como una población vulnerable que no se puede desconocer ..." (Sentencia T-736/15).

De esa manera, no solo las personas que ejercen el trabajo sexual lícito deben ser protegidas por el Estado en el marco de su libre elección laboral, sino que también goza de protección el funcionamiento de casas y lugares de comercio en las que se prestan dichos servicios o en otras palabras la prostitución como actividad económica, pues la prostitución no es una actividad ilícita y su desprotección puede generar afectaciones y vulneración de los derechos de quienes trabajan en estas.

Más adelante, la Corte Constitucional en la Sentencia T-594 de 2016 precisó que quienes ejercen la prostitución no son un grupo homogéneo pues existen personas que, por marcadores de diferencia en términos socioeconómicos, raciales, etarios y de género afrontan condiciones de vulnerabilidad y discriminación acentuada por su ejercicio; además reiteró el impacto diferencial de estos efectos en el caso de las mujeres que ejercen esta actividad, como se puede ver a continuación:

...Históricamente, la prostitución ha tenido una cara visiblemente más femenina, pues son las mujeres que ejercen la prostitución, quienes han sido excluidas de la sociedad, por ejercer una actividad irregular y vergonzosa. Entonces, el trato hacia quienes ejercen esta actividad se ha fundamentado en conceptos de inferioridad y subordinación. No obstante, sólo a las mujeres, o a la parte activa del trabajo sexual, se le ha reprochado de esa forma, no a quien busca o compra los servicios...

En dicha sentencia la Corte indicó que existe una prohibición de discriminación a los y las trabajadoras sexuales por su forma de vestir y determinó que pese al reconocimiento de la prostitución como un trabajo sexual lícito que ha hecho la jurisprudencia de esa corporación judicial, existe una conceptualización de las trabajadoras sexuales como vendedoras ambulantes que: (i) las cosifica; (ii) desconoce su dignidad como personas, al equiparar los servicios que prestan con la venta de su cuerpo; y (iii) tiene por finalidad excluir a un segmento de la población del espacio público, lo cual viola sus derechos fundamentales a la libertad personal, a la libre circulación y a la igualdad.

En esa oportunidad, la Corte también recordó que el Estado colombiano no ha



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

regulado el trabajo sexual lícito de forma específica, para reconocerlo bajo la protección del derecho al trabajo, por el contrario, solo ha sido objeto de reglamentación en las normas urbanísticas de uso del suelo que determinan las zonas de tolerancia y por normas de policía que buscan proteger la salud pública. Esa tendencia de regulación normativa corresponde a un modelo "regulacionista" de la prostitución que la asumen como una realidad no deseada que debe ser tolerada por el Estado y controlar sus efectos negativos²³.

La omisión de regulación de la prostitución como una modalidad de trabajo lícito, señala la Corte Constitucional, es una fuente de discriminación legal para las trabajadoras y trabajadores sexuales y contribuye a que se perpetúen las bases de su desigualdad en la sociedad.

En conclusión, las interpretaciones constitucionales definen la prostitución como una actividad que ha sido históricamente estigmatizada por lo que su reconocimiento jurídico como un trabajo y una actividad económica lícita y legítima buscan desestigmatizarla y generar mecanismos de protección de los derechos de quienes la ejercen, pese a la ausencia de regulación normativa sobre los derechos laborales de dicha población.

Por otro lado, también es importante tener en cuenta que de manera reciente la Ley 1801 de 2016²⁴, si bien no define la prostitución o el trabajo sexual lícito, reconoce que quienes la ejercen son un grupo social que ha afrontado una discriminación histórica, por lo que como norma de policía regula su ejercicio²⁵, los requisitos de los establecimientos o lugares donde se ejerce y los comportamientos que no deben ser realizados en su ejercicio, ni por quienes soliciten dichos servicios o por propietarios, tenedores, administradores o encargados de los establecimientos donde se ejerza.

Ahora bien, dado que en la actualidad existe un déficit normativo sobre la prostitución como trabajo sexual lícito, es necesario la formulación de marcos y enfoques normativos que se centren en la garantía, protección y goce efectivo

²³ La Corte Constitucional señala: "(...) La jurisprudencia ha llegado a definir la prostitución como una actividad que va en contra de la dignidad humana, incluso cuando se presenta en el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, y ha circunscrito su trato, en un principio, exclusivamente a asignar deberes para el Estado de rehabilitar y disminuir sus efectos nocivos. Cabe resaltar que, al determinar la obligación de rehabilitación hacia las personas que ejercen el trabajo sexual estas son estigmatizadas como personas enfermas, o que requieren regresar a su estado anterior [...]" Sentencia T-594 de 2016

²⁴ Ley 1801 de 29 de julio de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"

²⁵ El artículo 42 de la Ley 1801 de 2016 define su ejercicio como: "...El ejercicio de la prostitución como tal, no da lugar a la aplicación de medidas correctivas por razones de perturbación a la convivencia, toda vez que las personas en situación de prostitución se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad para ser víctimas de trata de personas, explotación sexual o feminicidios, todas formas de graves violencias de género contra población tradicionalmente discriminada, excepto cuando se incurra en los comportamientos contrarios a esta ..."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

de los derechos de quienes realizan actividades sexuales pagadas, pues a partir de estos se cataliza la deconstrucción de los prejuicios y estereotipos que impiden la formulación y aplicación del derecho.

Trata de personas y explotación sexual, turismo sexual²⁶, explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes y violencia sexual.

De manera frecuente se asocia la prostitución con la trata de personas, la explotación sexual, el tráfico de migrantes, la explotación de menores de edad²⁷ y la explotación sexual en contextos de viajes y turismo, a continuación, se precisará la manera en que el ordenamiento jurídico colombiano ha incorporado y diferenciado estos conceptos.

El artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños²⁸, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁹ define la trata de personas de la siguiente manera:

- ... a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;

²⁶ Actualmente, se habla de explotación sexual de NNA en contextos de viajes y turismo.

²⁷ Actualmente el concepto es abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

²⁸ La Convención y el Protocolo fueron aprobados mediante la Ley 800 de 13 de marzo de 2003 "Por medio de la cual se aprueban la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000)". Así mismo, se promulgaron mediante el Decreto Nacional No. 3173 de 1 de octubre de 2004 "Por el cual se promulga la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas".

²⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 55/25 de 15 de noviembre de 2000.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;
- d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años...

Aunado a lo anterior, la Ley 985 de 2005³⁰ adoptó una estrategia nacional y una serie de medidas contra la trata de personas, la atención y la protección de las víctimas de dicha conducta y modificó el artículo 188A de la Ley 599 de 2000³¹, adicionado por la Ley 747 de 2002³² y modificado por la Ley 890 de 2004³³, con el objeto de definir el delito de trata de personas de la siguiente manera:

"...Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual³⁴ u otras formas de explotación (...)

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal..." (Artículo 188A- Ley 599 de 2000 Código Penal Colombiano).

En ese sentido, a partir de las definiciones establecidas en el Protocolo contra la Trata de Personas y el Código Penal, la trata de personas incluye la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, mediante la coacción o fuerza, con fines de explotación.

A su vez, la explotación hace referencia a obtener provecho ilegal de cualquier índole, para sí o para otra persona, lo que incluye la explotación de la

³⁰ Ley 985 de 26 de agosto de 2005, "Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma"

³¹ Ley 599 de 24 de julio de 2000, "Por la cual se expide el Código Penal".

³² Ley 747 de 19 de julio de 2002, "Por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el tipo penal de trata de personas y se dictan otras disposiciones".

³³ Ley 890 de 7 de julio de 2004, "Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal".

³⁴ Actualmente, se habla de explotación sexual de NNA en contextos de viajes y turismo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

prostitución ajena u otras formas de explotación sexual³⁵. Es decir, la explotación, incluyendo la explotación sexual y la explotación de la prostitución ajena es la finalidad del delito de trata de personas.

Ahora bien, es importante precisar que la Ley 1453 de 2011³⁶ tipificó la conducta de explotación de menores de edad, de la siguiente manera:

“...El que utilice, instrumentalice, comercialice o mendigue con menores de edad directamente o a través de terceros incurrirá en prisión de 3 a 7 años de prisión y el menor será conducido al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para aplicar las medidas de restablecimientos de derechos correspondientes...” (Artículo 93 de la Ley 1453 de 2011).

De esa manera, la explotación como delito autónomo se predica solamente de la explotación de niñas, niños y adolescentes que sean utilizados, instrumentalizados o comercializados, incluyendo cuando sean utilizados para el ejercicio de la mendicidad³⁷.

También es necesario tener en cuenta que existen marcadas diferencias entre los delitos de trata de personas y explotación de menores, por ejemplo, los sujetos pasivos, los verbos rectores, la finalidad o carácter intencional y las modalidades de agravación. Estas diferencias fueron señaladas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-464 de 2014 de la siguiente manera:

³⁵ De acuerdo con el documento del grupo de trabajo sobre la trata de personas, en el cual se realiza un “Análisis de algunos importantes conceptos del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, sobre el concepto explotación de la prostitución ajena y explotación sexual se establece: 9. *Ante todo, cabe observar que, fuera del ámbito de la trata de personas, la prostitución y los asuntos conexos están concretamente reservados a las leyes y políticas de los diversos Estados parte.(...).* 10. *Los términos explotación de la prostitución ajena y explotación sexual se han dejado intencionalmente sin definir en el Protocolo, para que todos los Estados pudieran ratificar el instrumento, independientemente de su política nacional sobre la prostitución. En el Protocolo se aborda la explotación de la prostitución ajena únicamente en el contexto de la trata de personas. Con arreglo al Protocolo, no existe obligación alguna de penalizar la prostitución. En diferentes sistemas jurídicos se cumplen las disposiciones del Protocolo, independientemente de si en ellos se legaliza, regula, tolera o penaliza la prostitución.* 11. *En la “ley modelo de la UNODC sobre la trata de personas” figura la siguiente definición de la explotación de la prostitución ajena: “Por explotación de la prostitución ajena se entiende la obtención ilegal de beneficios financieros u otros beneficios materiales de la prostitución de otra persona”. Se agregó la palabra “ilegal” para indicar que tenía que ser ilegal de acuerdo con las leyes nacionales sobre la prostitución. Es aconsejable definir esos términos si se los usa en la legislación interna (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, 2010)*

³⁶ Ley 1453 de 24 de junio de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

³⁷ Es importante aclarar que la Corte Constitucional determinó que “...la expresión “mendigue con menores de edad” tipifica exclusivamente la utilización de menores de edad para el ejercicio de la mendicidad y no el ejercicio autónomo de la misma en compañía de estos...” Sentencia C-464 de 2014.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

"...Los delitos en comparación de explotación de menores, contenido en el artículo 93 de la Ley 1453 de 2011 y el delito de trata de personas estipulado en el artículo 188 –A del Código Penal no tienen identidad típica por cuanto se diferencian en cuatro puntos cardinales. En primer lugar, por los sujetos pasivos de ambos tipos penales; en el artículo demandado –explotación de menores-, el sujeto pasivo es determinado al recaer exclusivamente sobre menores de edad, mientras que en la trata de personas el sujeto pasivo puede ser cualquier persona, es decir, es indeterminado. En segundo lugar, aunque ambos delitos comprenden conductas alternativas, los verbos rectores son completamente distintos: la explotación de menores reprocha al que utilice, instrumentalice, comercialice o mendigue con menores de edad, por su parte, la trata pena a quien capte, traslade, acoja o reciba a cualquier persona. En tercer lugar, el tipo penal de trata de personas se diferencia de la explotación de menores al contener un ingrediente subjetivo o un carácter intencional distinto del dolo que se emplea para describir la conducta, en este caso, el delito de trata prevé como elemento adicional una finalidad de explotación, inexistente en el delito de explotación de menores. Finalmente, el delito de trata de personas presenta modalidades de agravación ausentes en el delito de explotación de menores..." (Sentencia C-464 de 2014)

Es decir, se reitera que en la trata de personas la finalidad es la explotación, obtener provecho ilegal para sí o para otra persona, mientras el delito de explotación de menores penaliza el uso o instrumentalización de niñas, niños y adolescentes sin que sea necesario probar la obtención de provecho propio o ajeno.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que existe un amplio marco normativo de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes que incluye la obligación estatal de adoptar medidas de prevención, atención y sanción a la trata de personas en especial de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual³⁸.

De dicho marco normativo se destaca la definición de prostitución y pornografía infantil³⁹ que recoge el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos

³⁸ En especial: (i) Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, aprobado por Colombia mediante la Ley 704 de 2001; (ii) Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991; (iii) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, aprobado por Colombia mediante la Ley 765 de 2002.

³⁹ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. – ESCNNA-



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía⁴⁰ y que se transcriben a continuación:

“... b) Por prostitución infantil⁴¹ se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución;

c) Por pornografía infantil⁴² se entiende toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales...”(Artículo 2 del Protocolo)

También se destaca el delito de turismo sexual⁴³ introducido por la Ley 1336 de 2009⁴⁴ en el que se castiga la utilización sexual de niñas, niños y adolescentes en actividades turísticas.

Así, tras revisar las diferencias entre los delitos de trata de personas y explotación sexual, y la explotación de menores de edad en contextos de viajes y turismo, es oportuno reiterar que la penalización de estas conductas busca proteger los derechos a la dignidad, la libertad y la prohibición de tratos crueles inhumanos y degradantes, entre otros, mientras que, como bien lo señala la Corte Constitucional “...el trabajo sexual lícito, es decir, la prostitución por cuenta propia o por cuenta ajena -a partir del ejercicio de la voluntad libre y razonada, y la actividad comercial de las casas de prostitución-, no se encuentran penalizadas en Colombia...” (Sentencia T-594 de 2016).

Por otro lado, mediante la Ley 1257 de 2008⁴⁵ el Estado colombiano adopta una serie de normas para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias, tanto en el ámbito público como en el privado y el acceso a la justicia a dichas mujeres para su protección y atención en tales casos. En la ley en mención en su artículo 2º se define la violencia contra la mujer así:

“Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales

⁴⁰ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. – ESCNNA-.

⁴¹ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. – ESCNNA-.

⁴² Actualmente el concepto es abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

⁴³ Actualmente el concepto es explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes. – ESCNNA- en contextos de viajes y turismo.

⁴⁴ Ley 1336 de 21 de julio de 2009, “Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de Lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes”.

⁴⁵ Ley 1257 de 2008 *Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.” (Ley 1257 de 2008, capítulo 1, artículo 2º)

De igual forma la Ley 1257 de 2008 presenta de manera desagregada los tipos de daño contra la mujer, como herramienta de interpretación de la ley, estableciendo por daño o sufrimiento sexual:

“Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas. (Ley 1257 de 2008, capítulo 1, artículo 3º).

En dicha ley se estableció: **(i)** los principios de aplicación de la ley; **(ii)** los derechos de las mujeres y los derechos de las víctimas de violencia; **(iii)** las medidas de sensibilización y prevención; **(iv)** las medidas de protección en casos de violencia tanto en el ámbito familiar como en ámbitos diferentes al familiar; **(vi)** las medidas de atención; **(vii)** las sanciones.

También, mediante la Ley 1719 de 2014⁴⁶ el Estado colombiano adoptó una serie de medidas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial de la violencia sexual asociada al conflicto armado interno y dirigidas a atender de manera prioritaria las necesidades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual.

De esa manera, la Ley 1719 de 2014 estableció: **(i)** los derechos y garantías para las víctimas de violencia sexual; **(ii)** lineamientos que deben orientar la investigación y juzgamiento en materia de violencia sexual, entre estos se destacan la obligación de adelantar las investigaciones en un plazo razonable y bajo el impulso de los funcionarios judiciales y las recomendaciones para los funcionarios judiciales en el tratamiento de la prueba; **(iii)** medidas de protección y reglas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual; **(iv)** medidas de atención en salud para las víctimas de violencia sexual; **(v)** medidas de reparación integral para las víctimas de violencia sexual; y **(vi)** la necesidad de fortalecer la política del Ministerio de

⁴⁶ Ley 1719 del 18 de junio de 2014, *Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Defensa en materia de derechos sexuales y reproductivos, salud sexual y reproductiva, equidad y violencia basada en género⁴⁷.

Aunado a lo precedente, la Ley 1719 de 2014 adicionó al Código Penal las siguientes conductas relacionadas con hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado: **(i)** acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años; **(ii)** actos sexuales con persona protegida menor de catorce años; **(iii)** prostitución forzada en persona protegida; **(iv)** esclavitud sexual en persona protegida; **(v)** trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual; **(vi)** esterilización forzada en persona protegida; **(vii)** embarazo forzado en persona protegida; **(viii)** desnudez forzada en persona protegida; y **(ix)** aborto forzado en persona protegida.

Estos delitos están orientados a proteger los derechos a la dignidad, la integridad, los derechos sexuales y reproductivos, la libertad, la prohibición de tratos crueles inhumanos y degradantes, entre otros, en un contexto de conflicto armado.

Por lo anterior, es preciso tener en cuenta que, como se ha dicho con antelación, el ejercicio de ASP solo es lícito cuando se da en condiciones libres y voluntarias en mayores de edad, pues de lo contrario se configurarían fenómenos de explotación o de violencia sexual que pueden o no estar relacionadas con el conflicto armado, en esos eventos corresponderá a la Fiscalía General de la Nación de acuerdo con lo establecido en el artículo 250 de la Constitución Política de 1991 y las disposiciones de la Ley 1719 de 2014 adelantar la investigación de los hechos, garantizar los derechos de las víctimas y tramitar ante la administración de justicia el juzgamiento de estas conductas.

Panorama normativo de las ASP a nivel nacional

El marco jurídico colombiano se ha caracterizado por una tendencia "mixta" o "ecléctica" frente al abordaje de la prostitución. Es decir, la regulación incluye medidas provenientes de los distintos modelos normativos de corte abolicionista, prohibicionista, reglamentarista y legalista.

En ese sentido, la Ley 599 de 2000- Código Penal Colombiano sanciona la inducción a la prostitución, es decir, el acto de persuasión, instigación y/o provocación para que una persona se prostituya, con el objeto de obtener lucro

⁴⁷ Artículo 30 de la Ley 1719 de 2014



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

o beneficio alguno⁴⁸.

Así mismo, el Código Penal Colombiano también sanciona el proxenetismo con menor de edad (Artículo 213-A), el constreñimiento a la prostitución (Artículo 214); el estímulo a la prostitución de menores (Artículo 217); la demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años (Artículo 217-A) y el turismo sexual⁴⁹ de menores (Artículo 219). Al mismo tiempo, considera lícito el acto individual de vincularse a la prostitución, razón por la cual la persona que la realiza no puede ser perseguida sólo por ese hecho, ni quien desarrolla actividad económica en torno suyo⁵⁰.

Por su parte y como se vio con antelación, la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, señala que la prostitución en sí misma no puede ser objeto de sanción, puesto que es una actividad que expone a las personas que la realizan a múltiples formas de violencia y vulneración de derechos.

A pesar de lo anterior, en el Código Nacional de Policía y Convivencia predominan las medidas en las que subyace la concepción de que, si bien la realización de actividades sexuales pagadas no está prohibida a nivel individual, siempre que no estén de por medio otros delitos, debe ser regulada para garantizar los derechos de terceros.

Por lo anterior, la Ley 1801 de 2016 incluye disposiciones sobre: **(i)** la ubicación y el funcionamiento de los establecimientos o lugares en los que se ejerza la prostitución; **(ii)** los comportamientos que afectan la convivencia y por lo tanto no deben ser realizados por las personas que ejercen la prostitución; **(iii)** los comportamientos que no deben ser realizados por quienes solicitan los servicios de prostitución; y **(iv)** los comportamientos que afectan la convivencia y que no deben ser realizados por propietarios, tenedores, administradores o encargados de los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerza la prostitución.

Por otro lado, las disposiciones sobre el uso del suelo como la Ley 902 de 2004⁵¹, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional No. 4002 de 2004⁵² también

⁴⁸ Así lo explica la Corte Constitucional: El lucro, en todo caso, no debe entenderse necesariamente económico, pues debe incluirse la posibilidad de conseguir un favor ajeno, ganar cierta posición social o agradar a alguien. Corte Constitucional. Sentencia C-636 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo. Ver fundamentos 4.2 y 4.3.

⁴⁹ Actualmente, se habla de explotación sexual de NNA en contextos de viajes y turismo.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-629 de 2010. Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Ver fundamento 2.4.4.

⁵¹ Ley 902 de 26 de julio de 2004 *Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.*

⁵² Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

acogen un enfoque que presupone la existencia de la prostitución y la necesidad de su regulación para garantizar derechos de terceros. Así, estas normas establecen las restricciones para la ubicación de establecimientos en los que se ejerce la prostitución según criterios de incompatibilidad con usos residenciales y dotaciones educativas, con el fin de garantizar el interés general.

Panorama normativo a nivel distrital de formulación de políticas públicas y de las ASP

A nivel distrital, es importante destacar que el Decreto 668 de 2017⁵³ establece que los sectores de la Administración Distrital responsables de formular políticas públicas deben seguir las orientaciones definidas por el CONPES D.C. para su aprobación y/o actualización, de acuerdo con la Guía para la Formulación e Implementación de las Políticas Públicas del Distrito Capital de la Secretaría Distrital de Planeación.

Así las cosas, en el proceso de la formulación de la Política Pública Distrital de ASP, la Secretaría Distrital de la Mujer ha dado cumplimiento, con todo el rigor, a los lineamientos establecidos en la Guía para la Formulación e Implementación de las Políticas Públicas del Distrito Capital de la Secretaría Distrital de Planeación.

En acatamiento de lo citado en precedencia, a continuación, se listan las disposiciones que regulan el ejercicio de ASP a nivel distrital, sin embargo, es necesario precisar que estas disposiciones también se centran en aspectos urbanísticos, policivos y de salud pública:

El Acuerdo Distrital No. 079 de 2003⁵⁴- Código de Policía de Bogotá **(i)** señala la prohibición de permitir o propiciar el ingreso de menores de edad a lugares donde se realiza ejercicio de prostitución con el fin de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes; **(ii)** determina que las personas que ejercen la prostitución deben ser respetadas pues su ejercicio en sí mismo, no da lugar a la aplicación de medidas correctivas; **(iii)** enuncia los comportamientos que deben observar quienes ejercen la prostitución para proteger la salud y la convivencia, es decir el interés general; **(iv)** señala los comportamientos de "[...] quienes utilizan personas en prostitución [...]" para salvaguardar la salud y la convivencia; **(v)** reglamenta el funcionamiento y ubicación de los establecimientos y lugares en los que se ejerce la prostitución; y **(vi)** incluye como obligación de las autoridades distritales la prevención de la prostitución y facilitar la rehabilitación de quien la ejerza.

⁵³ Decreto Distrital No. 668 de 5 de diciembre de 2017, *Por medio del cual se reglamentan los artículos 127 y 128 del Acuerdo 645 de 2016 y se dictan otras disposiciones*

⁵⁴ Acuerdo Distrital No. 079 de 20 de enero de 2003, "Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Es necesario aclarar que, si bien estas disposiciones no proscriben la prostitución, en su redacción es notoria la objetivación del cuerpo de quienes la ejercen, pues indica que hay personas que pueden, mediante una transacción monetaria, hacer uso de otras personas, términos que son contrarios a la dignidad humana de quienes ejercen ASP.

Además, el Código de Policía de Bogotá, D.C busca garantizar el interés general, en concreto la convivencia, la salud pública y los derechos de niñas, niños y adolescentes y solo hace referencia a que las personas que ejercen la prostitución merecen respeto, pero no desarrolla los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el Acuerdo Distrital No. 143 de 2005⁵⁵ adoptó disposiciones sobre el manejo del VIH/SIDA en el Distrito Capital y determinó que los establecimientos donde se favorezcan, ofrezcan, permitan o presten servicios de encuentros sexuales deberán suministrar de manera previa y gratuita preservativos o condones a quienes asistan a ellos y material informativo sobre la importancia del uso del preservativo, los riesgos o peligros de contraer el VIH-SIDA y enfermedades de transmisión sexual. Por tanto, esta disposición centra sus acciones en la salud pública.

En igual sentido, la creación y reglamentación de la Mesa Interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución que se dio mediante el Decreto Distrital No. 126 de 2007⁵⁶, modificado por el Decreto Distrital No. 527 de 2014⁵⁷, obedeció a la necesidad de articular las acciones de las entidades distritales sobre el manejo y control de los servicios relacionados con la prostitución, en términos de intervención urbanística, ordenamiento territorial, control fiscal y programas de intervención social; no obstante, no hace referencia a los derechos de las personas que ejercen ASP.

Del mismo modo, el Decreto Distrital No. 335 de 2009 reglamentó desde un enfoque urbanístico los usos de alto impacto referidos a prostitución.

Posteriormente, el Decreto Distrital No. 428 de 2013⁵⁸ que determina la

⁵⁵ Acuerdo Distrital No. 143 de 2005, "Por el cual se dictan unas disposiciones en materia de prevención, control y tratamiento del síndrome de inmunodeficiencia humana VIH y del Sida en Bogotá, D.C."

⁵⁶ Decreto Distrital No. 126 de 30 de marzo de 2007, "Por el cual se crea y reglamenta la Mesa Interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el Distrito Capital"

⁵⁷ Decreto Distrital No. 527 de 21 de noviembre de 2014 "Por medio del cual se crean las instancias de coordinación del Sector Administrativo Mujeres, se determina la participación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las instancias de coordinación existentes en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones"

⁵⁸ Decreto Distrital No. 428 de 27 de septiembre de 2013



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

estructura y funciones de la Secretaría Distrital de la Mujer estableció las siguientes obligaciones a desarrollar por parte de la Administración Distrital: (i) formular el plan de protección integral dirigido a mujeres en ejercicio de prostitución, heterosexuales, lesbianas, bisexuales y transgeneristas, con enfoque diferencial⁵⁹; (ii) diseñar el modelo de abordaje de las mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y transgeneristas en ejercicio de la prostitución, con enfoque de derechos y de género, y orientar su implementación⁶⁰.

Es decir, solo hasta la expedición del Decreto Distrital No. 428 de 2013 se planteó la necesidad de formular instrumentos, planes y modelos de abordaje centrados en la protección y garantía de las mujeres que ejercen ASP.

A través de la Resolución 490 de 2015 el Distrito Capital aprobó la Estructura del Plan de Acción para la protección integral de las mujeres en ejercicio de la prostitución, el cual se estructura a través de cuatro ejes: i) garantía de derechos de las mujeres en ejercicio de prostitución; ii) desarrollo de capacidades para la salida del ejercicio de la prostitución; iii) promoción de alternativas ante el ingreso; iv) procesos transversales.

Finalmente, es necesario tener en cuenta el marco normativo nacional que diseña acciones afirmativas dirigidas a garantizar los derechos de las personas que afrontan situaciones de vulnerabilidad y discriminación que pueden acentuarse en el ejercicio de ASP, a partir de lo establecido en el Documento Diagnóstico e Identificación de factores estratégicos de la PPASP en el Capítulo 6. Análisis del marco jurídico⁶¹, en el que se destacan algunos instrumentos normativos que desarrollan el enfoque diferencial a partir de criterios como la raza, etnia, discapacidad⁶² e identidad de género y orientación sexual y que deberán ser tenidos en cuenta en la PPASP para garantizar de manera diferenciada los derechos de las personas que ejercen estas actividades en la ciudad.

Marco de Derechos: Derechos interrelacionados e interdependientes a las ASP en Colombia

La Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) reconoció la universalidad,

⁵⁹ Literal q, artículo 5 del Decreto Distrital No. 428 de 2013

⁶⁰ Literal i del artículo 10 del Decreto Distrital No. 428 de 2013

⁶¹ Esta información se señala con mayor desarrollo en el Documento Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos de la Política de Actividades Sexuales Pagadas, en la página 124. Este documento parte integral de presente documento.

⁶² Ley 1618 de 2013 "Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad"; Decreto 470 de 2007 "Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad".



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

indivisibilidad, interrelación e interdependencia de los derechos humanos⁶³ y señaló que los derechos humanos de las mujeres y niñas son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales⁶⁴.

En ese contexto, a la hora de regular las ASP y reconocer y garantizar los derechos de quienes las ejercen, es importante tener en cuenta que existen otros derechos consagrados en la Constitución Política de 1991 y desarrollados ampliamente por la Corte Constitucional, cuyo goce efectivo se articula de manera indivisible, interrelacionada e interdependiente a estos.

En especial se destacan los derechos a la **(i)** dignidad humana, **(ii)** la igualdad y **(iii)** los derechos sexuales y reproductivos.

En efecto, la **dignidad humana** reviste en el ordenamiento jurídico colombiano el carácter de derecho, principio y valor que se constituye en un elemento definitorio del Estado Social de Derecho y de la democracia constitucional, como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia T-881 de 2002. Así, la dignidad humana está vinculada a la garantía de: (i) la autonomía individual; (ii) las condiciones materiales de existencia; y (iii) la integridad física y moral de quienes las ejercen.

Por tanto, una formulación normativa sobre ASP que se enmarque en la dignidad humana de quienes ejercen estas actividades redunda de manera positiva en el goce efectivo de otros derechos interdependientes de la dignidad humana como el derecho a la igualdad, el derecho al trabajo, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la identidad personal, el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la propia imagen o el derecho al mínimo vital, entre otros⁶⁵.

Aunado a lo anterior, el derecho a **la igualdad** es reconocido en el artículo 13 de la Constitución Política en el marco de la igualdad formal, es decir que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley; sin embargo, para que esa igualdad se materialice, se consagra la obligación estatal de adoptar acciones dirigidas a grupos discriminados o marginados y proteger de manera especial a las y los sujetos que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta.

Es decir, el artículo 13 de la Constitución Política de 1991 establece la necesidad de diseñar acciones afirmativas⁶⁶ y de no discriminación a favor de sujetos de

⁶³ Párrafo 5.

⁶⁴ Párrafo 18.

⁶⁵ Sentencia T-881/02

⁶⁶ Las acciones afirmativas han sido definidas por la Corte Constitucional como medias transitorias que promueven la transformación de las relaciones de desigualdad y discriminación que afectan a grupos,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

especial protección constitucional, para alcanzar la igualdad material, garantizar el goce efectivo de sus derechos y con ello proteger su dignidad humana en un Estado Social de Derecho. Entre estas-os están quienes ejercen ASP, pues han sido reconocidos como un grupo de especial atención, a lo que además se le suma que no son grupo homogéneo de personas, por lo que deben ser tenidos en cuenta otros criterios como la edad, el género, la raza, etc. que pueden acentuar su situación de vulnerabilidad y discriminación.

Por otro lado, abordar las ASP en un plano normativo y de políticas públicas implica reflexionar sobre la sexualidad y el reconocimiento de los **derechos sexuales y reproductivos** en el ordenamiento jurídico colombiano. En ese sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 274 de 2015 señaló que los derechos sexuales y reproductivos aluden a la facultad de las personas de tomar decisiones libres sobre su sexualidad y su reproducción, por lo que el Estado debe garantizar los recursos necesarios para hacer efectiva tal determinación.

También, estableció que los derechos sexuales no son un medio para lograr la reproducción pues desarrollan de manera amplia la sexualidad humana. Pese a ello, los derechos sexuales y reproductivos están estrechamente relacionados dado que "...la autonomía en las decisiones reproductivas contribuye a llevar una vida sexual sin riesgo de embarazos no deseados, lo que quiere decir que cada una de estas categorías posee una definición y un contenido propio, pero parten de una base común..."⁶⁷

Así, la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de la información en la materialización del derecho a la salud sexual, lo que implica garantizar: (i) información y educación oportuna, veraz, completa y libre de prejuicios sobre todos los aspectos de la sexualidad⁶⁸; (ii) acceso a servicios de salud sexual de calidad que permitan atender y prevenir las infecciones, dolencias y enfermedades que afecten el ejercicio de la sexualidad⁶⁹; y (iii) educación e información sobre diversos métodos anticonceptivos y acceso a los mismos en condiciones de calidad y la posibilidad de elegir aquél de su preferencia; esta es una condición de posibilidad del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos⁷⁰.

colectivos y sujetos. Estas medidas hacen uso de un trato diferenciado y desigual para avanzar en la garantía de la igualdad material. Ver entre otras: Sentencias C- 371 de 2000, C-184 de 2003, C- 044 de 2004, C-989 de 2006, C 667 de 2006 y C-765 de 2012.

⁶⁷ Sentencia T- 274 de 2015

⁶⁸ Ver sentencia T-293 de 1998.

⁶⁹ Ver sentencias T-926 de 1999 y T-465 de 2002 en las que se ordena a las EPS demandadas el suministro a un hombre de un medicamento para la disfunción eréctil y T-143 de 2005 en la cual se ordena a la EPS la implantación de una prótesis peneana con el fin de corregir la misma patología.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Ver fundamento 6.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

En cuanto a los derechos reproductivos, en la Sentencia T-732 de 2009 la Corte Constitucional determinó que los derechos reproductivos llevan implícita la protección de la autodeterminación reproductiva y, el acceso a los servicios de salud reproductiva, en especial: (i) educación e información sobre los diversos métodos anticonceptivos, acceso a los mismos y posibilidad de elegir aquél de su preferencia; (ii) acceso a la interrupción voluntaria del embarazo de forma segura, sin exigencia de requisitos inexistentes, en las causales despenalizadas por la Sentencia C-355 de 2006⁷¹; (iii) medidas que garanticen una maternidad libre de riesgos en los periodos de gestación, parto y lactancia y que brinden las máximas posibilidades de tener hijos sanos; y (iv) prevención y tratamiento las enfermedades del aparato reproductor⁷².

Las Actividades Sexuales Pagadas en el Derecho Internacional

En el derecho internacional, las referencias a la prostitución son escasas y por lo general están relacionadas con dos delitos: trata de personas y explotación sexual. Teniendo presente que trata, explotación sexual y prostitución son diferentes, se presenta a continuación cada una de las alusiones que el derecho internacional hace de la prostitución.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer- CEDAW⁷³ estableció en su artículo 6 la obligación estatal de suprimir la trata y la explotación de la prostitución de las mujeres, en los siguientes términos: "...Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de las mujeres..."

Al tenor de la disposición transcrita, es posible afirmar que la CEDAW busca eliminar todas las formas de explotación de las mujeres, incluyendo la explotación con fines de prostitución, sin que esto se traduzca en una prohibición o sanción del ejercicio de la prostitución en condiciones no relacionadas con la explotación.

⁷¹ Las causales de despenalización establecidas en la Sentencia C-355 de 2006 son las siguientes: i) cuando el embarazo constituye peligro para la vida o la salud física o mental de la mujer, certificada por un médico; ii) cuando existe una grave malformación del feto que haga inviable su vida, situación que, igualmente, debe ser certificada por un médico; y iii) cuando el embarazo sea resultado de un acto de violencia sexual, imponiendo como requisito para su aplicación la denuncia del delito por parte de la mujer que solicita el aborto.

⁷² Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2009. Ver fundamentos 7 y 8.

⁷³ Aprobada mediante la Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y aprobada mediante la Ley 51 de 2 de junio de 1981 "Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980".



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Con la pretensión de hacer seguimiento a la CEDAW se previó en el artículo 17 de la misma la creación de un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el cual emite recomendaciones a los Estados con el fin de lograr el cumplimiento a plenitud de la Convención. En este sentido, el Comité de la CEDAW ha proferido las recomendaciones generales No. 19 y 24 relacionadas con la prostitución.

De tal forma, la Recomendación general No. 19⁷⁴ en sus numeral 14 dispuso que la pobreza y el desempleo aumentan el riesgo de ser víctima de trata de personas y que existen nuevas formas de explotación sexual como el turismo sexual⁷⁵ entre otras, prácticas que son incompatibles con la igualdad de los derechos y la dignidad de las mujeres y que ponen a las mujeres en situaciones especiales de riesgo a ser víctimas de violencia y malos tratos.

Así mismo, el Comité CEDAW en el numeral 15 de la Recomendación general N° 19 determinó que la pobreza y el desempleo obligan a muchas mujeres a ejercer la prostitución y recordó que aun cuando la prostitución como actividad puede ser lícita, acentúa el riesgo de las mujeres que la ejercen a ser víctimas de violencia y de marginalización, por lo que los estados deben protegerlas contra los diferentes tipos de violencia, incluyendo la violencia sexual.

Aunado a lo anterior, en el numeral 16 se señaló que las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios conducen frecuentemente al aumento de la prostitución, la trata de mujeres y actos de agresión sexual contra la mujer, que requieren la adopción de medidas de protección y sanción a cargo de los Estados.

Por otro lado, el Comité de la CEDAW en su Recomendación general No. 24 sobre la mujer y la salud⁷⁶ señaló en el numeral 6 que los Estados deben prestar especial atención a las necesidades y los derechos en materia de salud de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables, entre estas las mujeres que trabajan en la prostitución.

De igual forma, en el numeral 18 de esta Recomendación general también se recuerda que las mujeres que trabajan en la prostitución también son especialmente vulnerables a contraer VIH/SIDA y otras enfermedades transmitidas por contacto sexual.

⁷⁴ Adoptada por el Comité de la CEDAW en el 11º período de sesiones en el año 1992.

⁷⁵ Actualmente, se habla de explotación sexual en contextos de viajes y turismo.

⁷⁶ Adoptada por el Comité de la CEDAW en el 20º período de sesiones en el año 1999.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Por lo anterior, el Comité CEDAW indicó que los Estados Partes deben garantizar, sin perjuicio ni discriminación, el derecho a información, educación y servicios sobre salud sexual para todas las mujeres y niñas, incluidas las que hayan sido objeto de trata, aun si no residen legalmente en el país.

De otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷⁷ reconoce el derecho al trabajo que incluye la libertad de elegirlo y la obligación de los estados de tomar medidas adecuadas para su garantía⁷⁸, reconociendo el derecho a la seguridad social⁷⁹ y al disfrute del más alto nivel posible en materia de salud física y mental⁸⁰.

De igual forma, en el ámbito del Derecho Internacional del Trabajo, la Organización Internacional del Trabajo -OIT se ha referido a la prostitución como una de las peores formas de trabajo infantil.⁸¹

Igualmente, es importante tener en cuenta que el Convenio No. 29 de la OIT⁸² prohíbe cualquier modalidad de trabajo forzoso definido en su artículo 2 como "...todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente...".

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el marco de las ASP se da una vulnerabilidad acentuada de personas transgénero que realizan este tipo de actividades, cobra especial importancia la prohibición de la discriminación por razones de orientación sexual y/o identidad de género que establece el marco internacional de protección de derechos humanos.

⁷⁷ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y aprobado por la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968, "por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos", así como el Protocolo Facultativo de este último.

aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966"

⁷⁸ Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

⁷⁹ Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

⁸⁰ Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

⁸¹ Artículo 3b del Convenio No. 182 de 1999 de la OIT, Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, aprobado mediante la Ley 704 de 21 de noviembre de 2001, "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación", adoptado por la Octogésima Séptima (87a.) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, O.I.T., Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999)"

⁸² Convenio No. 29 de la OIT, Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, aprobado en Ginebra el 28 de junio de 1930, aprobado mediante la Ley 23 de 1967, "Por la cual se aprueban varios Convenios Internacionales del trabajo, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en las Reuniones 14a (1930), 23a (1937), 30a(1947, 40a (1957) y 45a (1961)."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

En ese sentido, los Principios de Yogyakarta⁸³ sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género que fueron adoptados en 2007 por un grupo de expertos, y que si bien no son vinculantes, resultan fundamentales pues recogen la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos relevantes para la garantía del derecho a una vida libre de violencias y la prohibición de la discriminación por razones de orientación sexual y/o identidad de género.

Al adoptar e implementar los principios de Yogyakarta (2006) se está reconociendo que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; que todos los derechos humanos son universales, complementarios, indivisibles e interdependientes; que la orientación sexual y la identidad de género son esenciales para la dignidad y la humanidad de toda persona y no deben ser motivo de discriminación o abuso. Estos principios afirman la obligación primordial de los Estados de implementar los derechos humanos.

Se destacan los siguientes principios que deben ser tenidos en cuenta en la PPASP: **(i)** el derecho al disfrute universal de los Derechos Humanos; **(ii)** derechos a la igualdad y a la no discriminación; **(iii)** el derecho a la seguridad personal; **(iv)** el derecho de toda persona a no ser detenida arbitrariamente; **(v)** el derecho de toda persona a no ser sometida a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes; **(vi)** el derecho a la protección contra todas las formas de explotación, venta y trata de personas; **(vii)** el derecho al trabajo; y **(viii)** el derecho a la libertad de movimiento.

De acuerdo con lo anterior, la Resolución HRC/32 de 24 de junio de 2016 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones⁸⁴ Unidas impulsada, entre otros por el Estado colombiano, deplora los actos de violencia y discriminación que se cometan contra personas por su orientación sexual o identidad de género.

Estos principios y documentos de derecho internacional son un referente hermenéutico importante para la garantía de los derechos de las personas LGBTI que ejercen ASP en la ciudad.

De igual forma, el Derecho Internacional también ha desarrollado el marco de protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad y personas pertenecientes a pueblos indígenas y ha proscrito la discriminación racial en diversos instrumentos internacionales. Entre esos instrumentos se

⁸³ Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género que fueron adoptados en 2007 por un grupo de expertos. Adoptados en Yogyakarta Indonesia del 6 al 9 de noviembre de 2006.

⁸⁴ Resolución HRC/32 proferida el 24 de junio de 2016 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el 32º periodo de sesiones.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

destacan los siguientes:

- a. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, proferida por la Organización de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, aprobada mediante la Ley 1346 de 2009.
- b. Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad, promulgada por la Organización de Estados Americanos el 7 de junio de 1999, aprobada por el Estado colombiano mediante la Ley 762 de 2002.
- c. Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, aprobada por el Estado colombiano mediante la Ley 22 de 1981.
- d. Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobada por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991.

En síntesis, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicable al Estado colombiano, la prostitución como trabajo sexual lícito no está prohibida y es abordada con el fin de: i) determinar los delitos y las conductas que no pueden ser toleradas por los Estados y deben ser sancionadas para garantizar los derechos y libertades de quienes la desarrollan; y (ii) definir las obligaciones estatales en materia de atención y protección a las personas que realizan esta actividad, bajo un enfoque diferencial y en especial a las mujeres, teniendo en cuenta que están expuestas a mayores niveles de discriminación, violencia y vulneración de derechos.

Además, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos también ha desarrollado instrumentos que permiten abordar el ejercicio de ASP desde los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial, que garanticen los derechos de las personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad y que ejercen estas actividades, en particular, personas con orientaciones sexuales o identidades de género diversas, afrodescendientes, pertenecientes a pueblos indígenas y personas con discapacidad, entre otros.

Incidencia de las ASP en la calidad de vida y el goce efectivo de derechos de quienes las realizan: Justificación para una política pública de ASP

La noción de ASP permite reflexionar sobre las relaciones entre el mercado, la ciudad, el sexo, los afectos y el dinero, y sus impactos en la autonomía, las libertades y el goce efectivo de derechos de las personas que las ejercen; y a partir de ello, diseñar e implementar acciones de política pública que respondan a la problemática derivada de dichas situaciones.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

La problemática que se aborda con esta política pública tiene entre sus orígenes la estigmatización y discriminación a la que se encuentran sometidas las personas que realizan ASP en virtud de su oficio; además de las condiciones de alta vulnerabilidad en las que se encuentran -de manera *a priori* e independiente del ejercicio de estas- las personas que las realizan, derivadas en muchos casos de bajos niveles educativos, bajos recursos económicos, poca o nula experiencia en el desarrollo de otro oficio o profesión, edad en la que inician el desarrollo de las ASP⁸⁵, haber sido víctimas de desplazamientos forzados u otras afectaciones del conflicto armado, entre otras.

Al realizar una caracterización de la población que realiza ASP en Bogotá⁸⁶ y analizar de manera específica el perfil sociodemográfico de estas, los datos sugieren no solo un acceso desigual a derechos, oportunidades y servicios de las PRASP, sino también una profundización de su situación de vulnerabilidad y detrimento de su calidad de vida, derivado de aspectos propios del desarrollo mismo de la actividad.

Por ejemplo, desde el punto de vista de la integridad física, es posible identificar factores que van en detrimento del estado de salud de las PRASP como su exposición a diferentes tipos de violencias, alto riesgo de contagio de Enfermedades de Transmisión Sexual, limitado acceso a los servicios de salud, entre otros.

En cuanto a las condiciones del lugar de trabajo, existen aspectos que perjudican la calidad de vida de las PRASP relacionados con factores higiénico-sanitarios, de ruido, iluminación, confort térmico, ventilación, seguridad, entre otros.

De igual forma, las condiciones del entorno también resultan ser factores de riesgo para la PRASP: abuso policial, consumo de sustancias psicoactivas, consumo de alcohol, exposición a la delincuencia (especialmente en quienes ejercen en calle), discriminación del vecindario, que se puede agravar por transfobia y xenofobia, acarreando homicidios o femicidios, conflictos familiares, entre otros.

⁸⁵ Muchas de estas personas manifiestan haber iniciado las actividades cuando aún eran menores de edad, lo que configura el delito penal de abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

⁸⁶ La Secretaría Distrital de la Mujer, por medio del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá, adelantó una caracterización de las Personas que Realizan ASP en contextos de prostitución en la ciudad. En la caracterización, la dimensión "Calidad de vida", que da cuenta en parte del ejercicio de derechos de las personas que realizan ASP y de sus condiciones socioeconómicas, analiza tres categorías: vivienda y hogar, trayectorias educativas y salud. La caracterización también desarrolla las dimensiones "Poblacional" donde desarrolla el perfil demográfico, redes de apoyo y factor económico - familiar, y "Actividades sexuales pagadas" donde presenta cifras relativas a las dinámicas y violencias de las ASP. Esta información se presenta y analiza en el capítulo de información cuantitativa y cualitativa del presente documento.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Adicionalmente, a partir de la información de línea base que soporta la formulación de la política pública, se reconoce además que quienes realizan ASP guardan mayor relación con ciertas categorías sociales que las ponen en doble situación de vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres y las personas de los sectores sociales LGTBI.

De acuerdo con la caracterización, del total de personas encuestadas:

“(…) el 96,8% (6.867) son mujeres, (…) En relación con la orientación sexual, el mayor porcentaje de personas que ejercen prostitución se encuentra en las personas heterosexuales equivalente a un 88,1% (6.250), hay un 2,3% (164) de mujeres lesbianas que la ejercen, el 0,8% son gays (59) y el 7,7% (545) son bisexuales. (…) De las 7.094 personas que en Bogotá realizan ASP en contextos de prostitución el mayor porcentaje se ubica en mujeres cisgénero (96,5%), el 1,8% (127) son mujeres transgénero, el 0,2% (22) hombres transgénero (…)” (Observatorio PPLGBTI, 2018).

Lo mismo ocurre con otras categorías sociales que se cruzan de forma relevante con quienes realizan las ASP. En estas últimas se encuentran las y los jóvenes 55,9% (3.966); migrantes 32,7% (2.316) y personas provenientes de otras partes del país 42,5% (3.017). También, aquellas personas que, por pertenecer a algún grupo étnico, revisten de especiales características: Negro(a), Afrocolombiano(a), Palenquero(a) 5,7% (402), e Indígena 1,9% (137), según los datos de la caracterización a PRASP en contextos de prostitución (Secretaría Distrital de la Mujer, 2017).

Así, existen indicios claros de que:

- “… (Q)uienes acaban vendiendo servicios sexuales son las personas que viven en los márgenes de la sociedad y están más expuestas a la discriminación y la opresión.
- Las mujeres —que con frecuencia sufren discriminación y desigualdad y soportan una carga desproporcionada de pobreza— forman la mayoría de las personas que se dedican al trabajo sexual en el mundo.
- Algunas personas venden servicios sexuales porque sus oportunidades son limitadas.
- (…) Las personas transgénero y los hombres representan un número significativo de las personas dedicadas al trabajo sexual en muchos Estados y, a menudo, declaran sufrir un grado elevado de vulnerabilidad a los abusos.
- Las personas sometidas a discriminación por su etnia, casta, identidad indígena o condición migratoria o que viven en la pobreza también suelen



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

constituir una parte desproporcionadamente alta de las personas que ejercen el trabajo sexual” (Amnistía Internacional, 2016, Pp. 6).

Entonces, las barreras de acceso a derechos que enfrentan algunas de las personas que realizan ASP, no se limitan a las vulneraciones y calidad de vida precedentes al ejercicio de estas, ni a la precarización de las condiciones laborales y la discriminación propias del ejercicio de la actividad, sino que se expanden a otras circunstancias atentatorias de las libertades y la dignidad humana, arraigadas en las diversidades e identidades de estas personas.

Entonces, en el marco de la formulación de esta política pública, resulta fundamental considerar las vulnerabilidades -relativas al bienestar social- que enmarcan la situación de derechos y la calidad de vida de las personas que realizan ASP. Estas se derivan, no solo de la precarización del trabajo, sino también de condiciones previas de vulnerabilidad de las personas, y de la discriminación y desventajas que se dan como consecuencia de la combinación de sus múltiples identidades y diversidades, limitando su realización de derechos, su desarrollo de capacidades y su acceso a bienes y servicios.

Así pues, teniendo en cuenta que las ASP constituyen una actividad compleja, con múltiples problemas, factores y actores implicados, y que tienen un campo limitado de regulación y control estatal -al menos desde una perspectiva garantista de los derechos de las PRASP, se requiere de lineamientos claros de atención y protección de estas personas, y de promoción y defensa de sus derechos, a partir de una intervención articulada desde diferentes sectores de la Administración Distrital.

El abordaje que se le ha dado al tema no ha sido suficiente para superar la precaria situación de derechos que viven las personas que realizan ASP, sobre todo porque se ha limitado el desarrollo de acciones aisladas de carácter asistencialista, enmarcadas en alguno de los modelos actuales de abordaje del tema, pero que se alejan de una perspectiva integral que reconozca, garantice y restablezca los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, así como aquellas encaminadas a modificar las condiciones sociales, económicas y culturales que desencadenan las situaciones de vulnerabilidad, desigualdad y discriminación que se materializan en el ámbito de las ASP.

La vulneración de derechos que viven las personas que realizan ASP no se supera solamente con la declaratoria de estas actividades como un trabajo, ni con la persecución del cliente, usuario o demandante como delincuente. La estigmatización, las condiciones en las que se realiza la actividad y los bajos niveles de calidad de vida de un número importante de la población que realiza ASP, requiere de acciones afirmativas, antidiscriminatorias, y de una amplia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

oferta de servicios estatales.

En línea con lo anterior, el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”, en el marco del Pilar 1: Igualdad en Calidad de Vida, estableció el programa Mujeres Protagonistas, Activas y Empoderadas en el Cierre de Brechas de Género a cargo del Sector Administrativo Mujeres, en el que fijó como meta de resultado: “Aumentar en un 5% la participación de mujeres en las instancias y espacios de participación y en sus niveles decisorios”, y entre sus metas de producto asociadas “Generar una Política Pública Distrital para la protección integral y la generación de oportunidades para las personas en ejercicio de prostitución y la lucha contra la explotación sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual”.

La política pública de actividades sexuales pagadas del Distrito Capital constituye una apuesta por una aproximación distinta a la problemática en cuestión, que va más allá del abordaje desde el control sanitario y administrativo que tradicionalmente se ha manejado, para afrontar el tema desde una postura garantista de derechos de las personas que las realizan, alejándose tajantemente de toda forma de violencia o delito sexual⁸⁷ y buscando por el contrario su visibilización en procura de la prevención, control y sanción de estos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el 26 de diciembre de 2019 se aprueba mediante Documento CONPES número 11 la Política pública de Actividades sexuales pagadas 2020 – 2029 y su Plan de Acción, cuya estructura consta de 4 objetivos específicos, 11 resultados esperados y 60 productos. Con la entrada en vigencia de esta política pública, los 13 sectores administrativos responsables de la implementación de los productos iniciaron las acciones pertinentes para su ejecución y seguimiento, de tal modo que se pudieran cumplir con las metas de producto y resultado establecidas.

Sin embargo, en el proceso de implementación de la política pública de actividades sexuales pagadas, algunas entidades responsables de productos evidenciaron dificultades para ejecutar sus compromisos según lo dispuesto en el plan de acción en términos del indicador, metas, vigencia o definición de los productos, al igual que la necesidad de adaptar y/o modificar metas y ejecución de los mismos, atendiendo al estado de emergencia económica, social y sanitaria surgido por la pandemia del Coronavirus – COVID- 19. Lo anterior llevó a 11 sectores de la administración distrital a solicitar a la Secretaría Distrital de la Mujer, como entidad líder de la política, que se realizaran ajustes de fondo en la formulación de sus productos. Ante esta situación, la Secretaría Distrital de la

⁸⁷ Trata de personas, inducción a la prostitución, constreñimiento a prostitución, explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, violencias de género, entre otras.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Mujer decidió iniciar la actualización del Plan de Acción de la Política Pública de ASP, de acuerdo con la "Guía para la formulación e implementación de Políticas Públicas del Distrito" de la Secretaría Distrital de Planeación.

Así las cosas, se iniciaron mesas de trabajo intersectoriales para revisar y concertar los ajustes solicitados con las siguientes entidades: Alta Consejería para las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, Secretaria Distrital de Gobierno, Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, Secretaría de Educación del Distrito, Secretaría Distrital de Integración Social, Sector Hábitat, Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría Distrital de la Mujer, solicitaron hacer ajustes a sus productos, teniendo en cuenta el actual Plan Distrital de Desarrollo "Por Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI". De igual manera, durante dicha fase tres sectores del distrito como lo son; Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de la Mujer, han propuesto incluir siete (7) productos nuevos, lo cual potencializara el plan acción de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas.

Como resultado del trabajo de concertación con las entidades anteriormente mencionadas, se actualizó el plan de acción de la política pública de ASP, quedando con una estructura de 4 objetivos específicos, 11 resultados esperados y 73 productos esperados, de los cuales, 47 de ellos fueron objeto de algún ajuste. Igualmente, se realizó la armonización con el nuevo Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental Para la Bogotá Del Siglo XXI", actualizando la información de los proyectos de inversión mediante los cuales se implementan los productos que componen el plan de acción de la política.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Diagnóstico e identificación de factores estratégicos

Como se ha explicado anteriormente, la noción de actividades sexuales pagadas se entiende como un intercambio de sexo y/o afecto por algún tipo de bien o contraprestación económica, que se realiza por personas mayores de edad en total uso de sus facultades.

En tal sentido es un concepto que solo aplica en un marco de legalidad del intercambio entre lo sexual y algún tipo de pago. Así, actividades sexuales pagadas aplica cuando se trata de relaciones entre adultos plenamente consentidas, sin ninguna condición de explotación, ni personas víctimas de trata de personas. En este caso existe una primacía de la autonomía física, económica y política de quienes se dedican a dichas actividades. Cualquier interacción sexo-comercial que no goce de estas condiciones debe seguir las rutas de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes y de lucha contra la trata de personas derivadas de las leyes colombianas y de las políticas públicas para enfrentar estos delitos.

Este concepto permite observar y abordar la vulneración de derechos para las personas que realizan estas actividades, de forma específica, con relación a la educación, salud, trabajo, vivienda, la discriminación y violencias, a las que se ven expuestas por la realización de estas.

En este sentido, éstas problemáticas no corresponden a condiciones homogéneas, sino que tienen implicaciones distintas cuando se analizan a través de los enfoques de política (derechos humanos, género, poblacional-diferencial, territorial y ambiental), por lo tanto, en el proceso de formulación de la PPASP se han tomado como elementos estructurales dichos enfoques⁸⁸, frente a los cuales se considera lo siguiente.

Enfoque de derechos humanos: En el marco de estos lineamientos, para las actividades sexuales pagadas, se parte de entender como un ejercicio de toma de decisiones en procura del bienestar social de las personas que realizan estas actividades, para esto se ha promovido su participación, así como de actores vinculados, de forma activa e incidente, a partir de sus diferencias y diversidades; en todas las fases de formulación de la política. De tal forma que se parte de reconocer la vulneración de derechos y las particularidades de las personas que realizan estas actividades, así como de vinculados, y a su vez

⁸⁸ Los análisis a partir de los enfoques se presentan de forma detallada en el capítulo 7 Abordaje de Enfoques de Derechos Humanos, Género, Poblacional, Diferencial, Territorial y Ambiental del Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

analizar las condiciones y situaciones que determinan acciones específicas para promover y reconocer el desarrollo de estas personas a partir de condiciones para su propio agenciamiento.

Enfoque de derechos de las mujeres: atendiendo a que las personas que ejercen actividades sexuales pagadas son mayoritariamente mujeres, se reconocerá y promoverán acciones para garantizar y restablecer la igualdad real y efectiva y los derechos de las mujeres que realizan ASP.

Enfoque de género: reconocimiento y transformación de las relaciones desiguales de poder que subordinan a las mujeres, que producen discriminación y barreras de acceso a bienes y servicios, en el contexto del desarrollo de actividades sexuales pagadas. Así mismo a través de este enfoque se observan las relaciones de poder que operan por una parte, desde un nivel simbólico, a lo que se espera deben ser las mujeres y sujetos feminizados, y desde un ordenamiento social que mantiene lo femenino en el ámbito de lo privado (el cuidado, lo no reconocido, lo no valorado) y lo masculino en el ámbito de lo público (lo representativo).

Enfoque poblacional- diferencial: reconocimiento y transformación de las desigualdades que impiden el ejercicio pleno de los derechos por razones étnico-raciales, ruralidad, cultura, situación socioeconómica, identidad de género y orientación sexual, ubicación geográfica, discapacidad, religión, ideología y edad. Se concreta en la incorporación de acciones afirmativas para transformar las condiciones de discriminación, desigualdad y subordinación; de tal forma que se busca abordar de manera interseccional para identificar "como las personas viven múltiples discriminaciones y opresiones..." (SDP, 2019, p.18), para así poder diseñar e implementar acciones que logren superar estas desigualdades.

En este sentido, el enfoque poblacional- diferencial implica adoptar medidas específicas para todos los grupos, según sus particulares características partiendo del reconocimiento de la diversidad y el respeto por las diferencias, con la finalidad de lograr transformar las relaciones de desigualdad y discriminación que afectan a grupos, colectivos y sujetos, como son las personas que realizan actividades sexuales pagadas.

Enfoque territorial. En el marco de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas, el enfoque territorial se aborda desde dos perspectivas. Por un lado, a partir de la movilidad en el territorio y su relación con las dinámicas de las ASP, entendiendo la necesidad articulación y coordinación de los temas relativos a estas actividades entre Bogotá y los municipios vecinos de la región Sabana Central, con miras a optimizar y concatenar la implementación de la PPASP,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

vinculando actores y esfuerzos institucionales entre el Distrito y la Sabana Central. Así, resulta necesario que, en el marco de la política pública de ASP, se definan funciones específicas en las instancias que se creen y reglamenten para su implementación, que den cuenta de un esquema de gobernanza que permita articular e integrar a Bogotá con los municipios vecinos y aledaños para así concretar alternativas de fortalecimiento y trabajo aunado a largo plazo en la región para la garantía de derechos de las personas que realizan ASP y prevención de delitos cercanos a dichas actividades.

Por el otro, se analiza en relación con la norma y la necesidad de que a través de los instrumentos de planeación del territorio se establezcan de forma explícita los lineamientos y condicionantes que regulen las incompatibilidades de la localización de las ASP respecto a los usos residenciales y dotacionales como los de educación y salud para quienes posean un establecimiento destinado a las ASP.

Así, el estudio de las dinámicas territoriales de las actividades sexuales pagadas debe permitir comprender dónde se realizan multiescalarmente y cómo mitigar los efectos negativos en la convivencia respecto a sus entornos desde la garantía de los derechos de la ciudadanía en general y de quienes las ejercen en particular, a fin de orientar la disposición del uso del suelo para el cumplimiento de las condiciones de incompatibilidad previstas en la ley.

En ese sentido, la Ley 902 de 2004, que modificó los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997, en normas urbanísticas establece la incompatibilidad con usos del suelo residenciales y dotacionales de carácter educativo, con reglamento del Gobierno Nacional. Así como insta a las Alcaldías a la evaluación de los avances o retrocesos y a la proyección de programas de reordenamiento para los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución⁸⁹ y actividades afines, en el marco de las revisiones de los planes de ordenamiento territorial.

A su vez, la Ley 4002 de 2004, reglamentaria de los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997, definió en su artículo primero: 1) Los servicios de alto impacto referidos a la prostitución⁹⁰ y actividades afines como "aquellos que comprenden cualquier clase de actividad de explotación o comercio del sexo, realizados en casas de lenocinio, prostíbulos o establecimientos similares,

⁸⁹ Es necesario indicar que, a la luz de la Ley 902 de 2004, se hace uso del término "prostitución". sin embargo, se precia que para este documento y con el propósito de aclarar el alcance y objetivos de esta Política Publica se hace uso del término "Actividades Sexuales Pagadas- ASP".

⁹⁰ Es necesario indicar que, a la luz de la Ley 4002 de 2004 y la Ley 388 de 1997, hacen uso del término "prostitución". sin embargo, se precia que para este documento y con el propósito de aclarar el alcance y objetivos de esta Política Publica se hace uso del término "Actividades Sexuales Pagadas- ASP".



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

independientemente de la denominación que adopten"; 2) el uso compatible como "aquel que por su impacto negativo no puede ser desarrollado ni coexistir con otros usos definidos como principales, complementarios, compatibles, restringidos o mezclados entre sí en las áreas, zonas o sectores donde estos últimos se permitan"; 3) los usos dotacionales o institucionales educativos como aquellos que "se desarrollan en inmuebles destinados a la prestación de servicios de educación formal o no formal, de carácter público o privado y de cualquier clase o nivel"; y 4) los programas de reordenamiento de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines como aquellos que "establecen las actuaciones, las actividades y todos los demás aspectos necesarios para la relocalización en sitios permitidos, de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, que resulten incompatibles con los usos dotacionales educativos o de vivienda".

En su segundo artículo, respecto a la incompatibilidad y localización explica que "el desarrollo de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines deberá regularse de manera especial en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o reglamenten, los cuales precisarán los sitios específicos para su localización, las condiciones y restricciones a las que deben sujetarse". En su artículo tercero define las tres condiciones para el desarrollo de servicios de alto impacto referidos a la prostitución en los inmuebles donde se presten estos servicios: 1) Contar con la respectiva licencia de construcción autorizando el uso en el inmueble; 2) Desarrollar y localizar la actividad y sus servicios complementarios, incluidos los estacionamientos que exigieran las normas urbanísticas, exclusivamente al interior del predio; y 3) Las demás que determinen las autoridades locales.

Y, en su artículo cuarto, se definen unas reglas mínimas para los programas de reordenamiento en la relocalización de los establecimientos existentes permitidos por normas anteriores que se desenvuelvan en usos incompatibles, adoptar mecanismos ágiles para informar a quien administre o detente la propiedad de éstos "donde pueden ubicarlos, los plazos y condiciones para ello, de acuerdo con las normas del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, o los instrumentos que lo desarrollen y reglamenten", programas que deben garantizar al menos la participación de las autoridades competentes en el Distrito en materia de bienestar social, salubridad, seguridad y medio ambiente.

El Decreto Distrital 190 de 2004, POT vigente, en su artículo 347 se refiere a las condiciones para los establecimientos ligados a los servicios de alto impacto desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico que cumplan con: Las normas urbanas referentes a los usos del suelo y edificabilidad; para el desarrollo



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

de los usos permitidos se deberá obtener la correspondiente licencia de construcción en sus diferentes modalidades o el reconocimiento; no se permitirá el desarrollo de estos servicios en el área de influencia residencial y de uso dotacional; deberán funcionar en estructuras diseñadas y construidas para el uso o adecuaciones para los mismos. Se permitirá el desarrollo de vivienda para el celador o administrador, la cual debe funcionar como una unidad privada independiente; y para los establecimientos prestadores de servicios turísticos, presentes en la zona donde se permitan los servicios de alto impacto de diversión y esparcimiento de escala metropolitana (*Wiskerías, streap-tease* y casas de lenocinio o similares), deben cumplir con los requisitos establecidos por la Ley 300 de 1996 "Por la cual se expide la Ley de Turismo y se dictan otras disposiciones". En el parágrafo 1 establece además las condiciones en cuanto a salubridad, saneamiento, bienestar social, seguridad y medio ambientales serán las contenidas en el Decreto Distrital 188 de 2002 y las demás normas que lo complementen o modifiquen; y en el parágrafo 2 que la ficha normativa correspondiente hará la delimitación precisa de los subsectores en las áreas de actividad señaladas como Zona Especial de Servicios de Alto Impacto y definirá la asignación específica de usos principales, complementarios y restringidos y las normas de edificabilidad correspondientes en cada uno de ellos. El artículo 358 especifica que las casas de lenocinio, entre otros servicios de diversión y esparcimiento de alto impacto, requieren "de estudios de impacto adelantados por el DAPD y el DABS para su reglamentación y condiciones de localización".

El Decreto 126 de 2007 (modificado por el artículo 23 del Decreto 527 de 2014) por medio del cual se crea y reglamenta la Mesa Interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución⁹¹ y actividades afines en el Distrito Capital, en su componente territorial "involucra el análisis y propuesta de alternativas de intervención urbanística y de ordenamiento territorial referentes a las zonas de servicios de alto impacto con usos ligados a la prostitución. La Coordinación estará a cargo de la Secretaría Distrital de Planeación, con el apoyo de la Empresa de Renovación Urbana y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público" sin eximir "a las demás entidades integrantes de la Mesa de prestar el apoyo necesario, dentro del marco de sus competencias y según las particularidades de cada caso".

Los lineamientos y condicionantes que regulan las incompatibilidades de localización de los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerce este tipo de actividad económica (Código 9609, CIIU Rev 4 A.C.) responden

⁹¹ Es necesario indicar que, a la luz del Decreto 126 de 2007 y Decreto 527 de 2014, se hace uso del término "prostitución". Sin embargo, se precia que para este documento y con el propósito de aclarar el alcance y objetivos de esta Política Pública se hace uso del término "Actividades Sexuales Pagadas- ASP".



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

a disposiciones nacionales vigentes regladas a través de la Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía y Convivencia cuyo objeto es establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional, entre otros, en sus artículos 43, 44, 46, 83, 84, 85, 86 y 87 establece los requisitos para los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerza la prostitución⁹² (entre ellos la obtención del concepto sanitario para su funcionamiento y no realizar publicidad alusiva a la actividad en la vía pública), en cuanto a comportamientos en el ejercicio de las actividades sexuales pagadas - ASP y para quien esté al frente de estos espacios (entre otros, cumplir con los requisitos para los establecimientos y que no se ejerza por fuera de las zonas u horarios establecidos para ello). Refiere al perímetro de impacto de la actividad económica no estar alrededor de hospitales, hospicios, centros de salud, religiosos y de educación para el trabajo y desarrollo humano además de los usos dotacionales educativos mencionados antes. Agrega que corresponderá a los Consejos Distritales o Municipales, a iniciativa de la Alcaldía, establecer el perímetro para el ejercicio de las actividades en mención, respetándose los derechos adquiridos de los establecimientos legalmente constituidos. Frente al informe de registro en Cámaras de Comercio, la administración podrá acceder en tiempo real a las matrículas mercantiles registradas o modificadas, a quien corresponde verificar que las actividades económicas estén autorizadas por la reglamentación de las normas de uso del suelo y las que la desarrollen o complementen, de la respectiva jurisdicción.

Señala el párrafo que, en caso de modificación del nombre, datos de ubicación, cambio de domicilio o de la actividad económica se requerirá aportar certificación donde conste el uso del suelo permitido para estas actividades mercantiles, expedido por la oficina de planeación o el sistema que se establezca para el efecto. Sobre el control de actividades que trascienden a lo público que puedan afectar la convivencia y orden público, bajo otras denominaciones como clubes sociales bar, taberna, whiskería, strep-tease, etc están sujetos a esta norma. Los establecimientos abiertos o cerrados al público tendrán que cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica, entre otros, con los siguientes: 1) Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación; 2) Mantener vigente la matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad; 3) La comunicación de la apertura del establecimiento, al comandante de estación o subestación de Policía del lugar donde funciona el mismo, por el medio más expedito o idóneo, que para tal efecto establezca la Policía Nacional. Y durante la ejecución de la actividad

⁹² Es necesario indicar que, a la luz de la Ley 1801 de 2016, se hace uso del término "prostitución". sin embargo, se precia que para este documento y con el propósito de aclarar el alcance y objetivos de esta Política Pública se hace uso del término "Actividades Sexuales Pagadas- ASP".



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

económica respecto a lo urbanístico cumplir con: 1) Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva; 2) los horarios establecidos para la actividad; 3) Las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas; 4) El objeto registrado en la matrícula mercantil y no desarrollar otra actividad diferente; y 5) Para ofrecer los servicios de alojamiento al público u hospitalidad, se debe contar con el registro nacional de turismo (Sentencia C-088/2019).

Es de tener presente en el marco del enfoque territorial que: 1) Bogotá está en proceso de revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial por vencimiento de su vigencia, dicha revisión inició a finales del año 2016 y se proyecta para esta actual administración culminarlo.

Enfoque ambiental. Este enfoque para la PPASP es contemplado a partir los escenarios de contacto: establecimiento y calle, y la relación con los objetivos ambientales del Plan de Gestión Ambiental- PGA 2008-2038. Frente al primer escenario, es muy importante el control del ruido, y el mejoramiento de las condiciones del aire, el agua y el manejo de residuos, encontrando relación en la categoría de calidad ambiental en lo que respecta al objetivo de calidad sonora, el cual intenta aportar en la prevención y mitigación del ruido, según lo establecido en las normas vigentes, y al nivel adecuado según los usos y actividades propios de cada zona (SDA, 2010). Por otra parte, se tiene relación en la categoría de ecoeficiencia respecto a los objetivos del uso eficiente del agua y la energía, los cuales buscan promover el consumo racional de estos recursos y contar con instalaciones de calidad que sean controladas y reguladas para ello.

En cuanto a la calle, las mayores dificultades observadas se encuentran en zonas de concentración de establecimientos, no solo porque es donde se da contacto, sino porque son lugares que presentan alta afluencia de vehículos, falta de árboles y dispersión inadecuada de basuras. El espacio público en estos territorios se encuentra lejos de la habitabilidad y el disfrute, siendo una potencial fuente de deterioro de la salud. Dicha situación, se relaciona con dos categorías de objetivos planteadas por el Plan de Gestión Ambiental: calidad ambiental y armonía socioambiental.

Como parte del proceso de formulación de esta política pública, la Secretaría Distrital de la Mujer, en el año 2017, adelantó un ejercicio de Caracterización de Personas que Realizan Actividades Sexuales Pagadas (CRASP) en contextos de prostitución en Bogotá -2017⁹³, la cual es la línea base de la presente política.

⁹³ La Secretaría Distrital de la Mujer, adelantó la Caracterización de Personas que Realizan Actividades Sexuales Pagadas en contextos de prostitución en Bogotá -2017, la cual es la línea base de la PPASP. En la caracterización, la dimensión "Calidad de vida", que da cuenta en parte del ejercicio de derechos de las personas que realizan ASP y de sus condiciones socioeconómicas, analiza tres categorías: vivienda y hogar,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

De tal forma, que para efectos del presente documento se indican las variables relacionadas con los enfoques de género y diferencial, edad⁹⁴, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica- racial, discapacidad, cuidadoras/es, así como víctimas del conflicto armado, personas habitantes de calle, y se tienen en cuenta la situación de las personas con estatus de migrante y su relación con las ASP.

Por lo tanto, a continuación, se presenta los principales elementos que se describen en el Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos de la PPASP, en el capítulo de información cuantitativa y cualitativa referente a las variables, fenómenos y eventos que configuran la situación particular de la problemática en estudio.

Dimensión poblacional - Perfil socio demográfico – Descriptivo

Esta dimensión aborda dos ejes temáticos principales, el perfil socio demográfico, y la economía familiar y relaciones de apoyo. En desarrollo de estos se encuentran aspectos como el sexo y orientación sexual, los lugares y modalidades para la realización de las ASP, rangos etarios, estado civil, auto reconocimiento étnico, conformación e ingresos del hogar, y redes de apoyo.

Las actividades sexuales pagadas componen un sector segmentado, competitivo y jerárquico, que además de constituirse en fuente de ingresos principalmente para mujeres cisgénero y transgénero, en posiciones de subordinación dentro de jerarquías de clase, raza y etnicidad; en su interior, organiza los cuerpos de manera jerárquica con base en patrones físicos de belleza, trayectorias sociales y condiciones de existencia, estableciendo relaciones sociales de dominación que se entrecruzan en la trayectoria vital. En este sentido se observó:

Sexo y orientación sexual: A partir del cruce entre las respuestas sobre sexo de nacimiento y sobre la identidad de género, la caracterización construyó la variable sexo/género mediante la cual, es posible afirmar que el 96,5% de las personas que realizan actividades sexuales pagadas son mujeres cisgénero, el 1,8% mujeres transgénero, el 1,4% hombres cisgénero y el 0,3% hombres

trayectorias educativas y salud. La caracterización también desarrolló las dimensiones "Poblacional", a partir de la cual configura el perfil demográfico, redes de apoyo y factor económico – familiar, y "actividades sexuales pagadas" que presenta cifras relativas a las dinámicas de las ASP y las violencias que viven quienes las realizan. La información completa se presenta en el Documento Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas 2019.

94 La edad dentro de la caracterización permite establecer análisis que evidencian situaciones diferenciales entre las personas que realizan ASP. Como parte de la caracterización, participaron personas mayores de edad que realizan ASP, teniendo en cuenta que el Código Penal y el Código de Policía reconocen estas actividades como lícitas.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

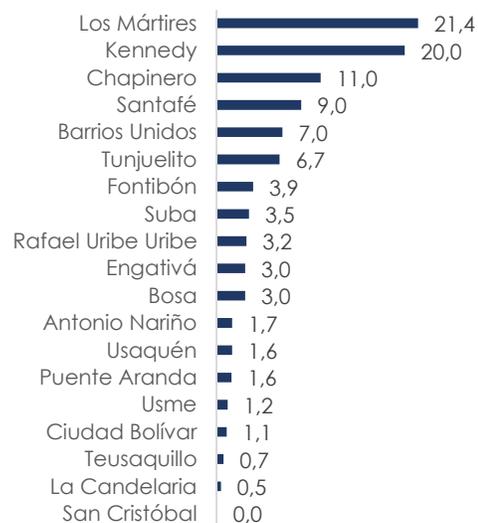
Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

transgénero. Así las cosas, se puede afirmar que el desarrollo de ASP en calle y establecimiento en Bogotá se nutre mayoritariamente de mujeres y población feminizada.

En relación con la orientación sexual de las personas que realizan ASP, se observa que 88,1% se identifica como heterosexual, mientras que un 11,9% con otras identidades: 7,7% bisexual, 2,3% lesbiana, 0,8% gay, 0,8% otra, y 0,3% no sabe o no responde.

Lugares de realización de las Actividades Sexuales Pagadas: La caracterización abarcó las 19 localidades urbanas del Distrito Capital y permitió estimar que el 61,3% de la población que realiza ASP se concentra en las localidades de Los Mártires, Kennedy⁹⁵, Chapinero y Santafé (Gráfico 1). Debe tenerse en cuenta que tan solo el 47% de las personas radica su residencia en la misma localidad donde realiza la actividad, elemento que permite entrever la llamada “doble vida” que deben llevar algunas de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá.

Gráfico 1 Distribución de la población que realiza ASP según localidad



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Si se cruzan las cifras anteriores con las Zonas Especiales de Servicios de Alto Impacto⁹⁶ - ZESAI previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial – POT de

⁹⁵ En la localidad de Kennedy se identifican dos puntos de concentración: La primero de mayo y Patio Bonito.
⁹⁶ De acuerdo con el artículo 346 del Decreto 190 de 2004, las Zonas Especiales de Servicios de Alto Impacto son aquellas zonas de servicios para actividades relacionadas con los usos ligados al trabajo sexual, la diversión y el esparcimiento, y los demás comercios y servicios que determine la ficha normativa. Dichas zonas incluyen:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Bogotá, las cuales se encuentran ubicadas en las UPZ⁹⁷: Alcázares, La Sabana, Venecia, Bosa Central, Corabastos y Álamos, encontramos que son coincidentes con la distribución de la población que realiza actividades sexuales pagadas por localidad y con la distribución de los establecimientos de contacto y servicio para estas actividades. De estas zonas, solo está reglamentada la UPZ La Sabana como ZESAI.

Adicionalmente, si se toma la información de las 10 UPZ establecidas en la cartografía del POT No. 42 de la *Presentación de la Revisión General del POT para consideración del Consejo Territorial de Planeación Distrital – CTPD* (SDP, 2019) como áreas para la venta y consumo de licor (Américas, Bosa Central, Chapinero, Carvajal, Chico Lago, Galerías, Las Nieves, Restrepo, Santa Bárbara y Venecia) y se realiza el cruce con la distribución de la población que realiza ASP por localidad y con los establecimientos de ASP, resulta coincidente con las localidades establecidas.

Modalidad: En el marco de la caracterización se definieron dos modalidades de contacto con la persona que paga por sexo: en la calle y en establecimiento. El 80,8% de las personas establecen el contacto en establecimientos tales como bares, whiskerías, casas de lenocinio, burdeles, etc., y el restante 19,2% entabla el contacto en calle, esto es, plazoletas, parques, frente a establecimientos, etc.

De acuerdo con los resultados del estudio, las actividades sexuales pagadas son realizadas en un 96,5% por mujeres cisgénero; de las cuales, el 82,4% las realiza en un establecimiento. En el caso de las mujeres transgénero, quienes representan el 1,8% de la población que realiza ASP, se estima que 68,5% realiza la actividad en calle.

Edad: En este punto es importante mencionar que en el diseño estadístico se definió como unidad de observación, muestreo y análisis a las personas mayores de edad, teniendo en cuenta que el Código Penal y el Código de Policía reconocen que las actividades sexuales pagadas son lícitas, siempre que sean realizada por personas mayores de edad, de forma voluntaria y consiente, y en cumplimiento de las normas legales establecidas.

De acuerdo con la información levantada se estima que el 50% de la población no supera los 25 años, considerándose como una población joven. En este sentido el 63,9% de la población de 46 años o más, tiene como punto de contacto la calle, y se ubican principalmente en la zona del centro de la ciudad.

whiskerías, *streptase*, casas de lenocinio, así como bares, tabernas, discotecas, moteles, hoteles de paso y residencias, que presten servicio al ejercicio de la prostitución.

⁹⁷ Unidades de Planeación Zonal



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

La localidad que concentra la mayor proporción de población en este grupo de edad es Santa Fe (37,8%). La población más joven (18 a 45 años), por el contrario, se concentra en los establecimientos, llegando a un 82,6%. Se estima que el porcentaje de mujeres transgénero que supera los 46 años es del 12,8%, frente al 3,4% de las mujeres cisgénero.

Estado civil: En otros aspectos de la caracterización se pudo estimar que el 86,9% de las personas que realiza ASP están solteras, lo cual no significa que no se hayan casado o comprometido, simplemente que en el momento de la encuesta no vivían con una pareja. En la población extranjera se evidencia una mayor proporción de personas solteras, 93,4%, frente a las personas nacionales, 83,8%.

Procedencia: Los procesos migratorios de otros países hacia Bogotá han generado cambios en muchos aspectos de las dinámicas de las ASP. De acuerdo con el estudio se estima que el 32,7% de la población que realiza ASP (entre octubre y diciembre de 2017) provenía de otros países (99,8% Venezuela). Esta situación ha establecido marcadas diferencias en la composición por edad. Si bien la población que realiza ASP tiene un promedio de edad 27,3 años, para las nacionales el promedio se estima en 29,5 años, mientras que para las personas provenientes de otro país es de 24,8 años.

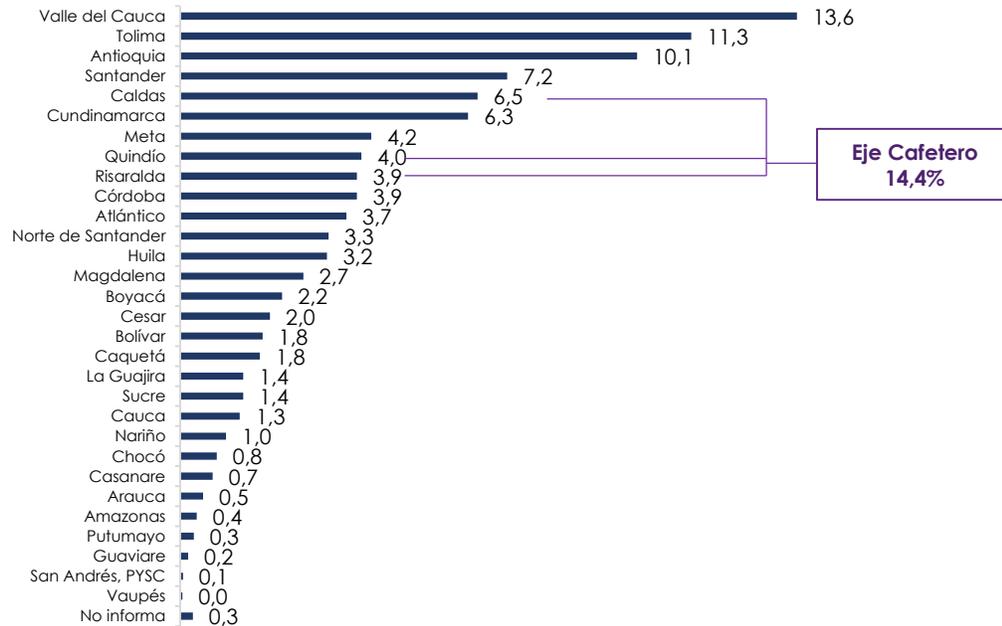
Es importante resaltar, que existe un 42,5% de la población que realiza ASP en Bogotá, que provienen de otros departamentos, siendo la zona cafetera (Caldas, Risaralda y Quindío) el 14,4% de estas(os) migrantes internas(os), seguido del Valle de Cauca, el Tolima, y Antioquia con el 13,6%, 11,3% y 10,1% respectivamente (Gráfico No.2).

Gráfico No. 2. Distribución de la población que realiza ASP en Bogotá que nació en otro departamento



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Autoreconocimiento étnico: Se partió de reconocer la existencia de los sesgos de inclusión y exclusión que implica el autorreconocimiento, debido a que este depende, en parte, del desarrollo de la conciencia individual de pertenencia que tiene cada uno a un pueblo. La pregunta en la caracterización indagó por la autodefinición étnico/racial según cada quien considere sus rasgos físicos o tradiciones culturales. De acuerdo con los resultados arrojados por esta pregunta, el mayor porcentaje de personas encuestadas (39,9%) se identifica como blanca(o)⁹⁸, como mestizas(os) (28,1%) o no se identifica con ninguno (16,1%), y un menor porcentaje de personas se identifica como negra(o), afrocolombiana(o), palenquera (o) (5,7%), indígena (1,9%) o parte del pueblo Rrom o gitano (0,4%).

Dimensión poblacional. Conformación del hogar y economía familiar

Conformación del hogar: De acuerdo con los resultados del estudio, el 27,3% de las personas están en hogares unipersonales, el 32% hacen parte de hogares donde no existe cónyuge o pareja (en estos hogares las personas ASP declaran tener hijas(os) y adicionalmente pueden existir otro tipo de familiares). Se estima que un 24,8% de hogares son no parentales o con familiares diferentes

⁹⁸ Se presentaron separadas las opciones de blanca(o) y mestiza(o), con la intención de identificar si operan todavía las tensiones entre las categorías planteadas y realizar los análisis pertinentes.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

a padre, madre o hijas(os). El porcentaje de personas que pertenecen a hogares nucleares tradicionales no supera el 12,1%. Por último, se identificó que solo el 3,9% de las personas hacen parte de hogares con padre o madre, además de otros familiares diferentes a hijas(os) (Gráfico 3).

Gráfico 3 Tipología del hogar de la población que realiza ASP



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

La prevalencia de hogares con presencia de personas con limitaciones físicas o mentales permanentes es de 5,8%, lo cual implica, en muchos casos, costos adicionales, mayor dedicación por parte de algunos integrantes del hogar o la ayuda de otras personas fuera del hogar. Si bien el estudio no indaga directamente por este tipo de redes de apoyo, si indagó por redes de apoyo desde lo económico y lo emocional.

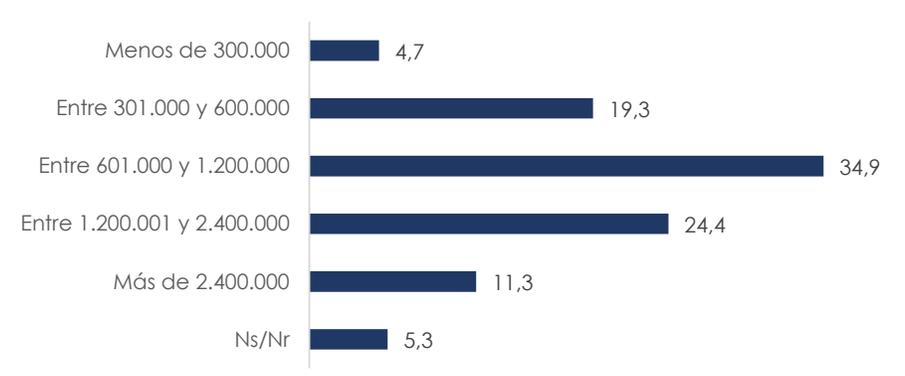
Ingresos del hogar: Los resultados muestran (gráfico 4) que el 24% de los hogares tienen ingresos totales mensuales inferiores o iguales a \$600.000, y el 34,9% percibe ingresos entre \$600.001 y \$1.200.000, esto implica que los ingresos del 60% de los hogares de las personas que realizan ASP, no superan los dos salarios mínimos. El 24,4% de los hogares declaran ingresos entre \$1.200.001 y \$2.400.000 mientras el 11,3% declara ingresos superiores a \$2.400.000.

Gráfico 4. Ingresos totales mensuales del hogar de la población que realiza ASP



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Estos resultados presentan diferencias por grupo de edad, donde el 49,8% de los hogares de las personas de 46 años o más, tienen ingresos inferiores o iguales a \$600.000, frente al 23,1% de los hogares de las personas entre 18 y 35 años. La satisfacción de los ingresos también presenta diferencia entre las personas extranjeras y nacionales. Mientras el 49,8% de la población extranjera considera que los ingresos del hogar son suficientes para los gastos básicos, tan solo el 36,6% de la población nacional tiene esta percepción. En la población de personas que realizan ASP se estima que el 61,3% tienen otros hogares o personas dependientes económicamente, que generalmente son hijas(os), madres o padres.

Aunque se estima que el 87,1% de las personas que realizan ASP no realizan otro tipo de actividades económicas que le generen ingresos, es importante resaltar que un 6,3% realiza otra actividad u oficio y el 1,7% tiene un negocio. El estudio pudo establecer que cerca del 7,6% de las personas que realizan ASP no desean realizar otro tipo de actividades adicionales a la ASP.

Relaciones sociales e institucionales de apoyo. Por medio de los grupos focales y de la cartografía social realizados en el marco de la caracterización, las personas indicaron sus vínculos con redes familiares coresidentes y no coresidentes, y las relaciones de amistad, laborales, comunitarias e institucionales a través de las cuales intercambian distintos tipos de ayuda material, apoyo emocional, información, servicios y la oportunidad de establecer nuevas relaciones.

Las participantes reconocen la presencia de pocas relaciones significativas en su vida cotidiana y estas cumplen varias funciones de manera simultánea. Así, en sus relaciones puede circular, según sea el caso, ayuda material (dinero y diferentes bienes), apoyo emocional (consejos, compañía, escucha, reconocimiento), soporte instrumental (cuidado de hijas(os), trabajo doméstico,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

diligencias u otros servicios) e intercambio de información.

Por lo general, muchas de las personas que realizan ASP buscan resolver sus problemas y necesidades cotidianas de manera autónoma y autosuficiente, sobre todo cuando se trata de atender las necesidades económicas y materiales. Esto puede constatarse con las cifras obtenidas a la pregunta sobre a quién pedirían ayuda en caso de tener problemas emocionales: el porcentaje más alto (22,8%) señala que preferiría no pedirle ayuda a nadie, el segundo más alto indica a familiares de otro hogar (22,4%), el tercero señala no contar con quién le ayude (16,8%), el cuarto se refiere a alguien del hogar (14,7%) y el quinto buscaría a amigas o amigos (14,4%) (Gráfico 5)

En comparación con esto, a la pregunta sobre a quién pedirían ayuda en caso de tener problemas económicos, el porcentaje más alto, respondió que preferiría no pedir ayuda (23,7%), el segundo más alto indica que no tienen quien les ayude (20%), en tercer lugar, recurrirían a familiares de otro hogar (19,8%), en cuarto lugar, indican las amistades (12,9%) y en quinto lugar está la opción de pedir ayuda a alguien del hogar (11,9%) (Gráfico 6)

Es preocupante evidenciar que el 16,8% de las personas encuestadas declararon no tener a quien acudir en caso de tener problemas emocionales, y que aumentó al 20,0% cuando se trata de ayuda para solucionar problemas de índole económico. Frente a estas dificultades, sobresale la búsqueda individual de soluciones.

Gráfico 5. Redes de apoyo en casos de problemas emocionales



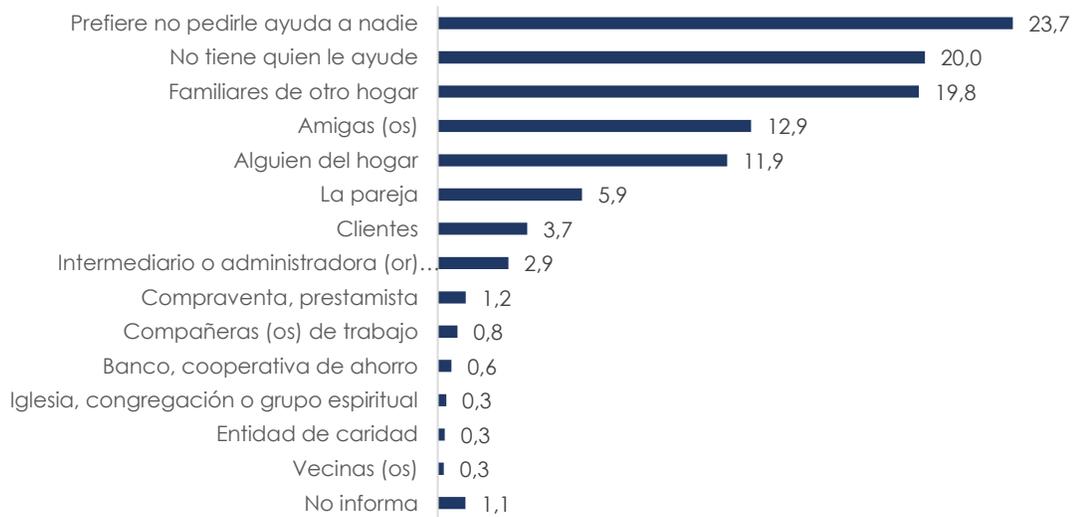
Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP

Gráfico 6. Redes de apoyo en casos de problemas económicos



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP

Si se analiza la información por grupos de edad, estos indicadores se hacen más críticos en la población adulta mayor (60 años o más), pues el 33,8% declara no tener una red de apoyo para solucionar sus problemas emocionales, y el 49,6% no tiene redes de apoyo en caso de problemas económicos.

El 61,3% de personas declara que en otros hogares tienen dependientes económicos y entre estas el 60,8% indica que es la madre, el 58,5% señala que son hijas o hijos y el 38,6% selecciona la opción "otros parientes". Algunas veces, las participantes reciben de sus familiares apoyo para el cuidado de hijas e hijos, alojamiento, alimentación y apoyo emocional. Cabe anotar, sin embargo, que las relaciones de pareja no suelen tener una relevancia especial cuando las participantes indican sus principales lazos de apoyo emocional y económico.

Un tema que emergió durante los grupos focales y la cartografía fue la soledad y la tristeza que muchas de las participantes experimentan por la ausencia de vínculos significativos con su familia nuclear o extensa. Este hecho fue especialmente recurrente en los relatos de las personas transgénero, las personas abandonadas por sus progenitores o expulsadas del núcleo familiar a temprana edad, mujeres que sobrepasan los 50 años o personas migrantes que han pasado muchos años distanciadas de sus familiares.

La relación de las personas participantes en la caracterización con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales es eventual. Ellas no suelen acudir a las instituciones por desconfianza, por desinformación o porque



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

han tenido experiencias negativas en lugares donde han tenido que revelar su actividad económica. Según sus relatos, ante situaciones de desequilibrio emocional o de enfermedad física, la mayoría prefiere acudir a instancias no formales de atención. En relación con los casos de violencia, predomina el silencio y la poca denuncia. Para algunas de las personas participantes, la Casa de Todas o la Secretaría de la Mujer constituye uno de los primeros contactos de carácter institucional con la administración Distrital, cuando deciden realizar actividades sexuales pagadas en la ciudad.

Calidad de vida. Vivienda y hogar

Lugar donde reside actualmente. Del total estimado se encontró que por cada 10 personas que realizan actividades sexuales pagadas, 4 viven en un apartamento (41,4%) y cerca de 3 viven en un cuarto del establecimiento (25%) donde realizan el contacto para la estas actividades⁹⁹. En contraste con estas cifras, la proporción de personas que viven en una casa o en un cuarto tipo vivienda es del 18,1% para el primer caso y el 15,1% para el segundo.

En la desagregación de la información sobre el lugar de residencia por rangos de edad se encontró que la proporción de personas que manifiestan vivir en un cuarto dentro de una estructura tipo vivienda aumenta con la edad, mientras que a menor edad aumenta la proporción de personas que manifiestan vivir en un cuarto dentro de un establecimiento.

Tenencia de la vivienda. De las 5.315 personas que no viven en un cuarto dentro de un establecimiento, un 86,7% (4.609 personas) vive en arriendo o subarriendo y solo el 7,1%, equivalente (377 personas) tienen una vivienda propia totalmente pagada. Estas cifras, comparadas con los resultados sobre tenencia de vivienda reportados por el DANE en el 2017 para el total nacional, muestran que la cifra de hogares de personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá está por encima del porcentaje estimado de hogares que a nivel nacional están en condición de arrendatarios y subarrendatarios, los cuales alcanzaron el 34,5%. Esta diferencia puede sugerir que las personas que realizan estas actividades en Bogotá tienen más dificultades que la media nacional para adquirir una vivienda propia, y parte de los ingresos que reciben por la realización de actividades sexuales pagadas están dirigidos a alquilar una vivienda para su hogar.

A partir de las respuestas por edad es posible identificar que la proporción de población que vive en un cuarto dentro del establecimiento y paga arriendo aumenta a medida que aumenta la edad. Que sean las mujeres más jóvenes

⁹⁹ Es necesario indicar que, a la luz del Decreto Nacional 4002 de 2004, es ilegal que los establecimientos ligados a la ASP ofrezcan a su vez alojamiento permanente



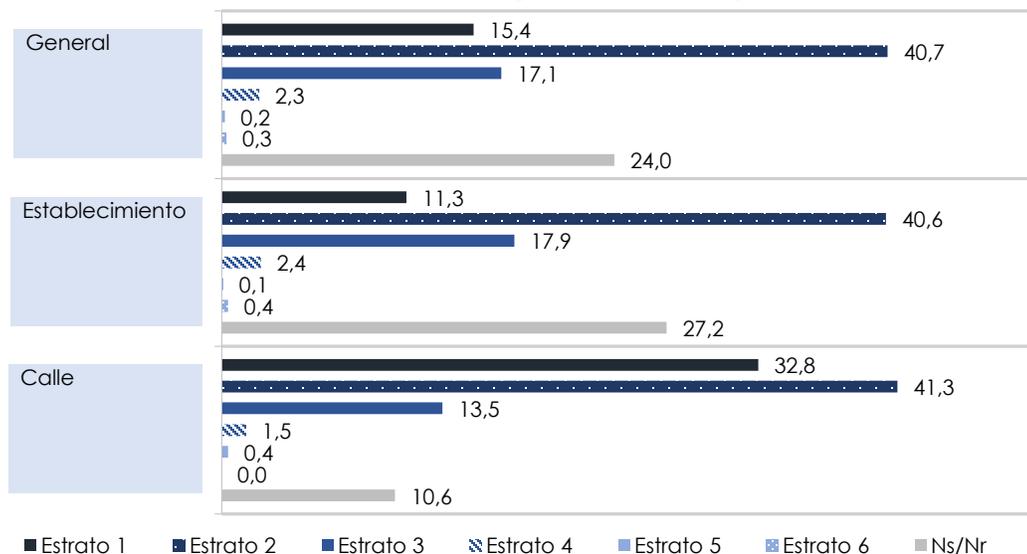
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

quienes quedan eximidas con más frecuencia del pago se puede explicar en parte porque para los establecimientos son ellas quienes pueden reportarles mayores beneficios económicos.

Condiciones del lugar donde habita. El 40,7% de la población que realiza actividades sexuales pagadas en la capital del país están en el estrato 2, el 17,1% está en estrato 3 y el 15,4% en estrato 1. Los servicios públicos de 7 de cada 10 personas de las que realizan el contacto en calle están en los estratos 1 y 2. Mientras que los servicios públicos de las personas que realizan contacto en establecimientos se distribuyen en los estratos 1,2 y 3, con una concentración mayor en los estratos 2 y 3 respectivamente. (Gráfico 7)

Gráfico 7 Estrato de los servicios públicos del lugar donde habita



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

El 24,4% del total estimado de personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá manifiesta que donde habita no hay ningún lugar para preparar alimentos o para cocinar.

Acceso a vivienda. A través de los grupos focales se reconoció que las personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá tienen poca información y conocimiento sobre el funcionamiento del sistema financiero. Quienes tienen como única fuente de ingresos las actividades sexuales pagadas (el 87,1%), no pueden sustentar su actividad económica a través de un certificado o carta laboral, lo que supone un obstáculo para acceder a servicios financieros en general y al ahorro o al crédito en particular. No poder abrir una cuenta bancaria de ahorros u obtener un crédito repercute en su acceso a fondos de inversión, y



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

a los subsidios, bonos o créditos de vivienda, puesto que las certificaciones de las instituciones financieras sobre sus movimientos financieros y las constancias de la llamada "vida crediticia", son un requisito para la solicitud de cualquiera de estos.

Entre las dificultades mencionadas por las personas que realizan actividades sexuales pagadas para solicitar un arriendo se destacaron: no tener quien pueda servirles de fiadora(or), no contar con todos los documentos requeridos y haber experimentado situaciones de clasismo, racismo, xenofobia, homo, lesbo o transfobia, de parte del arrendador o arrendadora. En otros casos, a pesar de tener una vivienda arrendada, las personas que realizan ASP temen constantemente que quienes arriendan o la comunidad de su barrio se entere de las actividades que realizan y las expongan a diversas situaciones de discriminación, incluyendo el desalojo extrajudicial, como manifiestan les ha pasado a varias de ellas.

Calidad de vida. Educación

Analfabetismo. El 99% del estimado de personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá sabe leer y escribir. También nos indica que la proporción de las personas que realizan estas actividades en Bogotá que sabe leer y escribir disminuye a medida que aumenta la edad considerada en cada rango. De esta manera se puede afirmar que son las personas que tienen 46 años o más, quienes presentan una mayor concentración de quienes a lo largo de su vida no tuvieron acceso al sistema escolar.

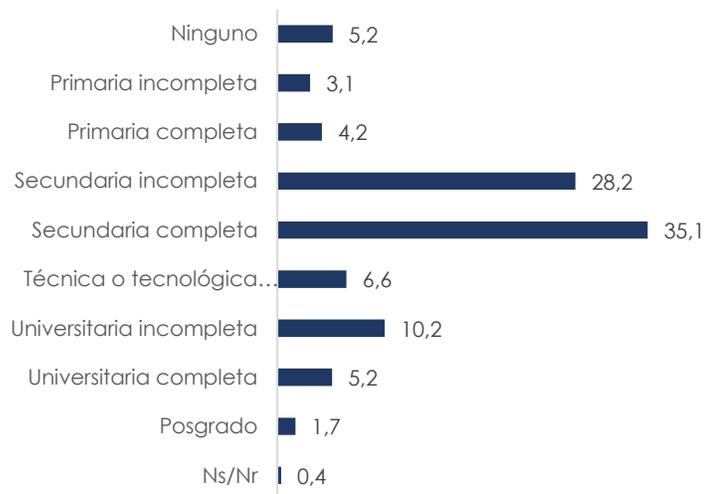
Nivel educativo. El nivel más alto de instrucción alcanzado dentro del sistema formal de enseñanza por la mayoría del estimado de personas que realizan ASP en Bogotá es el de la secundaria completa (35,1%), seguido de la secundaria incompleta (28,2%). Como se observa en el siguiente gráfico, solo el 15,2% de las personas encuestadas ha realizado estudios universitarios completos e incompletos. De este último porcentaje se estima que solo 3 de cada 10 personas ha finalizado los estudios universitarios, es decir 370 de 7.094.

Gráfico 8 Nivel educativo más alto aprobado



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Una proporción similar de personas que realizan el contacto para las ASP en calle y de quienes lo hacen al interior de un establecimiento refirieron haber realizado formación secundaria. Sin embargo, en los otros niveles de formación, como por ejemplo en el técnico y en el superior, se reconoce una mayor prevalencia de aprobación entre las personas que realizan contacto en establecimiento que entre las que lo realizan en calle. Las diferencias más notables en los niveles educativos alcanzados por las personas según su lugar de procedencia se dan en el nivel de educación superior: el 33,1% de extranjeras declara tener formación superior, en contraste con un 9,4% de colombianas que declaran lo mismo. De acuerdo con los resultados de la encuesta, se estima que el 8,3% de las personas (589) que realizan actividades sexuales pagadas, estudian actualmente en un establecimiento de educación formal.

A través de la encuesta se reconoce que las tres principales razones indicadas por las personas que realizan actividades sexuales pagadas para argumentar la no inserción o continuación de estudios formales son: en primer lugar, la falta de dinero (24,4%); en segundo lugar, considerar que no tuvo la oportunidad de estudiar (14,6%); y en tercer lugar la priorización de la búsqueda de empleo o el empleo (11,5%) (gráfico 9). Estas razones, asociadas todas a la imposibilidad que han tenido quienes realizan actividades sexuales pagadas de garantizar su vinculación al sistema educativo, señalan la importancia de focalizar las ayudas para la educación formal, especialmente de las personas más jóvenes; de tal suerte que tengan la posibilidad de desarrollar estudios sin que esto perjudique la satisfacción de sus necesidades económicas, durante el tiempo en que este se desarrolla.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Gráfico 9 Razón por la cual no inició o continuó sus estudios formales



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Calidad de vida - Salud

Afiliación al sistema de salud: Aunque en cumplimiento con lo establecido por la Ley 100 de 1993, las personas que realizan actividades sexuales pagadas deben estar afiliadas al sistema de salud, el 43,8% no lo están. Este resultado revela que, en comparación con la cobertura de afiliación en salud que se da en el Distrito Capital (93,7%)¹⁰⁰, las personas que realizan estas actividades en Bogotá presentan un porcentaje de afiliación muy por debajo de la cifra de la ciudad.

Del 53,8% de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá y están afiliadas a algún régimen de salud (3.818 personas aproximadamente), más de la mitad está afiliada como beneficiaria(o), y una cuarta parte como cotizante. Es necesario destacar que la proporción de personas extranjeras que declara no tener afiliación a salud es significativamente más alta (80,1%) que la proporción de colombianas que declara lo mismo (26,2%).

Del estimado de personas afiliadas a algún régimen de salud, el 35,8% está vinculada a través del régimen contributivo y el 60,2% a través del régimen subsidiado. Esto sugiere que un porcentaje significativo de la población que realiza actividades sexuales pagadas tiene acceso a los servicios de salud a través de los beneficios del Estado, por no poseer capacidad de pago suficiente

¹⁰⁰ Cifras del Ministerio de Salud en diciembre de 2017.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

para acceder a través de sus propios recursos. En términos más generales, puede pensarse que una proporción significativa de personas que realiza ASP hace parte de la población más empobrecida en la ciudad. La desagregación del régimen de seguridad social al que se encuentran afiliadas las personas que realizan ASP en Bogotá por edad, revela que a medida que aumenta la edad considerada en cada rango, aumenta la proporción de personas que están afiliadas al régimen subsidiado y disminuye la vinculación por régimen contributivo.

En las personas que realizan el contacto en calle, se presenta una mayor concentración de afiliaciones al régimen subsidiado (73%), en comparación con las de establecimiento (56,1%). No obstante, es importante resaltar que las cifras muestran que independientemente de la modalidad en la que se realice el contacto para la prestación de servicios sexuales, más de la mitad de las personas no tienen acceso a la protección de los derechos a la salud, y a la seguridad social, situación que perpetúa su vulnerabilidad y exclusión.

En general, se ha podido reconocer que las personas que realizan actividades sexuales pagadas mostraron tener poco conocimiento acerca del funcionamiento del sistema de salud y de sus derechos y deberes como usuarias, independientemente de su tipo de afiliación.

Acceso a salud. El abordaje cualitativo permitió identificar dos tipos de barreras de acceso que experimentan las personas que realizan actividades sexuales pagadas de cara a los servicios de salud y de atención médica de calidad. El primero está relacionado con las condiciones personales: ingresos insuficientes para afiliarse o para garantizar el pago mensual de los aportes al sistema contributivo; restricciones económicas para pagar los copagos y cuotas moderadoras y/o el desplazamiento hasta los centros médicos; limitaciones de tiempo para acudir a las citas médicas y a exámenes debido a la sobre carga entre actividades remuneradas y no remuneradas; y las restricciones para asistir a los servicios médicos en los horarios en los que realizan actividades sexuales pagadas.

El segundo tipo de barrera se encuentra en el sistema de salud o quien presta los servicios médicos, como es la demora en la asignación de citas, la negación de servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), inconvenientes en la asignación de exámenes diagnósticos, poca oportunidad en la asignación de citas médicas especializadas y trabas en la autorización de tratamientos, procedimientos y/o remisiones. Adicionalmente, la atención a las personas que realizan actividades sexuales pagadas se otorga sin ningún tipo de enfoque diferencial.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Aunque los dos tipos de barreras mencionadas hacen parte de los descontentos comunes de las personas de clases empobrecidas, especialmente de mujeres cisgénero y transgénero en relación con los servicios de salud, la estigmatización que recae sobre quienes realizan actividades sexuales pagadas se ha identificado como una de las barreras para que ellas soliciten atención en salud oportuna y de calidad.

De igual manera es preciso indicar que en Colombia, según la norma, los procesos de transformación corporal de las personas transgénero son garantizados por el Estado solo cuando se ha diagnosticado previamente disforia de género, de modo que son las y los expertos en psiquiatría quienes controlan la entrada que tienen las personas transgénero a los servicios de endocrinología y servicios quirúrgicos e intervenciones corporales. La tramitología y lo que varias personas transgénero consideran la patologización implícita en la obtención del diagnóstico, causa que algunas de estas personas, principalmente aquellas situadas en las condiciones socioeconómicas más precarias, opten por realizar su tránsito sin acompañamiento profesional, a través de procesos de hormonización autoadministrados y prácticas quirúrgicas clandestinas, que tienen consecuencias nefastas para su salud a corto, mediano y largo plazo.

El estudio pudo estimar que cerca del 19,2% de las mujeres cisgénero, se han realizado algún tipo de procedimiento estético, frente al 77,4% de las mujeres transgénero. En las primeras lo más frecuente son procedimientos no quirúrgicos para mejorar su apariencia física (64%), en las segundas prevalecen los tratamientos hormonales para modificar su apariencia física (87,0%). En el caso de los hombres cisgénero y hombres transgénero, se evidencian con mayor frecuencia los tratamientos hormonales para modificar su apariencia física en los segundos (53,6% y 85,3% respectivamente).

Atención médica. Los resultados indican que, durante el último año, seis de cada diez personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá ha recibido atención médica. El 65,1% no manifiesta la actividad que realiza al personal de salud y aunque del 34,6% de personas que sí lo hacen, el 90,7% dicen no haber sentido algún tipo de discriminación asociada, en los grupos focales se reconoció que, para evitar experiencias de estigma y discriminación, varias de estas personas solo acuden a los centros de atención cuando se sienten gravemente enfermas o experimentan algún tipo de urgencia médica.

Durante el abordaje cualitativo de la caracterización, varias de las personas que realizan actividades sexuales pagadas declararon utilizar con regularidad los servicios de salud. Asimismo, la encuesta aplicada constata que, durante el último año, el 59,3% del total de personas que realizan estas actividades ha recibido atención médica. Sin embargo, en los grupos focales se evidenció que



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

las personas que realizan actividades sexuales pagadas suelen identificar lo anterior con el cumplimiento de la solicitud de exámenes de detección de VIH e ITS (infecciones de transmisión sexual) cuyos resultados, en algunos casos, son exigidos por los establecimientos donde realizan las actividades sexuales pagadas, como requisito de ingreso o permanencia. Este hecho contraviene el carácter voluntario, libre de coacción y de confidencialidad que debería sustentar esas pruebas, vulnerando el derecho fundamental a la intimidad de las personas que realizan estas actividades.

Estado de salud y bienestar. A la pregunta sobre cuáles son las actividades realizadas en los días de descanso, el 55,5% de la población estimada responde que dormir, el 29,9% dice que realiza actividades familiares y el 22,9% realiza actividades domésticas. Entretanto, del estimado de personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá, el 66,3% declara que su estado de salud es bueno, el 16,1% regular y el 13% muy bueno.

El 29,4% (2.100) de personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá han sido diagnosticadas con alguna enfermedad o problema de salud. Entre las personas que presentan enfermedad o problema de salud, el 8,6% han sido diagnosticadas con enfermedades digestivas y úlcera gástrica, el 7,8% con asma, el 6,3% con enfermedades cardiovasculares e hipertensión y el 4,5% con enfermedades respiratorias, bronquitis y enfisema. Aunque no se puede afirmar que estas enfermedades sean causadas por ciertas condiciones en las que se realizan las actividades sexuales pagadas, sí se puede sugerir la necesidad de profundizar en el conocimiento existente sobre los efectos que tiene esta actividad a mediano y largo plazo sobre la salud de las personas que la realizan.

Del total de personas que han sido diagnosticadas con alguna enfermedad, el 27.7% (cerca de 580) no recibe ningún tipo de atención médica y el 16,1% (335 personas) solo recibe atención para algunas de las enfermedades.

En lo referente a nutrición, el 40,7% de personas que realizan estas actividades en Bogotá declaró que uno o más días de la semana anterior había dejado de consumir desayuno, el 17,5% no consumió almuerzo y el 18,3% omitió la cena. El estudio arroja que más de la mitad de las personas que declararon que uno o más días de la semana anterior habían dejado de consumir desayuno, lo hicieron por falta de tiempo, una tercera parte no consumió almuerzo por falta de dinero y una tercera parte omitió la cena por falta de dinero.

Al observar los resultados sobre la omisión de alguna comida por falta de dinero según la edad, se reconoce que a medida que esta aumenta, también aumenta la concentración de personas que en cada rango etario declara haber dejado de consumir algún alimento por falta de dinero. Mientras en el rango de 18 a 26



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

años, el 19,2% afirma lo anterior, entre las personas mayores de 60 años, el 75,5% o hace.

Por otra parte, se ha identificado que la integridad física y emocional de quienes realizan actividades sexuales pagadas se ve afectada de manera diferencial según las condiciones infraestructurales, de higiene y ambientales de los lugares donde se llevan a cabo las actividades. El cumplimiento de la norma de las condiciones de funcionamiento que deben garantizar los establecimientos destinados a la prestación de estas actividades varía según el tipo de espacio donde se realiza el contacto y la prestación de las actividades, el sector donde está ubicado, el estrato del barrio, el perfil socioeconómico de quienes acuden a los lugares, las tarifas de los servicios ofertados y el criterio o voluntad de la propietaria o el propietario.

Salud Sexual y Reproductiva

Métodos anticonceptivos: El 96,2% de la población estimada que realiza ASP en Bogotá conoce algún método anticonceptivo y el 98,5% usa actualmente algún método. Entre las personas que afirman no utilizar ningún método anticonceptivo, un estimado de 102 personas (87,7%) no lo hace porque la pareja se opone. Los resultados de la encuesta expresan que entre los hombres cisgénero y las mujeres transgénero que realizan ASP en Bogotá, el método anticonceptivo más conocido y usado es el preservativo o condón.

Citología vaginal. Aproximadamente siete de cada diez personas que realizan ASP en Bogotá se ha realizado en el último año la citología vaginal, uretral o anal. Del 22,8% que no se ha realizado la citología vaginal, uretral o anal (1.616) personas, el 18,6% argumenta que la razón de esta omisión es la falta de tiempo, el 15% la pereza o descuido, siendo estas dos las principales razones.

Vida sexual. Para el 44,1% de la población estimada, el ejercicio de las actividades sexuales pagadas afecta su vida sexual privada. En el 84,1% de estos casos se considera que la afecta negativamente.

Embarazo: Considerando a las mujeres cisgénero y a los hombres transgénero, los resultados de la encuesta revelan que ocho de cada diez han estado en embarazo alguna vez.

Del 83% de las personas que ha estado en embarazo alguna vez (6.700 personas aproximadamente), más de la mitad ha tenido entre uno y dos hijas(os) nacidas(os) vivas (os). Más de la mitad de las personas que tienen hijas o hijos y realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá, tiene actualmente hijas (os) entre los 1 y 9 años. De las(os) últimas(os) hijas(os) nacidas(os) con vida,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

cuatro de cada 10 tiene entre 1 y 4 años, y 3 de diez tienen entre 5 y 9 años.

Cuatro de cada diez personas que realiza actividades sexuales pagadas en Bogotá ha tenido alguna vez en su vida un aborto. Para el 30,9% de personas que ha tenido algún aborto, este fue de carácter voluntario, no se indagaron las demás razones del 66,8% restante.

Cáncer de cuello uterino o virus del papiloma humano: Del estimado de mujeres cisgénero y hombres transgénero que realiza ASP en Bogotá, el 27% se ha aplicado la vacuna para prevenir el cáncer de cuello uterino o virus del papiloma humano.

Autoexamen de seno: Cerca de la mitad de las mujeres cisgénero, mujeres transgénero y hombres transgénero que realizan ASP en Bogotá nunca se ha realizado el autoexamen de seno.

Examen de VIH e infecciones de transmisión sexual: El 91,6% de la población estimada, se ha realizado la prueba del VIH. Cuatro de cada diez personas que se ha realizado la prueba del VIH, solicitó la última hace menos de tres meses.

Entretanto, el 6,7% de las personas que realizan ASP en Bogotá (474 personas), ha adquirido alguna infección por contacto sexual en los últimos 12 meses. Aunque el 38,3% de estas buscó tratamiento en un hospital, clínica, institución o puesto de salud; el 35,2% acudió a una farmacia o botica.

Consumo de SPA: Por lo menos, ocho de cada diez personas que realizan ASP en Bogotá ha consumido alguna sustancia psicoactiva, lo que equivale aproximadamente 5.809 personas. De estas, el 99,3% consume en la actualidad y de estas, el 62,5% consume alcohol o cigarrillo.

Calidad de vida. Generación de ingresos

Uno de los primeros aspectos que se destaca desde el abordaje cualitativo de las trayectorias laborales de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá, es que varias de ellas estuvieron vinculadas, en el propio hogar o por fuera de este, en diferentes formas de trabajo remuneradas y/o no remuneradas desde temprana edad¹⁰¹.

¹⁰¹ En este punto es importante mencionar que el trabajo remunerado en menores de edad es tipificado dentro de la legislación colombiana como trabajo infantil, lo que constituye una inobservancia, amenaza o vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes más no se concibe como un delito.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Aunque según los relatos, estas actividades contribuyeron en su momento, a la generación de ingresos monetarios y no monetarios en hogares socioeconómicamente empobrecidos, estas las expusieron a varias experiencias desfavorables: dificultaron el ingreso, permanencia, desempeño y logros en el sistema educativo formal; involucraron prácticas de explotación, discriminación, maltrato físico, psicológico, abuso sexual y diferentes vulneraciones a sus derechos; forjaron cierta disposición a estimar la generación de ingresos por encima de la formación escolar; y les enrolaron tempranamente en actividades de baja remuneración que, en algunos casos, anticiparon el desarrollo de carreras laborales y empleos futuros marcados por la informalidad y la precariedad.

En la caracterización cualitativa se reconoció que la falta de educación o la educación incompleta, las pocas competencias laborales para realizar trabajos cualificados en el ámbito urbano, la escasa experiencia laboral y la necesidad inmediata de generar ingresos, son algunos de los factores que más han condicionado la búsqueda de primer empleo de las personas que realizan ASP, y la posterior inserción en ocupaciones con baja remuneración, empleos por cuenta propia o actividades en el sector informal.

Varias de las trayectorias laborales reconstruidas en los grupos focales se caracterizan, además, por largos periodos de inactividad y/o dedicación a trabajos no remunerados por desempleo; padecimiento de alguna enfermedad; parejas erótico-afectivas que prohíben a sus compañeras trabajar, búsqueda de empleo sin éxito y dedicación a la crianza o a labores domésticas.

Aunque se reconoció que el embarazo, la maternidad y el matrimonio son experiencias que, en ocasiones, interrumpieron las trayectorias laborales de algunas de las mujeres cisgénero, también se evidenció que muchas son madres jefas de hogar que carecen de redes de apoyo material y que han trabajado antes, durante y después del embarazo. De hecho, varias mujeres cisgénero que dedicaron parte de su vida exclusivamente al trabajo doméstico no remunerado, al matrimonio y la crianza, ante eventos de separaciones, enfermedad o muerte del conyugue, tuvieron que vincularse luego a trabajos en las condiciones más precarias, entre los cuales están las actividades sexuales pagadas. Hay que señalar también que algunas personas ingresan en estas actividades para asumir la independencia de relaciones familiares y/o de pareja en las que sufrieron diferentes modalidades de violencia.

Aunque muchas personas involucradas en las actividades sexuales pagadas han llegado a estas esperando que sea una actividad económica temporal, para varias se ha convertido en la principal fuente de ingresos durante muchos años. De acuerdo con la encuesta, el 65,8% del total estimado no ha realizado, durante



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

el último año, alguna actividad remunerada por lo menos dos semanas consecutivas, aparte de la actividad sexual pagada. Además, el 8,1% del total estimado no tienen ninguna fuente de ingresos distinta a las actividades sexuales pagadas, y solo el 6,3% realiza otra actividad u oficio. En algunos casos se recurre a esta como una actividad "refugio" en periodos de desempleo o de dificultades económicas. Sin embargo, son varias las personas que, aunque han tenido otras ocupaciones u oportunidades, argumentan que prefieren las condiciones laborales que les ofrecen las actividades sexuales pagadas.

De las restricciones en sus opciones laborales y las pocas oportunidades de promoción y ascenso, dan cuenta clara las trayectorias de vida de varias de las personas que realizan actividades sexuales pagadas encuestadas al momento del estudio: mujeres transgénero empobrecidas, cuyas fuentes de ingreso se reducen casi solamente a la peluquería o a estas actividades; personas con características raciales o étnicas subvaloradas, en contextos marginados en los que pueden encontrar pocas oportunidades para su movilidad social; personas con diversidad funcional física, cognitiva o sensorial, quienes no solo han experimentado prejuicios respecto a su capacidad para realizar diferentes actividades sino incluso, en algunos casos, la exclusión casi total del mercado laboral.

El estudio permite inferir que un porcentaje considerable (90,3%), desea realizar otra actividad remunerada o instalar un negocio diferente a la actividad sexual pagada. Entre éstas, el 21,6% desearía tener un negocio de comidas o una actividad dedicada a la preparación de alimentos, el 15,4% quisiera tener un salón de belleza, barbería o actividad relacionada con la oferta de servicios personales en belleza, el 8,5% desearía ejercer una profesión u oficio; el 5,2% tener una Boutique, venta de ropa, zapatería; el 5,2% dedicarse a la venta y el comercio; y el 5,0% tener un bar, licorera, discoteca, casino, rockola, entre otras actividades.

Visto de esa manera, aunque la mayoría de las personas participantes expresó haberse incorporado en las actividades sexuales pagadas asumiéndola como una actividad económica temporal o complementaria, varias manifestaron la dificultad que supone retirarse, porque al hacerlo, la mayoría tiene que enfrentarse con condiciones similares a las que las llevaron a iniciarlas. Si bien se aluden experiencias de salida definitiva, lo que parece ser más frecuente es que muchas permanezcan en esta o que vuelvan en períodos desempleo o dificultades económicas.

Organización y movilización



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Se identificó que, aunque varias de las personas que realizan actividades sexuales pagadas consideran importante la organización y movilización social para el reconocimiento, respeto, defensa y promoción de sus derechos, el estigma asociado a la actividad y a quienes la realizan limita significativamente su interés por participar en acciones que tengan como eje las actividades sexuales pagadas. Esto por lo menos en tres sentidos:

- a) Algunas personas que realizan estas actividades asumen parte de las percepciones, creencias y estereotipos que tiene la mayor parte de la sociedad sobre la actividad y sobre quienes la realizan para interpretar y valorar su propia experiencia. En consecuencia, la descripción sobre la realización de las actividades sexuales pagadas aparece en los relatos de las personas asociada a sentimientos de inferioridad, vergüenza, culpa, baja valoración de sí mismas e inseguridad, así como a la naturalización de los riesgos, los maltratos y las modalidades de violencia que recaen sobre ellas en los contextos de prostitución;
- b) Varias personas que realizan actividades sexuales pagadas asumen estrategias de ocultamiento de la actividad ante el temor a ser estigmatizadas. Esta prevención a ser “descubiertas” supone un obstáculo al interés que tienen algunas de visibilizar y movilizar sus reclamos, dado que no les interesa exponerse en público como personas que realizan estas actividades; y
- c) Se ha podido reconocer que el estigma es parte del proceso de producción y reproducción de la subalternidad económica y simbólica de quienes realizan actividades sexuales pagadas: si bien algunas personas han expresado sus experiencias, demandas, problemáticas y necesidades en diferentes escenarios, también consideran que sus voces suelen ser acalladas, desestimadas y deslegitimadas, más si revelan su fuente de ingresos.

De acuerdo con lo anterior, la estigmatización se convierte en un mecanismo de despolitización que promueve y consolida las condiciones de clandestinidad, marginación y enmascaramiento en las que se realizan las actividades sexuales pagadas y que exponen, a su vez, a las personas que la realizan a situaciones de abuso, violencia y explotación.

Dinámicas internas de las ASP

Situaciones que le llevaron a realizar ASP: El 92,4% de la población estimada señala la situación económica como la situación principal causa que les llevó a realizar actividades sexuales pagadas. En contraste, opciones como ser



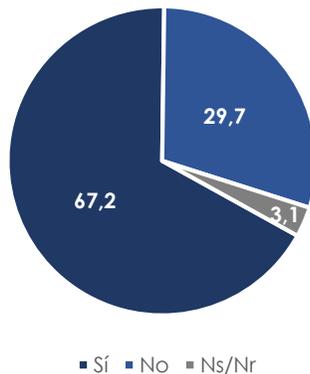
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

obligada por alguien, violencia sexual, conflicto armado, consumo de SPA (sustancias psicoactivas), situación del barrio y engaño presentan una menor relevancia.

Según los resultados de la encuesta, un 15,6% del total estimado recibió el primer pago por sexo antes de cumplir los dieciocho años, es decir que fueron víctimas de explotación sexual¹⁰². En los grupos focales, este delito fue identificado, con más frecuencia, en los relatos de personas de los sectores LGBTI o mujeres cisgénero heterosexuales, quienes experimentaron la expulsión de sus familias de origen en la infancia/adolescencia o migraron de sus contextos de nacimiento huyendo de las regulaciones sobre sus cuerpos y sexualidades, de matrimonios pactados, maternidades no consentidas o buscando mejorar su posición económica.

Gráfico 10 Ha intentado dejar de realizar ASP



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Gráfico 11 Razones para no dejar las ASP



Los resultados de la encuesta, como se muestra en los gráficos anteriores, revelan que aproximadamente 6 de cada 10 personas del total estimado ha intentado dejar de realizar actividades sexuales pagadas (gráfico 10). Sin embargo, para el 79,7% de estas personas, no ha sido posible dejar de hacerlo por la situación económica, y para el 29,1% por la imposibilidad de conseguir trabajo en otra actividad (gráfico 11).

¹⁰² "La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes - ESCNNA se considera como una violación de los derechos fundamentales de la niñez. Ésta comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en metálico o en especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial constituye una forma de coerción y violencia contra los niños" (OIT, 1966). En Colombia la ESCNNA constituyen un delito de acuerdo con el Código Penal Colombia y son una tipología de violencia sexual.



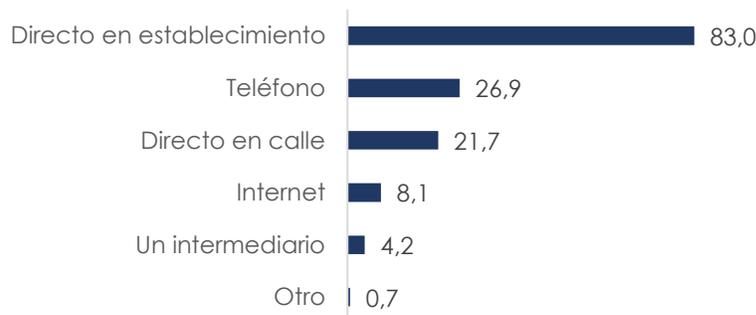
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Lugar donde realiza la prestación del servicio: Aproximadamente, 8 de cada 10 personas encuestadas realiza la prestación de servicios sexuales en establecimientos, mientras que 4 de cada 10 declara hacerlo en residencia, motel u hotel, y 1 de cada 10 en la vivienda del demandante. Ahora, la desagregación de lugares para la prestación de servicios sexuales por lugar de contacto constata que quienes realizan el contacto en calle son quienes presentan mayor exposición en la prestación en residencias, hoteles o moteles, mientras que las personas que realizan el contacto en establecimiento suelen prestar sus servicios en las habitaciones que estos mismos lugares alquilan.

Contacto con demandantes: La proporción de personas que realizan las ASP en establecimientos, se relaciona directamente con el alto porcentaje de personas que realiza el contacto inicial con el demandante en el establecimiento. Como ilustra el gráfico 12, el 83% del total estimado declara que realiza el contacto directamente en el establecimiento, luego se destaca un 26,9% que lo hace a través del teléfono y un 21,7% que lo realiza en la calle. En comparación, es bajo el porcentaje que declara hacer el contacto por medio de internet o a través de un intermediario.

Gráfico 52 Lugar contacto con demandantes



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Deuda con algún intermediario o establecimiento donde ejerce: Al examinar la proporción de personas que manifestaron tener deudas con algún intermediario o establecimiento donde realizan ASP, un alto porcentaje (92,7%) declaró no tener ninguna deuda. En el cruce entre las personas que manifestaron tener una deuda y el lugar de procedencia, resulta evidente que entre las extranjeras el porcentaje es mayor que entre las nacionales, aunque en ambos casos resulta bastante bajo: 9,8% para las primeras y 3,4% para las segundas.

La encuesta arroja que fueron pocas las personas que afirmaron recibir otras formas de pago por la prestación de servicios sexuales, además de dinero: 628



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

personas de 7.094 aproximadamente. Del total de personas que declararon recibir otras formas de pago, el 40,3% recibe alojamiento, el 37,6% alimentación y el 23,7% declara recibir otras formas no consideradas dentro de las opciones anteriores.

Violencia en la realización de Actividades Sexuales Pagadas. En las experiencias de vida de buena parte de quienes realizan ASP, es posible evidenciar vulneraciones de los derechos humanos, civiles, económicos y culturales. Estas se expresan en las limitaciones para: el acceso y la calidad de los servicios de salud, el acceso y la permanencia a la educación formal, la obtención de una vivienda digna, la consecución de un empleo en condiciones laborales aceptables, el reconocimiento de su voz en la toma de decisiones sobre cuestiones que afectan sus vidas y el acceso a la justicia. Del mismo modo, se ha analizado cómo estas violencias se inscriben en las estructuras de la división social y sexual del trabajo, que promueven la inserción temprana de muchas de las participantes en labores inestables, mal pagadas, de baja calificación y estatus, y con pocas posibilidades de ascenso.

Muchas de las violencias expresadas por las participantes han tenido lugar en tres momentos en sus trayectorias de vida: durante la infancia/adolescencia en el ámbito familiar, en el marco de relaciones erótico/afectivas heterosexuales, y en el contexto de las ASP. Estos escenarios tienen en común que implican formas de organización jerárquica y desigual asociadas al género, y la mayor parte de las veces suponen relaciones de dependencia económica. Las distintas expresiones de violencia instauradas en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana de muchas de las participantes suelen ser asumidas como "parte de la vida".

Varias de las participantes declararon haber convivido durante su infancia y adolescencia con la violencia intrafamiliar y el maltrato, principalmente hacia sus madres o cuidadoras por parte de figuras masculinas (padres, padrastros, parejas, exparejas, hermanos, etc.)¹⁰³. En ese ámbito, muchas de ellas estuvieron expuestas a agresiones físicas y emocionales, al abuso sexual de parte de parientes o personas cercanas y algunas situaciones de explotación infantil o abandono físico. Según los resultados de la encuesta, el 17,1% del total de las personas estimadas declaran haber sido forzadas a tener actos o

¹⁰³ En el proceso de levantamiento de información de la caracterización en campo, se reconoció que las personas que realizan ASP han experimentado, en varios momentos de su vida la vulneración de sus derechos humanos. Numerosos hechos de violencia física, psicológica, sexual y económica identificados en sus relatos están asociados no solo a los contextos ASP, sino que atraviesan las experiencias cotidianas y la construcción de la subjetividad de estas personas. Aunque las violencias identificadas hacen parte de las experiencias individuales y se desarrollan en circunstancias particulares en cada uno de los casos, se identifican patrones comunes en los relatos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

relaciones sexuales; de éstas, el 34,7% señala que ocurrió antes de los 13 años y el 24,5% entre los 14 a 17 años. Los casos de abandono por su parte fueron más frecuentes en los relatos de personas transgénero, lesbianas y gays que expresaron a temprana edad su inconformidad con el género asignado o con la norma heterosexual, pues muchas veces tras su declaración vino la expulsión del ámbito familiar.

Son varias las personas participantes que expresan haber experimentado diferentes violencias y/o el rechazo de parejas erótico-afectivas, hijas e hijos, parientes y amigos, cuando la realización de actividades sexuales pagadas ha quedado al descubierto. Entre quienes dicen sentirse discriminadas por realizar estas actividades, el 21,8% de las personas señala a la familia como principal discriminador. Algunas relatan que han perdido o han estado a punto de perder la custodia de sus hijos o hijas por esta misma razón.

Golpizas, agresiones con objetos, ataques con armas, encierro y otras manifestaciones explícitas de la fuerza de otros sobre sus cuerpos, con el propósito de dominarlos, controlarlos o lastimarlos, fueron constantemente aludidas por mujeres cisgénero y transgénero de todas las edades, al describir las relaciones erótico-afectivas con hombres cisgénero y heterosexuales. Aunque la violencia física es la que más resalta en los relatos, también se hace alusión a formas de violencia psicológica (insultos, humillaciones, chantajes, amenazas, descalificaciones, celotipia), sexual (violación, oposición a la anticoncepción, embarazo o aborto forzoso) y económica (abuso económico, control del dinero, manipulación o chantaje a través de los recursos económicos, incumplimiento de obligaciones económicas con los hijos e hijas, la prohibición de trabajar, las restricciones para el uso de pertenencias y documentos personales).

También fueron declaradas varias experiencias de violencia física, emocional, sexual y económica perpetrada, casi siempre, por los hombres cisgeneristas y heterosexuales que demandan servicios sexo-afectivos pagados.

El 14,4% de las personas afirma haber sufrido violencia física por parte de quienes pagan por sexo durante la realización de la actividad en los últimos dos años. El 12,9% estimado declara haber sufrido violencia sexual por parte de usuarios, el 11,8% expresa haber sufrido violencia física por parte de otras personas que ejercen actividades sexuales pagadas, el 9,9% ha experimentado violencia policial y el 4,3% violencia física por parte de las personas que las emplean en el establecimiento (gráfico 12).

Gráfico 12 Situaciones vividas durante la ASP, en los dos últimos años



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Estas violencias interpersonales ocurren en simultaneidad con varias modalidades de violencia institucional en el contexto de las ASP, la cual tiene lugar cuando el Estado, a través de sus funcionarios/as, participa en la vulneración, negación y restricción de los derechos humanos. Las personas participantes reconocen este tipo de violencia en el incumplimiento de la oferta institucional a la que son impulsadas por entidades distritales, por medio de proyectos, servicios, convocatorias laborales, subsidios, entre otras. También, en las vulneraciones varias que han experimentado en el sistema de salud, en el sistema judicial y por parte de la fuerza pública, específicamente la policía.

Para varias de las participantes, son los miembros de la policía quienes constituyen uno de los principales agentes de violencia institucional y de género en el ámbito de las actividades sexuales pagadas. El estatus de autoridad que se les atribuye en la regulación social, unido al estigma social, la discriminación y la percepción del ejercicio como algo inmoral y/o vinculado al delito y la inseguridad, ha legitimado, justificado y promovido su violencia hacia las personas que realizan actividades sexuales pagadas.

Los resultados de la encuesta muestran que el 14,4% de las personas afirma haber sufrido violencia física por parte de quienes pagan por sexo durante la realización de la actividad en los últimos dos años. El 12,9% estimado declara haber sufrido violencia sexual por parte de usuarios, el 11,8% expresa haber sufrido violencia física por parte de otras personas que ejercen actividades sexuales pagadas, el 9,9% ha experimentado violencia policial y el 4,3% violencia física por parte de las personas que las emplean en el establecimiento (gráfico 14).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

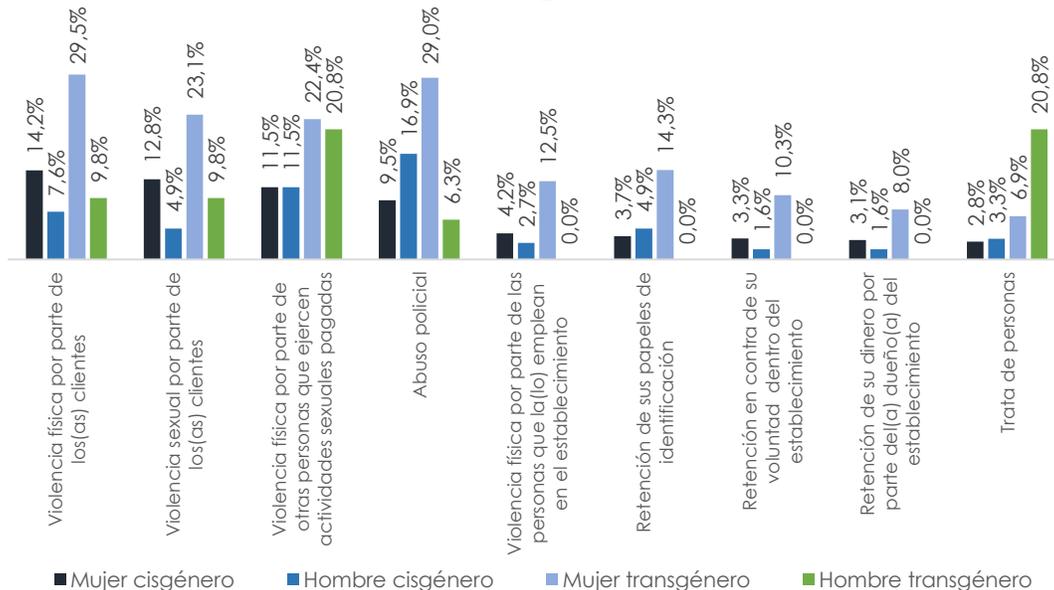
Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Gráfico 13 Situaciones vividas durante la ASP, en los dos últimos años



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Gráfico 14 Situaciones vividas durante la ASP, en los dos últimos años según sexo – género



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Al revisar cada situación de violencia por la que indaga la caracterización a la luz de la variable sexo-género, es posible observar que en general, son las personas transgénero quienes expresan mayor exposición a cualquier situación de violencia. Los hombres cisgénero en cambio, presentan menor prevalencia en casi todas las situaciones de violencia indagadas en comparación con las mujeres cisgénero y las mujeres y hombres transgénero.

Índice de Pobreza Multidimensional



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

La Secretaría Distrital de la Mujer presenta una iniciativa para medir de forma aproximada el índice de pobreza multidimensional en la población que realiza actividades sexuales pagadas (en adelante IPM-ASP), tomando como base los conceptos que se manejan en la construcción del IPM adaptado para Colombia. La diferencia fundamental en el cálculo del IPM-ASP con respecto al IMP para Bogotá, está dada en la población sobre la cual se calculan los indicadores. Mientras para el IPM-Bogotá la unidad de análisis es el hogar, en el IPM-ASP la unidad de análisis es la persona. Es importante resaltar que una persona se identifica multidimensionalmente pobre, sí la suma ponderada de sus privaciones es superior al 30%, esto es, una persona es pobre si tiene privaciones en 5 o más de los 16 indicadores considerados.

La medición del IPM-ASP estimó que el 8% de esta población presenta situaciones de pobreza. Esto evidencia de forma general, situaciones de vulnerabilidad más altas en la población que realiza ASP, frente a la ciudadanía de la capital en general; como quiera que la encuesta multipropósito 2017 muestra que cerca del 5% de los(as) habitantes de Bogotá viven en condiciones de pobreza.

El análisis del IPM-ASP permitió inferir que, a mayor edad, las condiciones de pobreza aumentan. Así, el 31,3% de la población de 60 o más años vive en condiciones de pobreza, frente a una incidencia del 7,4% de la población entre 18 y 26 años.

Gráfico 15. Incidencia (%) IPM-ASP



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Asimismo, se pudo estimar que el 10,8% de la población que hace contacto en calle vive en condiciones de pobreza, frente al 7,3% de la población que hace contacto con los(as) personas demandantes o que pagan por sexo en establecimientos. La incidencia de pobreza en mujeres cisgénero alcanza el 8,5%; sin embargo, en la población de mujeres transgénero la diferencia aumenta en aproximadamente 2 puntos porcentuales llegando al 10,6%. Al calcular la intensidad, o promedio de las privaciones, se pudo estimar que la proporción media de privaciones es del 22,1%. Las condiciones de pobreza, en



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

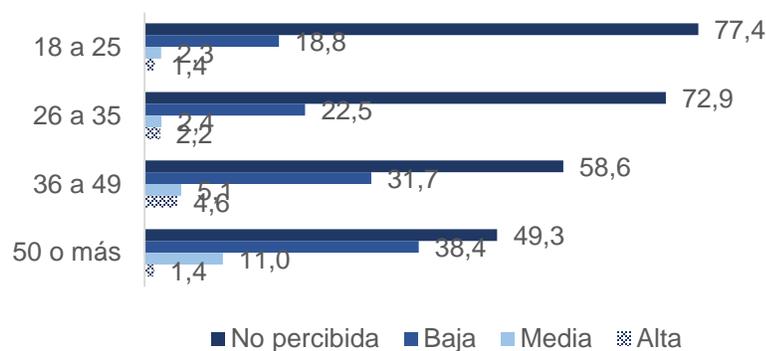
el caso de la población que realiza ASP, se ven mayormente afectadas por los componentes de trabajo y salud, los cuales aportan al IPM-ASP el 62% y 23% respectivamente.

Indicador de discriminación percibida

Si bien el tema de la discriminación se ha estudiado en diferentes investigaciones, la encuesta de Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá ha propuesto un indicador que permite explorar las percepciones y afectaciones que han tenido las personas que realizan ASP en este aspecto.

Las estimaciones realizadas indican que el 25,0% de la población que realiza ASP, ha percibido algún tipo de discriminación, percepción que se acentúa de acuerdo con la edad: a mayor edad, mayor percepción de discriminación. En el gráfico 16 se puede observar el comportamiento del indicador según la edad.

Gráfico 16. Indicador de discriminación percibida según edad



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Se estima que el 45% de las personas de 50 años o más declara algún nivel de discriminación percibida, con una diferencia de 28 puntos porcentuales con respecto a la población más joven (18 a 25).

Las localidades donde se estima mayor proporción de población que percibe algún grado de discriminación por parte de diferentes grupos de personas son: La Candelaria (55%), localidad donde la actividad se presenta en calle, Santa Fe (46,8%), Antonio Nariño (37,6%) y Tunjuelito (33,2%).

Análisis de información cualitativa



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Por otra parte, a través de los registros administrativos¹⁰⁴ fue posible realizar focos específicos para la lectura de realidades de quienes realizan actividades sexuales pagadas desde sus diferencias y diversidades, en particular frente a víctimas del conflicto armado y a quienes pertenecen a los sectores sociales LGBTI.

Foco en población víctima del conflicto armado

A continuación, se presenta la información correspondiente a la población víctima. De acuerdo con estimaciones de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación del Distrito, para mayo de 2017 en Bogotá se habían declarado un total de 666.345 víctimas. De éstas, se tenía información de un total de 352.269 que mantenían su residencia permanente en Bogotá, lo que equivale al 4.2% de las víctimas del país. El 51% de estas eran mujeres¹⁰⁵.

Las personas que realizan ASP víctimas del conflicto armado que fueron atendidas por la Estrategia Casa de Todas, habitan en un mayor porcentaje en la localidad de Los Mártires (26,3%). En esta localidad, se presenta además una diferencia muy alta en la proporción de PRASP que son víctimas o no del conflicto armado.

Gráfico 17. Distribución porcentual de PRAS víctimas y no víctimas del

¹⁰⁴ Los registros administrativos son la fuente de información de la Estrategia Casa sobre los servicios que se prestan de atención socio jurídica, psicosocial, e intervención social, a personas que realizan actividades sexuales pagadas, para la atención a estos servicios, para la primera atención vez se aplica el instrumento denominado "valoración inicial", mediante una batería de preguntas se hace una lectura de realidades, se identifican necesidades y se reconoce la situación de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas. A partir de esta información, de forma periódica o en razón de intereses temáticos, se elaboran boletines de análisis estadístico. La valoración inicial y los boletines estadísticos que se producen, contribuyen con la ampliación de conocimientos, pero tienen la limitante de recoger datos de personas específicas con características particulares -no constituye una muestra aleatoria-. En este sentido, la información presentada no es generalizable, pero sí puede tomarse como un insumo al momento de comprender las actividades sexuales pagadas y a quienes las realizan.

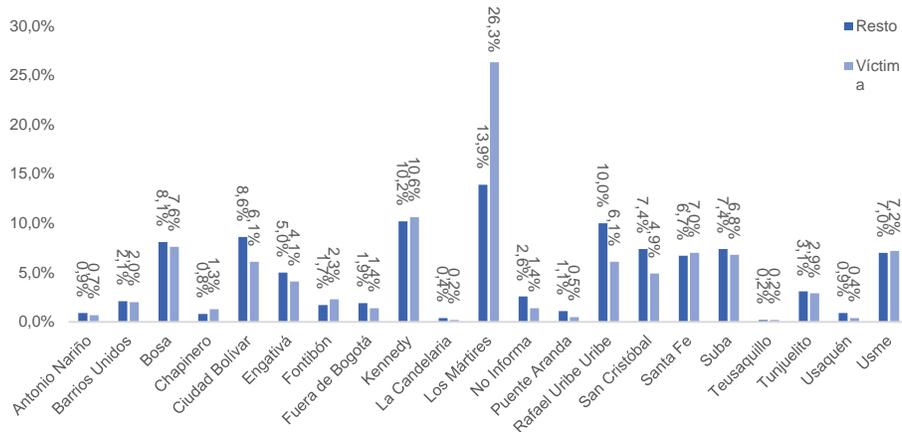
¹⁰⁵ Tomado de Boletín Prima Número 1. ACDVPR. Url. <http://www.victimasbogota.gov.co/sites/default/files/observatorio/Boletin%20Prima1.pdf>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

conflicto armado por localidad de vivienda

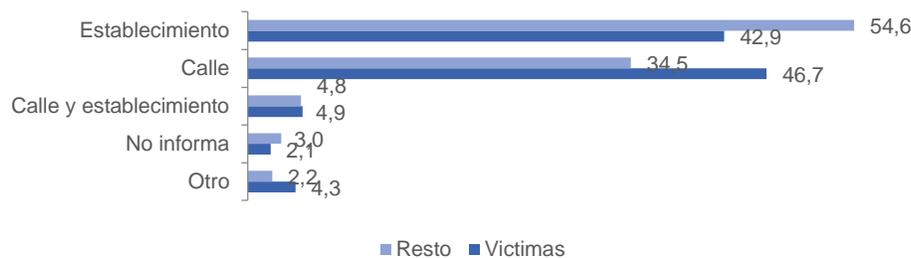


Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). Registros administrativos Estrategia Casa de Todas.

Además de la localidad de residencia, se indagó por la localidad en la que realizan las actividades sexuales pagadas. Sobre el particular, llama la atención que las personas que realizan ASP que son víctimas del conflicto armado realizan dichas actividades, en mayor proporción, en Los Mártires (27,5%) y Santa Fe (17,8%).

Así mismo, al indagar por lugar de ejercicio de las ASP, se observa una diferencia importante entre calle y establecimiento, resaltando que el porcentaje más alto de las víctimas del conflicto armado se encuentran en calle con un 46,7%.

Gráfico 18. Distribución porcentual frente a la pregunta por si sabe leer de la caracterización de PRASP y EBC.



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2017). CRASP.

Sobre la pregunta: ¿han sentido vulnerados sus derechos en la actividad?, resalta el porcentaje más alto de las personas que realizan ASP y manifiestan



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

ser víctimas del conflicto armado con un 45,1%, en comparación con el resto de la población que realiza ASP y no han sido víctima, aunque éstas también manifiestan la vulneración de sus derechos en el ejercicio de la actividad con un 36,4%.

Tabla 1 Porcentaje de PRASP víctimas y no víctimas del conflicto armado por violación de derechos asociada el desarrollo de la actividad

Violación de derechos asociados al ejercicio	Resto	Victima	Total
No	52,5% ^{0a}	45,3% ^{0b}	51,3%
Si	36,4%^{0a}	45,1%^{0b}	37,8%
NS/NR	11,1% ^{0a}	9,5% ^{0a}	10,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer. Registros administrativos Estrategia Casa de Todas.

Foco en población de sectores LGBTI

En esta sección se presentan los resultados de registros administrativos de atención a personas que realizan ASP segmentado de acuerdo con las variables sexo, identidad de género y orientación sexual. De esta forma, es posible saber si hay diferencias entre personas de los sectores LGBTI y la muestra completa de personas que realizan ASP, a partir de la información recolectada por la estrategia Casa de Todas.

Las personas que realizan ASP que manifiestan pertenecer a los sectores LGBTI son en un 55,0% mujeres, un 40,2% hombres y en un 4,8% intersexuales. Al comparar estas cifras con el resto de la población se encuentra una diferencia significativa, puesto que el sexo del resto de las personas en los registros administrativos que realizan ASP son mujeres con una proporción 99,5%.

Tabla 2 Porcentaje de PRASP de los sectores LGBTI y que no lo son en relación con la variable sexo

Sexo	LGBTI	Resto	Total
Hombre	40,3%^{0a}	0,3%^{0b}	4,7%
Intersexual	4,8% ^{0a}	0,0% ^{0b}	0,6%
Mujer	54,9%^{0a}	99,5%^{0b}	94,6%
NS/NR		0,2% ^{0a}	0,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2018) Registros administrativos Estrategia Casa de Todas.

El 48,9% de las personas que realizan ASP de los sectores LGBTI se encuentran

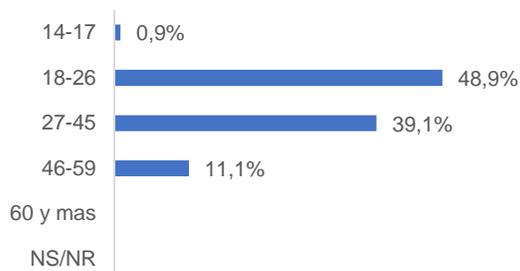


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

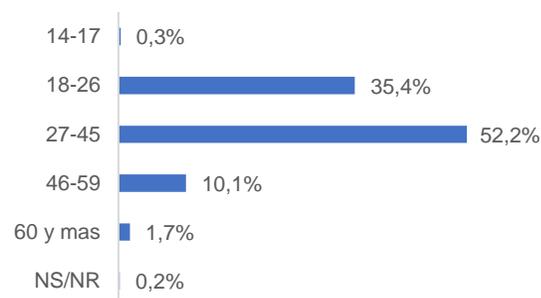
en el rango de edad entre 18 y 26 años, dato que comprende una diferencia importante frente a lo registrado por el grupo que manifiesta no ser LGBTI, el cual presenta un mayor porcentaje de personas en el grupo de los 27 a 45 años.

Gráfico 19. Porcentaje de PRASP de los sectores LGBTI según grupo etario



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2018) Registros administrativos

Gráfico 20. Porcentaje de PRASP que no son de los sectores LGBT según grupo etario



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2018) Registros administrativos

En la siguiente tabla se presenta una de las diferencias sustanciales entre las PRASP de los sectores LGBTI y las personas que no se identifican como parte de estos sectores. Al preguntar la edad en la que se recibió el primer pago por sexo, el 48,5% de las primeras y el 20,7 % de las segundas, indican que antes de los 18 años, es decir, siendo menores de edad¹⁰⁶.

Tabla 3 Porcentaje de PRASP de los sectores LGBTI y que no lo son en relación con la edad en la que recibieron el primer pago por sexo

Edad inicio	LGBT	Resto	Total
Antes de los 15 años	18,8%_a	5,6%_b	7,1%
Entre los 15 y los 17 años	29,7%_a	15,1%_b	16,7%
Entre los 18 y los 25 años	40,6% _a	49,9% _b	48,9%
Entre los 26 y los 35 años	6,1%_a	19,8%_b	18,3%
Entre los 36 y los 45 años	1,4% _a	4,5% _b	4,2%
Más de 45	0,3% _a	0,8% _a	0,7%
NS/NR	3,1% _a	4,3% _a	4,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Registros administrativos Estrategia Casa de Todas (Corrillo de Dato víctimas del conflicto armado que realizan actividades sexuales pagadas). Los datos en negrilla corresponden con diferencias significativas al 0.05%

¹⁰⁶ Constituyéndose en víctimas de violencia sexual o explotación sexual según el caso.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

En relación con el lugar en el que se da el contacto para las ASP, también se encuentran diferencias entre las PRASP de los sectores LGBTI y quienes no se identifican en dichos sectores: las PRASP LGBTI en un 60,4% contactan las actividades sexuales en calle y un 27,6% en establecimientos, lo cual presenta una diferencia significativa con las personas que no manifiestan ser LGBTI, ya que el contacto en este caso suele ser mayoritariamente en establecimientos (55,4%).

Tabla 4 Porcentaje de PRASP de los sectores LGBTI y que no lo son en relación el lugar de contacto para las actividades sexuales pagadas

Lugar Actividad	LGBT	Resto	Total
Calle	60,4% ^a	34,6% ^b	37,5%
Calle y establecimiento	7,2% ^a	4,6% ^b	4,8%
Establecimiento	27,6% ^a	55,4% ^b	52,3%
No informa	1,7% ^a	2,9% ^a	2,8%
Otro	3,1% ^a	2,5% ^a	2,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2018) Registros administrativos Estrategia Casa de Todas.

Estrategia de participación ciudadana y resultados

En el año 2016 la Secretaría Distrital de la Mujer inició la formulación de la PPASP, con fundamento en las disposiciones del entonces vigente Decreto Distrital 689 de 2011. No obstante, con la expedición del Decreto Distrital 668 de 2017, fue necesario ajustar los resultados al proceso de formulación de políticas públicas distritales y las funciones del CONPES D.C., establecidas en el referido Decreto y a la Guía para la Formulación e implementación de Políticas Públicas del Distrito, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.¹⁰⁷

En este sentido y realizada esta precisión la fase -Agenda Pública- de la PPASP, inició en el mes de agosto del año 2016, a través del desarrollo de 8 grupos focales liderados por mujeres que se identifican como personas en situación de prostitución, en 8 territorios diferentes de la ciudad (Antonio Nariño, Rafael Uribe Uribe, Kennedy, Chapinero, Barrios Unidos, Santafé, Los Mártires, La Candelaria). Estos espacios se adelantaron en articulación con el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal (IDPAC), con el objetivo de los grupos focales fue recoger insumos para la construcción de la fase de Agenda Pública.

¹⁰⁷ Fases del ciclo de la política pública para la expedición del CONPES D.C., 1. Fase Preparatoria, 2. Fase de Agenda Pública, 3. Formulación, 4. Implementación, 5. Seguimiento y 6. Evaluación.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

A continuación, el 18 de octubre de 2016 en el marco de la Mesa Interinstitucional de Zonas Especiales de Alto Impacto y Actividades Afines a la Prostitución (ZESAI), la entidad presentó el cronograma para el desarrollo de los espacios de participación que comprendieron la fase de Agenda Pública de la política, como estrategia de elaboración del diagnóstico participativo.

Es importante anotar que la estrategia de participación implementada, parte del reconocimiento sobre los prejuicios, estigmatización y discriminación que recaen sobre las ASP, y sobre los estereotipos de género y roles socialmente asignados principalmente a las mujeres (es importante recordar que la población que realiza ASP es principalmente femenina), lo cual hizo necesario promover condiciones especiales como horarios flexibles, lugares y espacios en los que pudieran asistir con sus hijas e hijos, entre otras.

De tal forma que los diferentes tipos de discriminación, prejuicios y estereotipos de género, así como por el ejercicio de las ASP, determina que las condiciones para participar, pase por el cuidado de su fuero interno, el derecho a su intimidad y el querer estar en el anonimato, situaciones estas que llevaron a que la estrategia de participación para esta política partiera de ese reconocimiento, implementando técnicas que se adecuaron a sus necesidades.

Por lo tanto, en el marco de la estrategia de participación se buscó reconocer, escuchar y trabajar a partir de las diferentes posturas sobre el ejercicio de las ASP, en condiciones que garantizaran el derecho de las y los participantes a ser escuchadas/os de forma libre, espontánea y segura, frente a sus opiniones, percepciones sobre los elementos que debe contemplar la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas.

En la siguiente tabla se presenta el número de actividades realizadas en la etapa de Agenda Pública entre los años 2016 y 2018, así como el número total y desagregado por actores sociales participantes. En la misma se presenta información tanto de los espacios específicos para determinados actores, como de los escenarios de convergencia.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Tabla 5 Distribución de frecuencia de actividades de participación realizadas y número de asistentes desagregado por año y actor social.

Año	No. actividades	No. Participantes	No. Personas que realizan actividades sexuales pagadas participantes	No. Personal vinculado ¹⁰⁸ participante	No. Población general ¹⁰⁹ participante	No. Demandantes o Personas que pagan por sexo
2016	10	72	72	0	66	0
2017	78	595	387	56	139	13
2018	4	396	64	1	331	0
Total	92	1129	523	57	536	13

Fuente. Elaboración propia Secretaría Distrital de la Mujer (2019)

En la tabla que se presenta a continuación, se resumen las actividades de participación realizadas en desarrollo de la fase de Agenda Pública de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas. En este caso, es preciso resaltar varios aspectos; en primer lugar, la pluralidad de espacios y metodologías para la participación, en segundo lugar, el reconocimiento de la pluralidad y particularidad de los diferentes actores sociales interesados en la Política Pública.

Tabla 6 Descripción general de actividades de participación realizadas para la construcción de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas

Año	Actividad	Cantidad	No. de participantes	Tipo de asistentes
2016	Construcción de Agenda. Grupos Focales Interlocales	8	72	Mujeres en situación de prostitución o trabajadoras sexuales
	Foro ¿Si o No a las Zonas de Alto Impacto?	1	14	Servidoras y servidores públicos, trabajadoras sexuales o mujeres en situación de prostitución, representantes de ONG.
	Taller POT – Mujeres Diversas. ¿Cómo afectan las Zonas de Alto Impacto (o de tolerancia) a las mujeres?	1	52	Integrantes del movimiento de mujeres, mujeres en situación de prostitución y servidoras(es) públicas (os).
2017	Mesas comunitarias	8	116	Representantes de 16 organizaciones de base comunitaria que trabajan con

¹⁰⁸ Personal vinculado (administradores, meseros, barman, tarjeteros, porteros).

¹⁰⁹ Población general (academia, servidoras y servidores públicos, vecindario, personas que realizan actividades sexuales pagadas).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Año	Actividad	Cantidad	No. de participantes	Tipo de asistentes
				las personas que realizan actividades sexuales pagadas
	Mesas poblacionales	6	50	Personas que realizan actividades sexuales pagadas
	Grupos focales (territoriales, por derechos, modalidad, interseccionalidades)	41	337	Personas que realizan actividades sexuales pagadas
	Grupos focales interlocales	6	56	Personal vinculado (administradores, meseros, barman, tarjeteros, porteros)
	Grupos focales entorno	4	23	Vecinas y vecinos de las zonas de concentración de los establecimientos
	Entrevistas	13	13	Personas que pagan por sexo (clientes)
2018	Taller poblacional de política pública	1	55	Personas que realizan actividades sexuales pagadas
	Taller con vinculados sobre la política pública	1	1	Personal vinculado (administradores, meseros, barman, tarjeteros, porteros)
			9	Personas que realizan actividades sexuales pagadas
	Taller de priorización de puntos críticos	1	75	Población general (academia, servidoras y servidores públicos, vecindario, personas que realizan actividades sexuales pagadas)
	Foro Hablemos de Actividades Sexuales Pagadas	1	256	Población general (academia, servidoras y servidores públicos, vecindario, personas que realizan actividades sexuales pagadas)
2019	Grupo focal	1	2	Hombres transgénero que realizan actividades sexuales pagadas
TOTAL		92	1132	

Fuente. Elaboración propia Secretaría Distrital de la Mujer (2019)

Uno de los escenarios de participación más relevantes fue el desarrollo de grupos focales con diferentes poblaciones para recoger aportes para la formulación de la política pública. El primer momento de los grupos focales se adelantó en el marco



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

de los encuentros de derechos, desarrollo personal e información en salud, en los cuales se agrupó a las y los asistentes de acuerdo con algunas características poblacionales o territoriales de interés (localidad de realización de las actividades sexuales pagadas o categoría social con la que se identificaban); en otros casos se congregó a las personas que asistieron al encuentro en torno a temas concretos de discusión. El segundo momento de los grupos focales se adelantó con mujeres transgénero, hombres que realizan actividades sexuales pagadas y vecinos de los establecimientos o zonas de concentración de las ASP. Para todos estos espacios, fue preciso realizar una búsqueda activa de los y las participantes y crear un espacio específico para el desarrollo del grupo focal.

En la siguiente tabla se presenta el número de grupos focales por tema de profundización y el número de participantes en cada uno. Así mismo se clasificaron en tipologías de acuerdo con las diferencias territoriales, a las identidades de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, las modalidades de realización de estas actividades y los temas de interés identificados en las mesas poblacional, comunitaria y ZESAI.

Tabla 7. Grupos focales realizados para la construcción de la agenda pública de la política pública de ASP

Tipología	Profundización	Cantidad	No. Participantes
Territorial	Mujeres que realizan ASP	8	72
Territorial	ASP en determinada localidad	13	91
Interseccional	Lesbianas-bisexuales	1	5
Interseccional	Víctimas de conflicto armado	2	16
Interseccional	Afrodescendientes	1	4
Interseccional	Transgénero	2	9
Interseccional	Jóvenes 18 a 26 años	1	8
Interseccional	Adultas 27-50	1	10
Interseccional	Mayores de 50	1	10
Interseccional	Hombres que realizan ASP	1	3
Modalidad	Ejercicio en calle	1	10
Modalidad	Ejercicio establecimiento	2	20
Entorno	Vecindario	1	9
Entorno	Vinculados	4	47
Temático	Salud	1	9
Temático	Educación	1	8
Temático	Vivienda	2	17
Temático	Participación	3	18
Temático	Seguridad e integridad	3	26
Temático	Trabajo	2	19



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Tipología	Profundización	Cantidad	No. Participantes
Temático	Intimidad y derecho a la información	1	8
Temático	Cultura y ocio	1	10
Temático	Derecho a la paz	1	6
Temático	Cultura libre de sexismo	1	12
Temático	Derecho a la libre circulación	1	8
Temático	Libertad de oficio	2	12
Temático	Derecho a la justicia	1	7
Temático	Libertad de expresión	1	16
TOTAL		60	490

Fuente. Elaboración propia Secretaría Distrital de la Mujer (2019)

En estos encuentros y espacios buena parte de las demandas y problemáticas identificadas recaen sobre la insatisfacción en derechos relacionados con la educación, vivienda, trabajo y otras fuentes de ingreso y salud, así mismo se señaló la necesidad de abordar el derecho de las personas que realizan ASP a participar en espacios para la toma de decisiones.

Educación

Con respecto a las personas que realizan ASP se observan bajos niveles educativos y limitaciones para cambiar esta situación.

Dentro de las problemáticas identificadas están las pocas posibilidades de acceder a ofertas educativas, por lo tanto una de sus demandas esta la necesidad de implementar ofertas educativas para mujeres que realizan ASP, con metodologías a sus necesidades, que brinden mayor flexibilidad en los horarios, y en general espacios de alfabetización concretos dentro de las localidades cercanas a lugares de donde se realizan ASP o de residencia, y de esta manera garantizar no solo acceso sino la permanencia y culminación de ciclos formativos. Así mismo se demanda la necesidad de establecer condiciones para acceder a educación para el trabajo y desarrollo humano, (profesional, técnica y tecnológica), en particular para las mujeres adultas.

Frente a la educación las personas que realizan ASP también demandaron que es necesario vincular a las instituciones educativas para desarrollar programas de prevención sobre la explotación sexual, comercial, de niños, niñas y adolescentes (ESCCNNA) y la trata de personas.

Vivienda

Recoge problemáticas de acceso a la vivienda en las que de un lado no se accede porque la informalidad de las ASP limita la demostración de ingresos y, de otro



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

lado, las condiciones de habitabilidad de las viviendas (paga diarios, establecimientos) no cumplen con parámetros de dignidad o legales. Muchas de las mujeres que realizan ASP viven en condiciones habitacionales precarias, como por ejemplo bajo la modalidad de "paga diario". En este sentido las propuestas identificadas giraron en torno al acceso a vivienda a través de programas que prioricen a las mujeres que realizan ASP con beneficios de subsidios (Hábitat y Ministerio de Vivienda), programas de crédito asequible para acceso a vivienda, dirigido a personas que realizan ASP, y programas de leasing inmobiliario y en general apoyo de las entidades distritales para garantizar el a vivienda propia o en arriendo en condiciones de igualdad.

Trabajo y la generación de ingresos

En este caso, lo que se encuentra es un conjunto de barreras y una oferta institucional inadecuada a las características y necesidades de la población. Dentro de las problemáticas se observó la necesidad de facilitar el acceso a ofertas laborales, la formación para el trabajo más allá de oficios convencionales, en temas asociados emprendimientos y proyectos productivos con acompañamiento para su sostenibilidad; generar incentivos a las empresas que vinculen a personas que realizan ASP; contar con oferta que posibilite la profesionalización (técnica, tecnológica y profesional); y acompañamiento psicosocial para la vinculación exitosa a procesos laborales.

Seguridad

Las personas que realizan ASP plantearon como centro de sus preocupaciones la violencia y discriminación en todas sus manifestaciones, estas situaciones se acentúan por parte de las personas que pertenecen a sectores sociales LGBT, grupos étnicos, personas mayores. En este sentido las mujeres manifestaron como parte de sus preocupaciones, que sus hijas e hijos se vean expuestos a estas situaciones y que por el contexto en los que se realizan las ASP se vean expuestos al delito de explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes (ESCNNA).

Con relación a estas problemáticas se señaló para las personas que realizan ASP lo hacen bajo la modalidad de prostitución y hacen contacto en calle tienen mayor riesgo de ser agredidas físicamente, en muchos casos por la disputa por el territorio. Así mismo otra de las problemáticas señaladas, es el abuso y la violencia policial, situación que para las mujeres transgénero se recalca.

En este sentido, la naturalización de las violencias frente a las ASP en los contextos de prostitución hace que no se tomen las medidas necesarias para prevenir este tipo de actos que están precedidos por otras violencias que deberían alertar sobre estas violencias, y el posible riesgo de femicidios y feminicidios. Estas violencias involucran tanto a las personas demandantes, vinculados y sus parejas. Por lo



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

tanto, es necesario por una parte continuar con las sensibilizaciones sobre los diferentes tipos de violencias, en particular para identificar cómo se dan estas situaciones, y desnaturalizar las violencias, y por otra para promover procesos de educación emocional a mujeres que ejercen ASP, para enfrentar y denunciar los diferentes tipos violencias.

Es importante observar que una de las demandas es la exigencia del uso obligatorio del botón de pánico en los establecimientos. Así como requerir a los establecimientos medidas de protección de la vida y seguridad de las mujeres (control de ingreso, identificación de demandantes, mecanismos de comunicación con las habitaciones, entre otras).

Otro de los elementos que se demandaron particularmente por las mujeres transgénero y las mujeres de los sectores LB, es la libre expresión y movilidad, pues sienten que por su identidad existen estereotipos y prejuicios asociados por los que las discriminan. De tal forma que es necesario promover condiciones para mejorar la seguridad en las zonas en las que se encuentran las personas que realizan ASP, en particular las mujeres transgénero.

Es importante observar que es necesario prevenir la explotación sexual y trata de personas con fines de explotación sexual y comercial. Por lo tanto, se debe sensibilizar sobre cómo identificar las situaciones que constituyen este delito y las rutas para la atención ante el mismo.

Salud

Con relación a la salud, se identificaron tres aspectos: deficiencias en la inspección, vigilancia y control higiénico sanitaria de los establecimientos, necesidad de atención en salud mental especializada y cambio de la mirada de salud pública en salud sexual y reproductiva a impacto en la salud de la actividad y sus condiciones de realización (salud ocupacional).

De acuerdo con las problemáticas que se expusieron las mujeres indicaron que por la realización de ASP se presentan altos índices de depresión, y que las mujeres en su mayoría requieren atención en salud mental; dentro de las afectaciones en salud más comunes indicaron que para quienes realizan contacto en calle se ven muy afectadas en su dermis, expuestas al envejecimiento prematuro, problemas circulatorios (vena varice), enfermedades respiratorias. Para quienes están en establecimientos, las problemáticas giran sobre el consumo de sustancias psicoactivas y las largas jornadas a las que se ven expuestas.

Por su parte las mujeres transgénero, indicaron que sus afectaciones en salud se incrementan por las transformaciones corporales que se realizan, en muchos casos bajo procedimientos estéticos que no cumplen con las condiciones de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

salubridad y médicas exigidas para este tipo de intervenciones, sobre este punto indicaron que la situación para mujeres mayores es más compleja. Así mismo indicaron que el sistema de salud discrimina y ejerce violencias, en relación con las necesidades específicas de las mujeres transgénero que realizan ASP.

Así como parte de sus propuestas, están realizar programas especializados de atención para las mujeres que realizan ASP, con profesionales calificados, especializados y sensibilizados en la atención a estas personas. Consideran necesario la creación de centros especializados, de unidades establecidas y de unidades móviles, con variedad de especialidades médicas, como medicina general, oftalmología, psiquiatría, ortopedia, cardiología, ginecología, gastroenterología, otorrinolaringología, medicina interna, endocrinología, bacteriología, dermatología, neurología, neumología, patología y odontología y rehabilitación oral entre otras, y atención en salud mental.

A su vez es importante la elaboración y socialización de protocolos de atención para las mujeres y hombres transgénero, sobre todo en relación con quienes realizan ASP.

Participación

En este caso, la estigmatización se convierte en la barrera central para poder participar en los diferentes aspectos de la vida social.

Las problemáticas asociadas, son ser señaladas o estigmatizadas, por ello prefieren ocultarse y quienes acceden a procesos de participación los abandonan por falta de tiempo. Así mismo los espacios de organización son reducidos, por ejemplo las mujeres transgénero indicaron que no tienen reconocimiento para elegir, ser elegidas, tomar parte en decisiones, y ser tomadas en cuenta.

En este sentido, se requiere formación en participación ciudadana para consolidar procesos organizativos de las mujeres que realizan ASP; promover procesos participativos acordes con las dinámicas de la población; la creación de red de veeduría ciudadana para el seguimiento a la agenda acordada; garantizar capacitación permanente en mecanismos de participación ciudadana; promover la creación de organizaciones de base comunitaria, y el fortalecimiento de la participación y representación de las mujeres en los escenarios locales.

Por su parte, las personas que realizan ASP víctimas del conflicto armado demandan una caracterización puntual, mayores niveles de posibilidad de gestión institucional y la preocupación que asiste frente a la recomendación de la CEDAW y el Auto 092 de la Corte Constitucional que insta a tomar las medidas necesarias para impedir que las ASP sean un medio de subsistencia cuando se ha sido víctima de un conflicto armado. Se debe destacar que las víctimas del



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

conflicto armado señalan su vivencia de múltiples violencias y las limitaciones que tiene la realización de las ASP para reconstruir su trayecto vital en las nuevas condiciones.

En el caso de los hombres que realizan ASP, se debe resalta que en su mayoría tienen orientación sexual homosexual o bisexual. Su principal problema es la invisibilidad que tienen, pues se piensa que las personas que realizan ASP son solo mujeres, por lo que se encuentran al margen de muchas de las intervenciones estatales, a lo cual se suma la forma como se dan sus contactos (con aplicaciones, páginas, calles y chat).

Se debe señalar que los grupos focales no solo fueron realizados con personas que realizan ASP, sino que también se hicieron con el personal de logística de sitios de contacto. Este término recoge oficios tales como: administradores(as), meseros(as), tarjeteros, barman, porteros, personal de seguridad, camareras(os), etc.

De acuerdo con la información obtenida en los grupos focales con personal de logística de sitios de contacto para ASP, las condiciones en que realizan sus labores son de informalidad, con falta de regulación y en condiciones de explotación laboral. A esto se suman diferencias entre hombres y mujeres, entre nacionales y extranjeras(os) que reproducen esquemas laborales desiguales, discriminación, segregación, uso abusivo del poder y una cadena de violencias.

Se debe destacar el papel primordial que tuvo en las discusiones la necesidad de regulación de las ASP como trabajo y la denuncia de la falta de acción del Estado para garantizar sus derechos. Todo esto lo asociaron al hecho de que las ASP sean un escenario laboral discriminado, en el que su labor recibe una carga de prejuicios muy elevada con la cual se les juzga de forma frecuente. Así mismo, reportan que todas las manifestaciones de violencia y discriminación provienen de las jerarquías de los sitios, en muchos casos de las personas que realizan ASP, y de las personas demandantes o que pagan por sexo.

Así mismo durante la agenda pública también se realizaron entrevistas con personas que pagan por sexo o demandantes, quienes son la otra cara de las ASP y suelen ser altamente invisibles, como sinónimo de anonimato y les permite no entrar en conflictos morales, sociales o familiares.

Violencias

Frente al reconocimiento de violencias, manifiestan que las personas que realizan ASP reciben todo tipo de violencias, discriminación social.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

En cuanto a las violencias que viven las personas que realizan ASP se propuso capacitaciones en derechos humanos a quienes realizan la actividad, incluyendo la promoción de prácticas de autocuidado, así como a las autoridades y al personal de logística de los sitios de contacto.

Conectado con lo anterior, las propuestas realizadas circularon en torno a aumentar oportunidades laborales, ampliar capacitación para el trabajo y apoyo a emprendimientos. De igual forma, el desarrollo de procesos de capacitación y sensibilización a todos los actores implicados, y el apoyo psicológico a las personas que realizan ASP.

En relación con las Zonas de Alto Impacto, quienes pagan por sexo que fueron entrevistados indicaron que deberían existir en lugares aislados, lejanas de los barrios porque son un mal ejemplo para niños, niñas y jóvenes; algunos también manifiestan que no deberían existir dichas zonas. Igualmente, señalan que las zonas se prestan para expendio de drogas, concentración de habitantes de calle y delincuencia.

En el ejercicio de participación ciudadana se convocó a las personas que viven próximas a las zonas de concentración de los establecimientos de contacto de ASP y la comunidad en general. Los conceptos dados por vecindario y la comunidad en general describen características de las ASP, de las personas y de los territorios en donde se da el contacto.

En relación con las afectaciones de la ubicación, se resalta que estigmatizan a las personas que realizan ASP y perpetúan la dominación sobre las mujeres, en virtud del machismo. Así mismo, que son territorios en los que se genera delincuencia, actividades ilícitas, inseguridad, que van deteriorando y se devalúan. En este orden de ideas, las y los participantes destacaron como problemas centrales relacionados con las ASP: falta de acceso a la educación, inexistencia de la seguridad social, falta de controles a los establecimientos, pocas oportunidades laborales, violación de derechos humanos, abuso policial, poco acceso a la vivienda, existencia de pocas redes familiares y poca inversión del Estado en el tema.

Así mismo, es de resaltar que, durante la agenda pública entre los meses de agosto de 2016 y diciembre de 2017, se dieron las discusiones para la estructuración del término técnico actividades sexuales pagadas, el cual tuvo aproximadamente año y medio de desarrollo para su construcción. Así entre la Dirección de Gestión de Conocimiento, el equipo de la Estrategia Casa de Todas y las personas que participaron en diferentes escenarios de la política pública y en los Encuentros de Derechos Humanos, Desarrollo Personal e Información en Salud, revisaron literatura, analizaron las diferentes posturas en torno al trabajo



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

sexual y la prostitución. De todo esto, surgió un término que fuera útil en términos de política pública, que se ajustase al marco normativo y permitirá leer la realidad en términos de derechos, analizarla desde los enfoques de género, diferencial y de Derechos Humanos.

Así las problemáticas identificadas con respecto a las realización de las actividades sexuales pagadas, devienen de causas tales como, la estigmatización y discriminación a la que se encuentran sometidas las personas que realizan estas actividades por el ejercicio de la actividad misma, sumado a esto los estereotipos y roles de género, y las diferentes discriminaciones asociadas a las pertenencias poblacionales o de sectores sociales. Las condiciones materiales, socioeconómicas, políticas y culturales que aumentan los niveles de vulnerabilidad de las personas que realizan estas actividades. Y por la baja capacidad estatal instalada para el reconocimiento, respeto, protección, facilitación y restablecimiento de derechos de las personas que realizan ASP.

Puntos Críticos¹¹⁰

Así con estos resultados de la fase de Agenda Pública, a partir del empleo de técnicas de investigación cualitativas, así como el uso de métodos e información cuantitativa, para el cruce y análisis de los datos levantados en los diferentes encuentros participativos, a la luz de otras fuentes de información y de la capacidad institucional del Distrito, y las categorías de análisis se identificaron, 94 variables¹¹¹, que a través de la metodología "Taller Participativo"¹¹², se priorizaron en 20 puntos y que de acuerdo a los análisis técnicos se observó la pertinencia de incluir temas que son necesarios para abordar la vulneración de derechos hacia las personas que realizan ASP.

A continuación, se reconstruye el proceso de identificación y priorización de puntos críticos y factores estratégicos, y luego se agrupan los puntos críticos en las siguientes temáticas: derechos, capacidades y oportunidades; abordaje institucional; condiciones del ejercicio de las ASP; y la perspectiva sociocultural. Es importante observar que esta es una clasificación que permite identificar

¹¹⁰ Los puntos críticos son aspectos positivos o negativos que inciden y caracterizan la situación en estudio, así mismo son aquellos temas sobre los cuales es necesario y crítico intervenir a través de la política pública". (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

¹¹¹ En el documento Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos de la PPASP, en el capítulo V, se describen y caracterizan las 94 variables identificadas

¹¹² En el desarrollo del taller se buscó que las personas participantes eligieran las veinte variables que consideran más relevantes, mediante la selección y votación, de acuerdo a los siguientes criterios: 1) aumento de la autonomía de las personas que realizan actividades sexuales pagadas y vinculadas; 2) reducción de brechas en el ejercicio de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas y vinculadas; 3) reducción del estigma y la discriminación a las PRASP y de los territorios donde se localizan; y 4) garantía de condiciones de dignidad y seguridad humana, en la realización de las actividades sexuales pagadas.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

escenarios de acción, sin embargo, es orientadora, porque estas temáticas no son excluyentes, si no por el contrario se interrelacionan.

Tabla 8. Proceso de identificación y priorización de puntos críticos

Proceso	Detalle
1. Identificación de 94 puntos o variables	Resultado de la agenda pública se identificaron 94 variables susceptibles de intervención
2. Priorización participativa de 20 puntos críticos	En un taller participativo, con PRASP, entidades, comunidad y organizaciones, se eligieron 20 variables por considerar que aumentan la autonomía, reducen brechas de derechos, así como el estigma y la discriminación y finalmente, mejora las condiciones y la seguridad humana para quienes realizan actividades sexuales pagadas.
3. Análisis de causalidad entre los 20 puntos críticos priorizados	En una escala de 1 a 5 se determinó el grado de causalidad entre los puntos críticos priorizados, en una matriz de Vester. Obteniendo los siguientes resultados: -161 puntos: Situación de derechos -161 puntos: Institucionalización de la garantía de derechos -153 puntos: Seguridad Humana -144 puntos: Inclusión y vulnerabilidad de personas transgénero -138 puntos: Protección e hijos e hijas de PRASP -130 puntos: Violación al sistema de seguridad social -129 puntos: Reconocimiento de derechos de jóvenes -126 puntos: Seguridad y salud -125 puntos: Acceso a servicios estatales -122 puntos: Percepción de comunidad -122 puntos: Acceso a servicio de salud -120 puntos Oportunidades para el desarrollo de competencias ciudadanas e incidencia política -117 puntos: puntos Oportunidades para el desarrollo de competencias para otras actividades económicas -110 puntos: Redes de apoyo -104 puntos: Respeto de los derechos de PRASP por parte de clientes -97 puntos: Habitabilidad de la vivienda -91 puntos: Acceso a la vivienda -88 puntos: Competitividad de emprendimientos 76 puntos : Conocimiento sobre discapacidad y las ASP
4. Identificación de factores estratégicos	Por mayor puntaje en Matriz de Vester se determinaron como factores estratégicos: <ul style="list-style-type: none">- Situación de Derechos de Personas que realizan Actividades Sexuales Pagadas- Seguridad Humana: hacia una protección de las PRASP



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

	- Institucionalización para la Garantía de Derechos de las de Personas que Realizan Actividades Sexuales Pagadas
--	--

Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2019), Elaboración propia

Derechos, capacidades y oportunidades:

- PC 19. Oportunidades para el desarrollo de competencias ciudadanas e incidencia política de las personas que realizan ASP.
- PC 22. Oportunidades para el desarrollo de competencias para el trabajo
- PC 44. Riesgos en salud sexual y reproductiva
- PC 55. Situación de derechos
- PC 60. Nivel de conocimiento de las relaciones entre las personas en condición de discapacidad y las ASP
- PC 61. Promoción del envejecimiento activo y con dignidad
- PC 64. Nivel de reconocimiento de derechos de PRASP jóvenes
- PC 69. Vinculación al sistema de seguridad social
- PC 70. Acceso a vivienda
- PC 73. Seguridad humana
- PC. 84. Impacto de las ASP en la Salud (capacitación en prácticas de protección)
- PC 94. Verdad, justicia y reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia que ejercen ASP

Si bien en el marco de los derechos, capacidades y oportunidades, los anteriores puntos críticos fueron los priorizados, es importante observar que estos se interrelacionan con los siguientes puntos pues hacen parte del bienestar de las personas que realizan ASP:

- PC 26 Cambio o alternancia de actividad económica
- PC 27 Descanso y tiempo libre de las PRASP y vinculados
- PC 28 Actividades culturales y recreativas de las PRASP y vinculados
- PC 29 Autonomía económica de las PRASP y vinculados
- PC 30 Autonomía política de las PRASP
- PC 31 Autonomía física de las PRASP (frente a sus derechos sexuales, derechos reproductivos, procesos identitarios, estéticos y corporales, y movilidad)

Desde la perspectiva sociocultural:

- PC13. Redes de apoyo
- PC 34. Percepción de la comunidad hacia las actividades sexuales pagadas (vecinos, instituciones, organizaciones)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

- PC 59. Inclusión y vulnerabilidad de personas transgénero que realizan ASP
- PC 62. Niveles de protección de hijo e hijas de PRASP, personal vinculado y niños, niñas y adolescentes vecinos de territorios de concentración ASP
- PC 90. Niveles de estigmatización y discriminación

Abordaje institucional

- PC 1. Acceso a servicios estatales
- PC 15. Habitabilidad de la vivienda de las PRASP y vinculados
- PC 40. Acceso a servicios de salud
- PC 56. Competitividad de emprendimientos (creación de plataformas para la difusión de bienes y servicios).
- PC 91. Nivel de institucionalización de la garantía de derechos de las PRASP

Condiciones de realización de las ASP

- PC 4. Seguridad y salud en las ASP (Impacto a la salud por condiciones ambientales y comportamentales de las ASP según sus condiciones físicas, químicas, biológicas, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad)
- PC 35. Respeto de los derechos hacia PRASP por parte de los demandantes de las ASP

Con base en estos puntos críticos, y a través de la matriz de Vester¹¹³, se hizo la identificación de tres factores estratégicos:

- FE1 Situación de derechos de personas que realizan actividades sexuales pagadas
- FE2 Seguridad humana
- FE3 Institucionalización para la garantía de derechos de las de personas que realizan actividades sexuales pagadas

Estos factores se interrelacionan entre si y no pueden verse de forma aislada, sino que se requieren de forma concurrente para intervenir frente a la vulneración de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.

En este sentido, los factores estratégicos evidencian una relación causal con los puntos críticos priorizados, en tanto el reconocimiento, el respeto y la protección de derechos, se articula con garantizar la libertad fundamental de vivir con

¹¹³ Esta técnica permite identificar y priorizar los aspectos que generan un mayor impacto, efectos o dependencias, de cara a la situación problemática definida en el marco de la política pública.

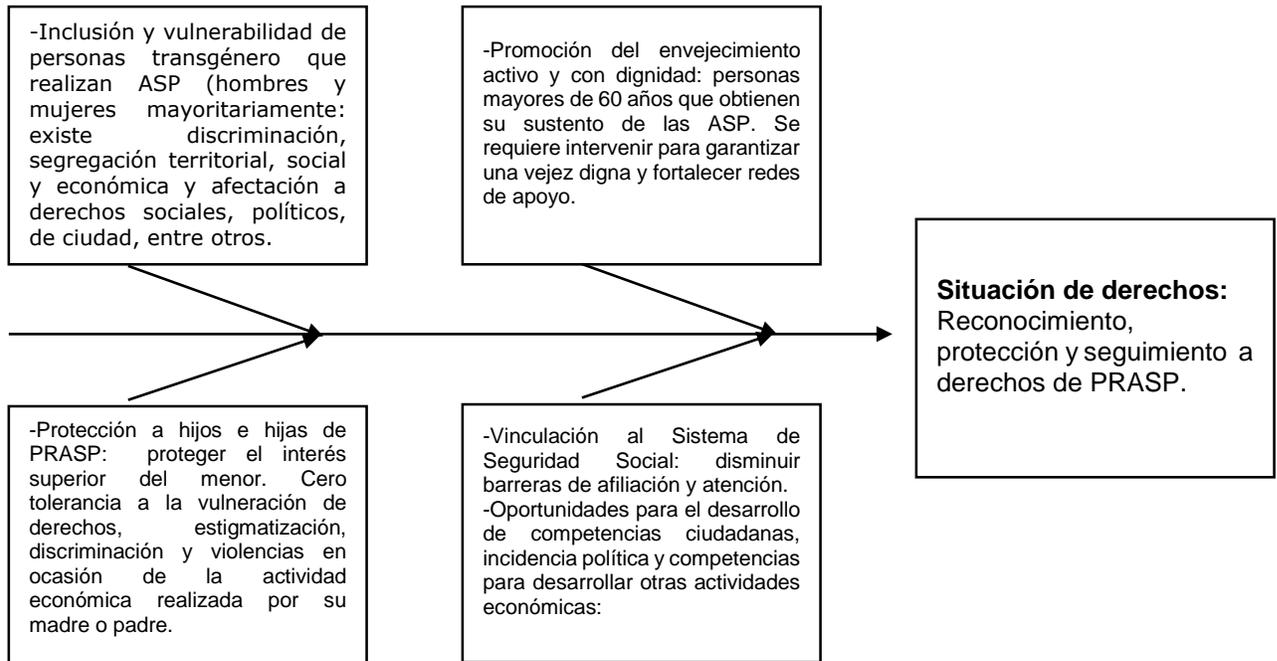


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

dignidad a las personas que realizan ASP. Así mismo la implementación de esta política requiere de una institucionalidad específica que lidere y articule la implementación de la política.

Gráfico 21. Diagrama de causalidad: Situación de derechos



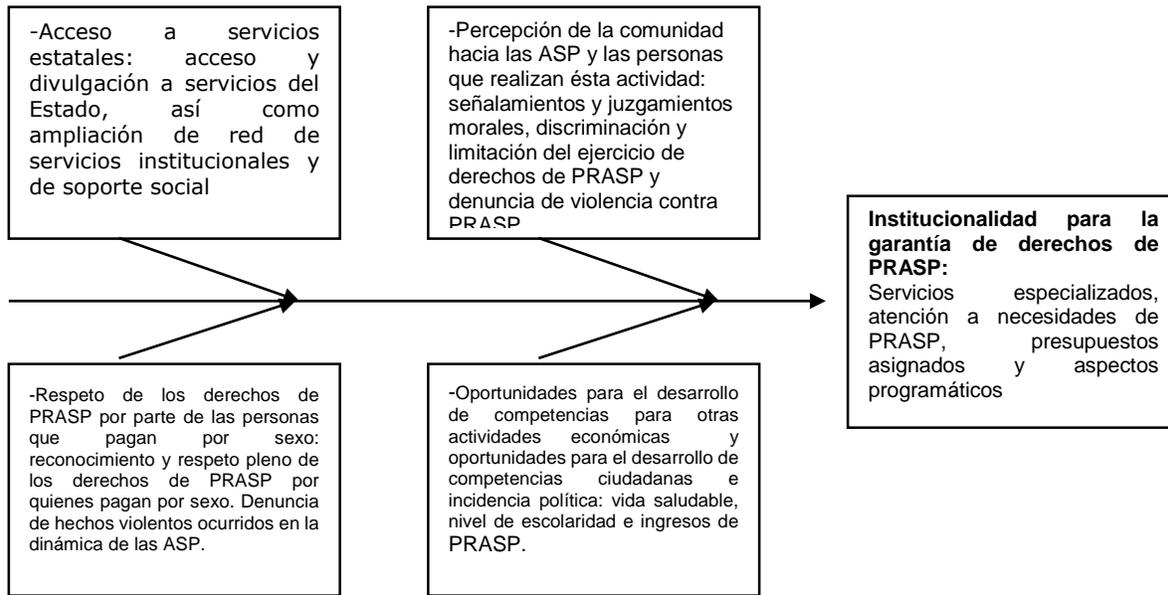
Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2019), Elaboración propia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

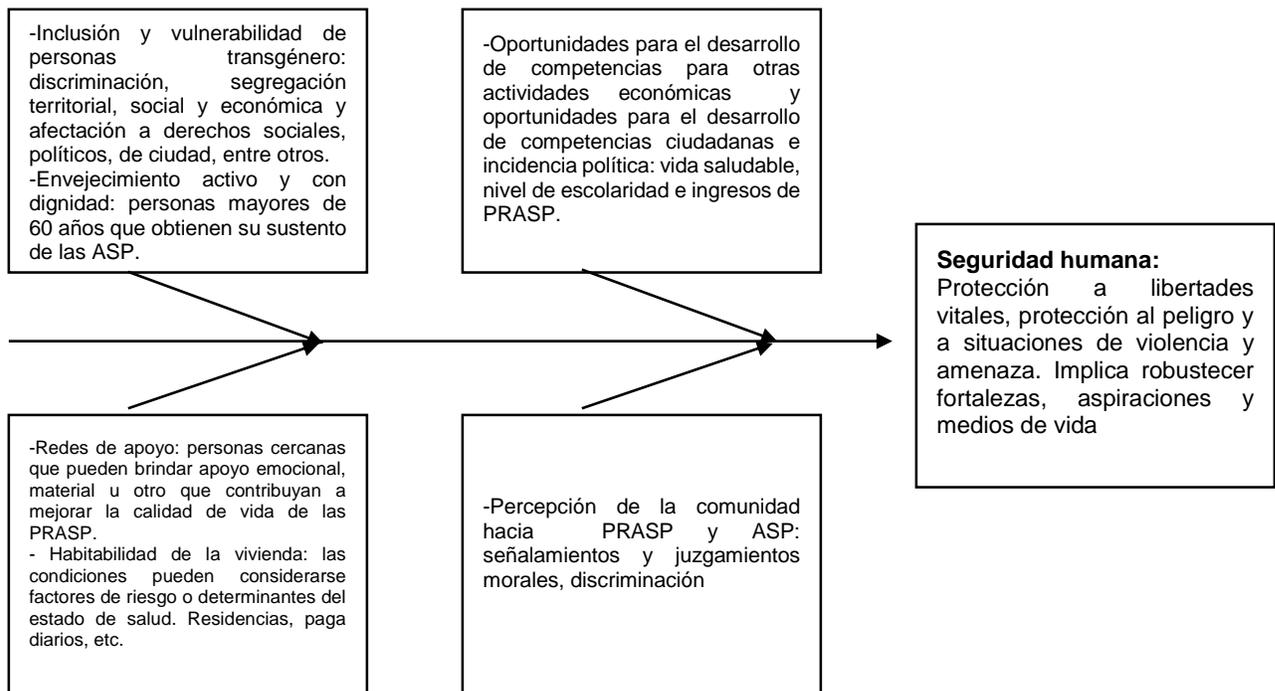
Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Gráfico 22. Diagrama de causalidad: Institucionalidad para la garantía de derechos de PRASP:



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2019), Elaboración propia

Gráfico 23. Diagrama de causalidad: Seguridad humana



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2019), Elaboración propia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

FE1 Situación de Derechos de Personas que realizan Actividades Sexuales Pagadas

Este factor estratégico permite comprender las particularidades con relación al ejercicio de sus derechos que enfrentan las personas que realizan actividades sexuales pagadas, y su interdependencia; de tal forma que hace necesario promover la garantía de sus derechos, reconociendo las particularidades desde el enfoque diferencial, lo cual requiere de acciones afirmativas o de discriminación positiva.

Con este factor, se busca visibilizar, las condiciones frente al ejercicio de los derechos de quienes se dedican a las ASP; analizar las inequidades que se han normalizado frente a las actividades sexuales pagadas; diseñar e implementar una oferta institucional en clave de la garantía de derechos de las PRASP, reconociendo sus particularidades diferenciales y de género; y fortalecer las capacidades como sujetos de derechos de las personas que realizan estas actividades.

Algunos de los derechos que se encuentran como prioritarios, más no son los únicos que se deben abordar, son:

Movilidad y libre circulación: de acuerdo con los grupos focales realizados en el marco de la estrategia de participación, las condiciones de seguridad son una barrera para la libre circulación; especialmente las zonas de concentración de las ASP son zonas inseguras, en las que hay delincuencia, habitabilidad en calle y en general condiciones de inseguridad. Por lo tanto, es importante resaltar la necesidad de intervenir las zonas de concentración para la generación de nuevas oportunidades, la reducción de la delincuencia y los delitos cercanos a la dinámica de las ASP como consumo de SPA y robos, entre otros.

Organización y asociatividad PRASP y de vinculados a las ASP: generar condiciones para que de manera colectiva puedan ser promotoras y promotores de su propio desarrollo, esto conlleva que es necesario diseñar e implementar programas que contemplen elementos característicos de las personas que realizan ASP y las personas vinculadas, que promuevan el fortalecimiento organizacional.

(...) Ojalá se llegara muy pronto a un acuerdo y se hiciera una asociación así fuera por sectores, por ejemplo las chicas de la 68, la chicas de Chapinero, las chicas del Restrepo, donde están ubicadas las zonas de tolerancia se hiciera una asociación porque ninguna va a entrar a una empresa, ninguna va a ser un recorrido como el que yo he venido



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

escuchando tanta veces que he estado en estas cosas, no va a hacer nada de eso por los horarios, cada una tiene su independencia, entonces que se hiciera una asociación como la asociación de Asobares que requiere unas cláusulas, ellos se unieron y al unirse formaron su asociación, hicieron unos talleres, consiguieron gente de la empresa privada y con el tiempo se reunieron y por ejemplo nosotros somos un grupos, somos catorce las catorce nos reunimos y hacemos como una serie de talleres, de cursos en lo que a nosotros más nos guste (...) Con el tiempo hacen que les hagan unos préstamos para que ellas puedan realizar su proyecto, (...)” (Grupo focal, 2017)

Participación y representación política: garantizar las condiciones materiales el ejercicio de la actividad política, esto requiere de acciones encaminadas a la cualificación frente al derecho a la participación representación política a partir de los enfoques de género, diferencial, tanto de personas que realizan ASP como de personal logístico.

Vida libre de violencias: esto implica abordar el trato digno y la convivencia entre los diferentes actores que intervienen en las ASP, incluyendo las instituciones para garantizar una atención a que las PRASP y personal de logística, tengan una vida libre de violencias y discriminación.

trabajo y generación de ingresos: respecto al derecho al trabajo se sostiene que: 1) se respeta la autonomía de la persona por la realización de las ASP, 2) la política de ASP debe apoyar con la formación y facilitación de la alternancia de actividad, cuando así sea deseado, y 3) la inspección, vigilancia y control de los establecimientos debe tener como efecto la mejoría de las condiciones del ejercicio de las ASP, 4) vigilar las condiciones laborales de las personas que trabajan en funciones logísticas.

Derecho a la paz: el derecho a la paz requiere generar acciones en la atención priorizada de PRASP víctimas del conflicto en concordancia con la norma del país. En tanto como se explica en capítulo de Análisis del Marco Jurídico, la autonomía de las PRASP víctimas del conflicto es limitada, por lo cual se requiere la protección del Estado, debido a que si las víctimas del conflicto armado recurren a las ASP para subsistir no se puede considerar como una persona con plena autonomía, pues el Estado tiene el deber de brindar la protección de los derechos de las víctimas antes, durante y después del hecho.

Derecho a la salud: en el marco de las ASP, tanto como para personas que realizan ASP y vinculados, debe prestarse especial atención a las necesidades y los derechos en materia de salud de quienes realizan estas actividades; aspectos a considerar: afiliación y conocimientos sobre el sistema de salud, promoción de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

la salud y prevención de la enfermedad; acceso y uso de dispositivos médicos. Por ejemplo, para el caso de las mujeres transgénero contar con un sitio especial de atención en salud en donde las y los profesionales no juzguen, ni discriminen.

- **Derechos sexuales:** estos derechos incluyen tres dimensiones, la sexualidad plena, las prácticas, es decir el derecho a tener control sobre su propio cuerpo, y la autonomía corporal e identitaria. (Richardson, 2000). En este marco algunos temas que son necesarios abordar; la realización de actividades sexuales pagadas libres de violencias, las ITS/VIH, y las intervenciones corporales estéticas e identitarias, entre otras.
- **Derechos reproductivos:** implica poder decidir de forma autónoma y voluntaria frente a tener o no hijas e hijos, el número; así como tomar decisiones relativas a la reproducción libres de discriminación y violencias; esto incluye la interrupción voluntaria del embarazo (IVE).

Derecho a la vivienda: falta de acceso a vivienda por la dificultad de demostrar capacidad económica, estabilidad laboral y por la documentación exigida para adquirir vivienda. Muchas de las personas que realizan ASP viven en condiciones precarias, tanto en los establecimientos como bajo la modalidad de "paga diario", lo que repesentan inestabilidad para ellas y sus familias. Además, el alto costo de estas residencias las deja en riesgo de habitabilidad en calle.

Derecho a la educación: Existen barreras de acceso a la educación en todos sus niveles, para las personas que realizan actividades sexuales sus familias, así como para el personal logístico, las cuales se resaltan con respecto a otras identidades, por ejemplo, para las mujeres transgénero, o las mujeres adultas y mayores. Esto requiere de acciones que reconozcan las particularidades y condiciones de las PRASP como vinculados.

Derecho a la cultura y el ocio: no es frecuente por parte de las PRASP y personal logístico, tener tiempo libre y dedicación al descanso; esto implica que no realizan actividades de ocio y cultura, lo cual va en detrimento de su salud física y mental; esto implica establecer acciones que permitan promover espacios dedicadas a actividades a la cultura y espacios recreativos. Esto contempla también las prácticas de autocuidado.

Hay que tener en cuenta que estos derechos van en clave del reconocimiento y garantía de los Derechos Humanos, y no necesariamente con los derechos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (aunque los contienen), porque comprende una población más amplia.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

FE2 Seguridad Humana: hacia una protección de las PRASP

Es importante reconocer que la seguridad humana, es un concepto multidimensional, que busca orientar la actuación de los Estados para “determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (ONU, Resolución 66/290), para el logro de la paz, el progreso y desarrollo humano.

En este orden de ideas, la seguridad humana contempla tres libertades fundamentales: vivir libres de necesidad, acceso a educación, empleo y recursos naturales; vivir libres de miedo, sentirse protegido de guerra, persecución o acoso físico; vivir libres de necesidad; 3) vivir con dignidad: garantizar el acceso a la justicia y la igualdad de derechos. Algunos de los elementos con relación a las ASP son:

Vivir libres de miedo, sentirse protegido de guerra, persecución o acoso físico. Garantizar la vida libre de violencias, significa generar contextos seguros, ambientes libres de violencia, esto implica que las condiciones para el ejercicio de las actividades sexuales pagadas procuren condiciones de bienestar.

Vivir libres de necesidad. Asumir es el desarrollo de capacidades, es decir, propiciar mejores condiciones para lograr el desarrollo de cada individuo; esto involucra entornos favorables, y en el que cohabitan de forma activa las personas que realizan ASP, las instituciones y organizaciones.

Vivir con dignidad, garantizar el acceso a la justicia y la igualdad de derechos: para muchas personas vinculadas con las ASP es frecuente vivir con miedo por causa de la persecución o acoso de los demandantes, de sus parejas sentimentales, de la policía, los dueños de los establecimientos o en otros casos de la comunidad. Por lo tanto se busca disminuir y erradicar las diferentes formas de discriminación y estigmatización frente a las ASP.

FE3 Institucionalización para la Garantía de Derechos de las de Personas que Realizan Actividades Sexuales Pagadas

El último factor estratégico identificado es la institucionalización para la garantía de derechos de las PRASP, el cual se entiende en el marco del ejercicio como el papel del Estado en relación con sus ciudadanas y ciudadanos, de garantizar el ejercicio pleno de los derechos a partir de un arreglo institucional pertinente.

En este sentido, una de las apuestas es contar con una instancia de coordinación que lidere la implementación y el seguimiento de la Política Públicas de ASP; que



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

tenga la capacidad para incidir en la planeación en los diferentes sectores de la administración, en aras de reducir los índices de discriminación hacia las personas que realizan actividades sexuales pagadas, así como generar condiciones para el reconocimiento y garantía de sus derechos.

Por lo tanto, la institucionalización se observa en la forma de nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, en la creación de nuevas instancias, leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres (Guzmán, 2001).

Así abordar la PPASP requiere una instancia de coordinación, con presupuesto específico y que se pueda adaptar a los retos que enfrenta la incorporación de nuevas agendas en lógicas que responden a diferentes escalas territoriales, interseccionalidades poblacionales, con formas de gobierno ampliamente participativas y acogedora de múltiples miradas (sociales, inter-multi y transdisciplinarias, intersectoriales).

(...) La coordinación desde el Estado - jerárquica, pública y deliberada - mediante leyes, normas administrativas y medidas políticas y la coordinación del mercado - no deliberada, descentralizada- que regula los intercambios entre actores privados, no bastan para responder a las demandas de actores cada vez más organizados, coordinar los subsistemas sociales cada vez más autónomos y atender a la complejidad que adquieren los problemas públicos (...) (Guzmán, 2001, pp, 24)

Esta lógica es más cercana, al devenir contemporáneo de la gobernanza de trabajo en redes, en la que la participación acoge la participación simultánea de diferentes actores sociales y en la que al mismo tiempo se desarrollan destrezas democráticas "transar, presionar, negociar, aceptar el disenso, manejar el conflicto y gestar consensos mínimos para actuar colectivamente" (Guzmán, 2001, pp. 25).

Actores de la PPASP

De acuerdo a los análisis adelantados con relación a los actores se toman en cuenta aquellos que tienen una relación directa con la política, tanto en términos de su diseño, su formulación y de su implementación.

A continuación, se presenta en la siguiente gráfica, los actores directamente

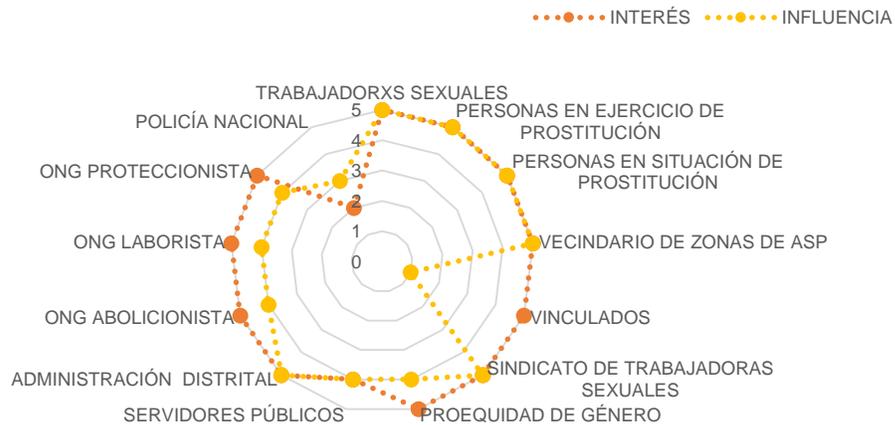


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

afectados por la política:

Gráfico 24. Relaciones entre interés e influencia de los actores estratégicos directamente relacionados con la política



Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2019), Elaboración propia

Es este punto, es importante caracterizar los actores estratégicos que, además de estar directamente relacionados con la política pública de ASP, se hicieron partícipes de la fase de agenda pública de la que derivó la definición de los puntos críticos y factores estratégicos y de la fase de formulación (concertación plan de acción).

Etapa de Agenda pública

- Las personas que realizan actividades sexuales pagadas, PRASP.** Algunas de las PRASP se consideran víctimas y otras se consideran trabajadoras. Sin embargo, esta información no permite conocer las características poblacionales, de calidad de vida y las dinámicas internas de las ASP, como sí lo hacen los datos y el análisis comparativo de fuentes presentadas en los capítulos anteriores, del presente documento. Algunos datos demográficos: El 96,8% de las PRASP son mujeres de nacimiento y el 3,2% son hombres de nacimiento. El 96,5% tienen identidad de género femenina, 1,4% masculina y 2,1% transgénero. El 88,1% tienen orientación heterosexual, 7,7% bisexual, 3,1% homosexual (lesbianas 2,3% y gay 0,8%). El 50,3% de las PRASP tiene entre 18 a 25 años, 35,6% entre 26 a 35 años, 11,8% de 36 a 49 años y el 2% 50 o más años. Solo el 8,3% de las



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

PRASP tienen algún reconocimiento étnico: 6% negra(o), afrocolombiana(o), o raizal, 1,9% indígena y 0,4 gitana o Rrom.

2. **Las y los servidores públicos** de las entidades del gobierno Distrital y Local, de acuerdo con las competencias de los sectores y entidades, de cara a las ASP.
3. **Las personas vecinas** de los sectores donde se ejercen las ASP: jardines infantiles, colegios, comedores comunitarios, entre otros.
4. **Los actores vinculados:** En los contextos de las actividades sexuales pagadas en Bogotá hay un gran número de personas empleadas en el marco de la compraventa de servicios sexuales. Estas personas no necesariamente realizan Actividades Sexuales Pagadas, pero sí obtienen ingresos salariales de estas. El personal vinculado incluye a personas que se ocupan en diversas labores: administración, cajeras/os, meseras(os), camareras(os), trabajadoras(es) domesticas(os), disc jockeys, personal de seguridad, entre otros. El número de personas empleadas y la organización de la estructura laboral dependen de la categoría socioeconómica, tamaño y tipo de servicios que se ofrecen en cada establecimiento, además del contacto o la prestación de servicios sexuales.
5. **Personas demandantes o que pagan por sexo:** aunque entre los actores estratégicos priorizados para el análisis de actores no se incluyeron a las personas que demandan las ASP -los demandantes, para el desarrollo de la agenda pública se consideró importante incluirlos. Los registros administrativos, así como algunos sondeos e investigaciones incipientes arrojan datos no concluyentes sobre su edad, estrato y posibles ocupaciones. No existe información sobre el tipo de servicios que demandan, sus representaciones frente a las personas que realizan la actividad, el dinero que invierten en los negocios, la forma de obtener información.

Etapas de formulación

Durante la etapa de formulación han participado los 15 sectores de la administración distrital, tanto en la concertación como en la definición de productos para el plan de acción de esta política.

Si bien el horizonte de esta política es a 10 años, es necesario hacer ajustes de actualización del plan de acción con los cambios de administración Distrital, y para su revisión a 2024, involucrar dentro del plan de acción actores del orden nacional, organismos multilaterales, así como del sector privado.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Formulación de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas

A partir de los elementos presentados anteriormente y de acuerdo con la necesidad de formular una política pública de actividades sexuales pagadas, derivada de la precaria situación de derechos de las personas que realizan dicha actividad, y del análisis de las alternativas de solución de la problemática desarrollado en el diagnóstico e identificación de factores estratégicos, se propone abordar esta política pública a partir de la siguiente estructura.

Objetivo general

Contribuir a la transformación de las condiciones políticas, culturales, sociales y económicas que restringen el goce efectivo de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en el Distrito Capital.

Objetivos específicos

1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.
2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas
3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.
4. Crear la institucionalidad para la protección integral de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas

Resultados y productos por objetivo estratégico

A continuación, se presenta la relación entre los objetivos específicos de la política y los resultados esperados de esta, al igual que los productos – bienes y servicios- más significativos establecidos para el logro de los resultados esperados. En total, para la Política Pública de Actividades Sexuales Pagada se han definido 4 objetivos específicos, 11 resultados esperados y 73 productos de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

política.

Los objetivos específicos de la política se entienden como los logros a alcanzar con la implementación de esta, responden a su visión y a su apuesta y se derivan del objetivo general buscando alcanzarlo. Los resultados por su parte constituyen los efectos, intencionales o no, de la intervención pública, una vez se ha hecho entrega a la ciudadanía de los productos de política, esto es, de los bienes y servicios derivados de la intervención.

Tanto los objetivos específicos como los resultados de la política se definen a partir de los factores estratégicos identificados en la fase de agenda pública de su formulación, los cuales constituyen los principales ámbitos sobre los que debe recaer la acción de la política, pues comprenden las variables *"...que tienen la capacidad de mover o cambiar de manera sinérgica la configuración de la situación actual que se ha percibido como negativa o problemática"*. (Secretaría Distrital de Planeación, 2019)

En línea con lo anterior, **el primer objetivo** estratégico de la PPASP está alineado con el factor estratégico 1, relativo a la garantía de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas y al diseño e implementación de la oferta institucional necesaria para tal fin. Este objetivo cuenta con cuatro resultados esperados, los cuales fueron identificados a partir del análisis de lo que se espera cambiar en la población beneficiaria de la política.

Así, **el primer resultado (1.1)** está relacionado con la generación de oportunidades laborales, de emprendimiento y de formación para el trabajo para el reconocimiento y la garantía de los derechos económicos de las personas que realizan ASP, desde 8 productos específicos entre los cuales se encuentran: Emprendimientos desarrollados por personas que realizan actividades sexuales pagadas y/o quienes desarrollan labores logísticas y administrativas en establecimientos de contacto y servicio para estas, fortalecidos en habilidades y capacidades en emprendimiento, servicios de empleabilidad ajustados a las características y capacidades de las personas que realizan actividades sexuales pagadas y/o actividades relacionadas, que soliciten cambio o alternancia de la actividad que realizan y que sean remitidas por las entidades con competencia en la atención de la población, personas que realizan actividades sexuales pagadas y labores asociadas en programas flexibles de formación para el trabajo en competencias transversales y/o laborales conforme a exigencias del mercado, socialización y asesoría para el acceso al producto financiero vigente, para unidades productivas y emprendimientos que pertenecen a personas que realizan actividades sexuales pagadas, estrategia de transversalización de inclusión laboral de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

el Distrito Capital, formación en habilidades financieras para las personas que realizan actividades sexuales pagadas y el personal administrativo y logístico de los establecimientos dedicados a las Actividades Sexuales Pagadas, atención de Víctimas del conflicto armado que ejerzan actividades sexuales pagadas en el marco de la oferta de bienes y servicios de asistencia, atención y reparación integral de la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación (ACPVR) y desarrollo de un informe sobre la gestión de vinculación de personas de los sectores LGBTI en ejercicio de ASP a la ejecución de la Estrategia de Ambientes Laborales Inclusivos en su desarrollo con el sector privado.

Así, **el segundo resultado (1.2)** está relacionado con la garantía del derecho a la salud plena de las PRASP a partir del aumento de la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, de acuerdo con factores propios del ejercicio de su actividad. Este resultado cuenta con 7 bienes o servicios a desarrollar: Monitoreo de las canalizaciones efectivas a las EAPB por equipos sectoriales e intersectoriales de las PRASP, para la atención en salud, vincular a personas que participan en jornadas de sensibilización en gestión del riesgo individual para personas que realizan actividades sexuales pagadas en temas priorizados en establecimientos y calle y en frente a la prevención de transformaciones artesanales corporales estéticas o identitarias para las personas que realizan actividades sexuales pagadas. Y personas que realizan actividades administrativas y logísticas en establecimientos de contacto y servicio de Actividades Sexuales Pagadas, Asesoría, tamizajes y canalización a las PRASP relacionados con su salud sexual y reproductiva a través de actores institucionales y de base comunitaria, distribución de preservativos en zonas y lugares donde realizan actividades sexuales pagadas, jornadas de orientación y asesoramiento frente al acceso al sistema general de salud de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en el marco de los derechos de las mujeres, género y diferencial, escuela de educación emocional para la salud mental, sexual y reproductiva de las PRASP en las zonas de concentración de estas actividades.

El **tercer resultado (1.3)** del objetivo 1 está relacionado con la garantía del derecho a la educación mediante el aumento de las personas que realizan actividades sexuales pagadas que culminan su educación escolar para adultos a través de modelos flexibles de acuerdo con su nivel educativo y con acompañamiento psicosocial. Los productos definidos para el logro de este resultado son 3: Actividades pedagógicas dirigidas para las personas que realizan actividades sexuales pagadas vinculas a las estrategias educativas flexibles incorporando el enfoque de género y diferencial, en concordancia con los lineamientos de la Educación Inclusiva; herramientas pedagógicas que fortalezcan los procesos de formación de las personas que realizan actividades



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

sexuales pagadas en el marco de las Estrategias Educativas Flexibles; patrocinio para pruebas de Estado (ICFES) de Mujeres que realizan ASP graduadas o inscritas en estrategias de Educación Flexible en Casa de Todas

El **cuarto resultado (1.4)** esperado de la política es el aumento en el acceso de las personas que realizan actividades sexuales pagadas a servicios sociales, cuyos 19 productos están relacionados con la garantía de diferentes derechos de las personas que realizan ASP: Servicios de atención jurídica con enfoque diferencial para la garantía de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas; Servicios de intervención social para la generación y el fortalecimiento de redes de soporte personal, familiar e institucional con enfoque diferencial para las personas que realizan actividades sexuales pagadas; procesos de formación en la participación ciudadana, la incidencia política y el control social para las personas que realizan actividades sexuales pagadas y el personal logístico de los establecimientos de contacto y servicio de estas actividades; Servicios de acompañamiento y asistencia técnica para el desarrollo de procesos de asociatividad en pro de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas; PRASP pertenecientes a los sectores sociales LGBTI , sus familias y redes de apoyo vinculados a los servicios sociales de la Subdirección para Asuntos LGBTI, servicios de atención psicosocial orientada al desarrollo personal y la ampliación de la salud mental con enfoque diferencial para las personas que realizan actividades sexuales pagadas; actividades culturales, de recreación y de actividad física realizadas en las zonas de concentración de los establecimientos de contacto y servicio para las actividades sexuales pagadas; Apoyos para respaldar las iniciativas artísticas y culturales que realizan las personas que realizan actividades sexuales pagadas; acciones de mitigación del riesgo por la construcción del metro de Bogotá para las personas que realizan actividades sexuales pagadas; Estrategia Casa de Todas para la atención a personas que realizan actividades sexuales pagadas; Atención de personas habitantes de calle que realizan actividades sexuales pagadas mediante planes de atención individual en la modalidad de centro de atención y desarrollo de capacidades para mujeres habitantes de calle, Atención de personas mayores que realizan ASP víctimas de violencia atendidas mediante el Servicio Social Acción Socio Jurídica por la Vejez, Inclusión y atención de personas mayores que realizan ASP a procesos ocupacionales y de desarrollo humano a través de la atención integral de Centro Día, servicio de atención a las PRASP pertenecientes a los sectores sociales LGBTI beneficiadas con Cedulaciones; servicio de atención a las PRASP pertenecientes a los sectores sociales LGBTI beneficiadas con Bonos, atención de personas que realizan actividades sexuales pagadas en las modalidades de apoyo alimentario, atención a las personas que realizan ASP en el marco de Servicios de atención a la población proveniente de flujos migratorios mixtos en Bogotá, mujeres jefas de hogar en pobreza que realizan ASP acompañadas mediante la estrategia de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

acompañamiento familiar de hogares pobres, en vulnerabilidad y riesgo social derivado de la pandemia del COVID 19 y el servicio Tropa Social a tu Hogar de la SDIS; Atención de personas que realizan ASP identificadas en riesgo de habitar la calle mediante la estrategia de prevención de la habitabilidad en calle.

El segundo objetivo estratégico de la PPASP está alineado con el factor estratégico 2, relativo a la ampliación de las condiciones de seguridad humana de las PRASP. Este objetivo se concentra específicamente en dos de los tres componentes del concepto de seguridad humana: vivir libres de miedo¹¹⁴ y vivir con dignidad¹¹⁵, ya que el tercer componente fue abarcado en el resultado 1: vivir libres de necesidad¹¹⁶. Para el logro de este objetivo se formularon tres resultados esperados y 17 productos de política.

El **primer resultado (2.1)** esperado del segundo objetivo específico de la política está relacionado con el aumento en el cumplimiento normativo en términos ambientales, higiénico-sanitarios, de uso de suelo, policivos, de emergencias y de derechos de autor por parte de los establecimientos de contacto y servicio para actividades sexuales pagadas. Sus productos comprenden: Asistencias técnicas a EAPB para la adopción de normas, protocolos relacionados con atención integral de la salud de las personas que realizan y están vinculadas a las actividades sexuales pagadas; Visitas periódicas a establecimientos que realizan actividades sexuales pagadas para la supervisión de la gestión externa de los residuos hospitalarios y similares; Inspección, vigilancia y control a los establecimientos de alto impacto (contacto y servicio para actividades sexuales pagadas), mediante el acompañamiento de la Dirección para la Gestión Policiva; Sistema de Información del Régimen Legal y de divulgación normativa y jurisprudencial sobre las actividades sexuales pagadas actualizado; Acciones sectoriales e intersectoriales que contribuyan a mejorar el comportamiento sanitario de los establecimientos priorizados.

Con el **segundo resultado (2.2)** esperado se pretende mejorar las acciones protectoras integrales para las Personas que Realizan Actividades Sexuales Pagadas a partir de: Hijas e hijos menores de edad de personas que realizan actividades sexuales pagadas atendidos en los servicios sociales de la Subdirección para la Infancia; Conformación de redes de las personas que realizan actividades sexuales pagadas para la generación de entornos protectores y de autocuidado; Procesos de sensibilización para la prevención de comportamientos contrarios a la convivencia y canales de denuncia a los

¹¹⁴ Vivir libres de miedo: sentirse protegido de guerra, persecución o acoso físico

¹¹⁵ Vivir con dignidad: garantizar el acceso a la justicia y la igualdad de derechos.

¹¹⁶ Vivir libres de necesidad: acceso a educación, empleo y recursos naturales.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

administradores de los establecimientos de contacto y servicio de actividades sexuales pagadas; Acompañamiento a hijas e hijos menores de edad de personas que reconozcan realizar actividades sexuales pagadas a través de la estrategia el Arte de Cuidar-te implementado en las manzanas de cuidado; Jornadas de atención en estrategias de prevención, desarrollo de capacidades e información sobre el uso de métodos anticonceptivos dirigidas a personas jóvenes que realizan ASP; Encuentros comunitarios con las comunidades de los entornos de riesgo en donde se han identificado riesgos asociados a las actividades sexuales pagadas, como factores incidentes para el inicio de la habitabilidad en calle; Sensibilización y orientación en prevención de violencias a personas que realizan actividades sexuales pagadas o que habitan en sus entornos; Cualificación socio cultural para la generación de oportunidades de personas que realizan ASP cuidadores-as de personas con discapacidad; Vinculación de personas que realizan ASP en la modalidad desarrollo de capacidades para la generación de oportunidades; Encuentros de formación sobre derechos humanos con énfasis en protección, igualdad y no discriminación de personas que realizan actividades sexuales pagadas (ASP), dirigidos a toda la ciudadanía, que realice o no ASP, servidores públicos/as y fuerza pública, para la promoción del trato digno y no discriminatorio en entornos ciudadanos e institucionales.

El **tercer resultado esperado (2.3.)** de este objetivo de política es el mejoramiento del espacio público en los entornos de los establecimientos y en las zonas de concentración de contacto y servicio de Actividades Sexuales Pagadas. Específicamente se trata de: Servicios de capacitación para el personal logístico y administrativo de los establecimientos de contacto y servicio de actividades sexuales pagadas sobre procesos de manejos de residuos, separación en la fuente y reciclaje; Acciones de formación ambiental a personas y establecimiento que realizan actividades sexuales pagadas .

Teniendo en cuenta lo anterior, el **tercer objetivo estratégico** de la política pública de ASP se centra en este aspecto, retomando uno de los componentes del factor estratégico número tres. Así, busca como **primer resultado esperado (3.1)** contribuir a la transformación de los imaginarios sociales alrededor de las actividades sexuales pagadas y las personas que la realizan, desarrollando 5 productos: procesos de reflexión de las organizaciones sociales en torno al derecho a la participación en las actividades sexuales pagadas; implementación de una ruta pedagógica y de atención en resolución pacífica de conflictos, diferencial para personas que ejercen actividades sexuales pagadas; estrategias de cambio cultural para la disminución de las estigmatización de las actividades sexuales pagadas así como de quienes las realizan; Protocolo para orientar y acompañar el desarrollo de estrategias para la transformación cultural, que incorpore el enfoque poblacional diferencial, dirigidas a promover



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

cambios voluntarios en torno a las actividades sexuales pagadas y acciones en materia de memoria, paz y/o reconciliación que vinculen a víctimas del conflicto armado que ejerzan actividades sexuales pagadas.

Como **segundo resultado (3.2) esperado** pretende la transformación de imaginarios en torno a las personas que realizan ASP desde la gestión del conocimiento con el desarrollo de: Caracterización realizada de las personas mayores de 60 años, que realizan actividades sexuales pagadas en las localidades identificadas; Construcción de la memoria histórica, social y cultural de las actividades sexuales pagadas en Bogotá en la última década; Índice de discriminación sobre las personas que realizan actividades sexuales pagadas y sus determinantes sociales y consecuencias sobre la calidad de vida; Caracterización de personas víctimas del conflicto armado que ejerzan actividades sexuales pagadas en el Distrito Capital; Estudio sobre la situación de derechos de personas de los sectores LGBTI que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá.

El cuarto objetivo estratégico de la PPASP está alineado con lo establecido en el factor estratégico 4: institucionalización para la garantía de derechos de las personas que realizan ASP, el cual tiene que ver con la generación de condiciones para el reconocimiento y garantía de los derechos de las PRASP, la creación de una instancia de coordinación que lideren la implementación y el seguimiento de los aspectos relativos a las ASP, adelantar procesos de incidencia en la planeación de la administración distrital, entre otros.

En este punto es importante aclarar el concepto de institucionalidad adoptado en el marco de esta política pública, pues lo que se plantea aquí no está instancias o áreas dentro de la administración Distrital para el abordaje y la implementación de la política, sino más bien implica la creación de nuevos marcos de sentido al interior de los sectores del gobierno de Bogotá para la incorporación de las problemáticas derivadas de las ASP en las agendas institucionales, el desarrollo y puesta en marcha de programas específicos, la creación de nuevas instancias y de la regulación (legislación y normas), y actos administrativos -leyes, normas, acuerdos, decretos- necesarios y requeridos para su desarrollo y la asignación de recursos específicos para el avance en la situación de las PRASP, principalmente.

La importancia de la institucionalización de los problemas sociales de género radica en superar las limitaciones que generalmente se presentan con el simple desarrollo de oferta institucional para el abordaje de estos, sin que se impulse un proceso real de institucionalización de la problemática.

El reconocimiento de la problemática que se refleja en la institucionalidad de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

esta es la mayor garantía de que las políticas públicas no se dan en el vacío. La institucionalización de la intervención a determinados problemas es una legitimación de agendas sociales y de asuntos públicos. Como lo señala Guzmán (2001)

“Estos procesos discurren a nivel nacional e internacional, en la sociedad civil y al interior de los organismos internacionales. Abarcan desde la construcción de nuevas concepciones sobre las relaciones de género en distintas sociedades, pasando por la incorporación de los problemas derivados de las desigualdades a las agendas públicas hasta la institucionalización de esta problemática en el Estado. Esta institucionalización se observa en la forma de nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, en la creación de nuevas instancias, leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres” (pp, 8).

En línea con lo anterior, el cuarto objetivo específico busca crear la institucionalidad para la protección integral de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas y sus **dos resultados esperados**: que Bogotá cuente con capacidad institucional instalada para la atención integral a PRASP y el mejoramiento de la gestión del conocimiento y la producción de información relacionada con las ASP para la toma de decisiones. Los productos del **primer resultado (4.1.)** consisten en Actos administrativos para la creación de instancias y la regulación de la atención integral de personas que realizan actividades sexuales pagadas; Caracterización de la oferta de servicios de los sectores de la administración distrital para las personas que realizan actividades sexuales pagadas; Mecanismo de participación directa de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.

En cuanto a los productos del **segundo resultado (4.2)** esperado se plantea: Línea de investigación de Actividades Sexuales Pagadas en el marco del OMEG; Investigación y caracterización sobre las personas que realizan actividades sexuales pagadas en atención a sus diferencias y dinámicas de participación en las mismas, así como las diferentes modalidades, condiciones y modos de funcionamiento; procesos de investigación y acción participativa para fortalecer el análisis situacional de las violaciones de derechos en contra de las personas que realizan actividades sexuales pagadas; sistematización de las dinámicas de las actividades sexuales pagadas en los recorridos a establecimientos de contacto y servicios de ASP; estudio técnico sobre la situación de la salud física, mental y sexual de las personas que realizan actividades sexuales pagadas y sus determinantes, con enfoque de género, diferencial, poblacional y territorial; Estudio sobre los aspectos micro y macroeconómicos de las actividades sexuales



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

pagadas en sus diferentes modalidades.

Sectores y entidades responsables y corresponsables

La formulación y la coordinación de la implementación de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas es liderada por el Sector Mujeres.

Sin embargo, para lograr que la PPASP sea integral, su formulación ha contado con la participación activa en la cual serán responsables y corresponsables de la implementación de la política, junto con la Secretaría Distrital de la Mujer: Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Hábitat, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Seguridad, Justicia y Convivencia, Secretaría de Educación Distrital, Secretaría General, Secretaría Distrital de Movilidad y la Secretaría Jurídica Distrital.

La relación de las responsabilidades definidas para cada entidad y sector de la administración Distrital, en el marco de implementación de la política pública de ASP, se encuentra consignada en el Plan de Acción que se presenta en el Anexo 1, parte integral de este documento.

Adicionalmente, para cada una de las fases restantes del ciclo de políticas públicas, se tienen previstos los siguientes escenarios de participación con sus respectivos alcances y actores asistentes:

Tabla 9. Fases de la PPASP Escenarios de participación

FASE DE LA POLITICA	ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN
Formulación	<ul style="list-style-type: none">- Consejo Consultivo de Mujeres (informar y consultar)- Instancias Distritales y sus Unidades Técnicas de Apoyo: Comité Intersectorial de Mujeres - CIM, Consejo Distrital de Política Social – CDPS, Comité Coordinador del Sector Administrativo Mujeres, Mesa ZESAI, Pre – CONPES (informar y consultar), CONPES D.C. (concretar)- Espacios de concertación intersectorial y por sectores (informar, consultar y concretar)- Mesas poblacionales de fortalecimiento de la participación -víctimas, algunos sectores LGTBI, población migrante, y algunos actores involucrados con las ASP de cara a los



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

FASE DE LA POLITICA	ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN
Implementación	<p>enfoques diferencial, territorial y ambiental - (informar y consultar)</p> <ul style="list-style-type: none">- Instancias Distritales y sus Unidades Técnicas de Apoyo: Comité Intersectorial de Mujeres – CIM, Comité Coordinador del Sector Administrativo Mujeres (informar y consultar)- Consejo Consultivo de Mujeres (informar y consultar)- Espacios de Rendición de Cuentas del Sector Mujeres (informar)- Instancias Distritales establecidas para la articulación de la política pública de ASP con la política pública de infancia y adolescencia y la de prevención y eliminación de trata y tráfico de personas (informar, consultar y concretar)- Mesa de Coordinación intersectorial que se cree para la implementación de la política pública (informar, consultar y concretar)- Instancias Locales y Territoriales
Seguimiento y Evaluación	<ul style="list-style-type: none">- Seguimiento permanente a los resultados de la política por parte de la ciudadanía a través de los indicadores del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género del Distrito Capital y las diferentes publicaciones sobre el tema (Información).- Seguimiento permanente a la política por medio del Sistema Distrital de Seguimiento de la SDP (Información)- Consejo Consultivo de Mujeres (Informar)- Instancias Distritales y sus Unidades Técnicas de Apoyo: Comité Intersectorial de Mujeres – CIM, Comité Coordinador del Sector Administrativo Mujeres (informar)- Espacios de Rendición de Cuentas del Sector Mujeres (informar)- Instancias Distritales establecidas para la articulación de la política pública de ASP con la política pública de infancia y adolescencia y la de prevención y eliminación de trata y tráfico de personas (informar, consultar y concretar)- Mesa de Coordinación intersectorial que se cree para la implementación de la política pública (informar, consultar y concretar)- Instancias Locales y Territoriales (informar, consultar y concretar)- Evaluación intermedia y expost adelantada por el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género del Distrito Capital en articulación con la Secretaría Distrital de Planeación (informar).

Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer (2019), Elaboración propia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Seguimiento y evaluación

La Guía para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas de la SDP, establece los lineamientos y otorga las "*herramientas para estandarizar las metodologías con las cuales se realizan el seguimiento y la evaluación en las políticas públicas distritales*" (Secretaría Distrital de Planeación, 2019), en desarrollo de las fases 5 y 6 del ciclo de políticas públicas¹¹⁷.

De acuerdo con la Guía en mención, al documento CONPES D.C se le hará seguimiento trimestral, con corte a marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año, de acuerdo con las metas y los indicadores de producto y resultado definidos en el Plan de Acción que se presenta en el Anexo 1 del este documento. Dicho seguimiento se adelantará de acuerdo con lo que disponga la Secretaría Distrital de Planeación.

El seguimiento a la política estará conformado por cuatro rutinas para la agregación de la información, en línea con lo estipulado por la SDP (Secretaría Distrital de Planeación, 2019):

1. Registrar la información de la política pública y el plan de acción en el Sistema de Seguimiento y Evaluación, la cual estará a cargo de la Secretaría Distrital de Planeación, una vez se apruebe el documento CONPES D.C.
2. Cargue y control de información de avance, que estará a cargo de "*(l)as personas responsables de meta de las entidades ejecutoras y/o líderes de política pública*" quienes deberán hacer seguimiento permanente a los indicadores de producto y resultado, cargando en el Sistema de Seguimiento Distrital la información de avance de la ejecución.
3. Informe de avance, el cual será elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación a partir del análisis de la información cargada en el Sistema de Seguimiento. Mediante esta rutina se brindará información a las entidades líderes de política pública en relación con su avance mediante la elaboración de reportes trimestrales y semestrales. Los primeros serán ejecutivos tipo tablero de control y los segundos serán analíticos detallando el nivel de atraso o avance desde información cuantitativa y cualitativa reportada.
4. Uso de la información y toma de decisiones, por parte del CONPES D.C., de las entidades responsables y corresponsables de implementar la política y de la ciudadanía.

¹¹⁷ Las fases del ciclo de políticas públicas son: I. Preparatoria II. Agenda Pública III. Formulación IV. Implementación V. Seguimiento VI. Evaluación. (Secretaría Distrital de Planeación, 2017)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

En relación con el proceso de evaluación de la PPASP, resulta necesario adelantar dos tipos de evaluación en el marco de su implementación. Al finalizar el tercer año de ejecución de la PPASP, se debe adelantar una evaluación intermedia institucional. Teniendo en cuenta la novedad que implica el desarrollo de una política pública de Actividades Sexuales Pagadas, resulta fundamental durante su proceso inicial de implementación “(r)everisar el funcionamiento de (...) (la) intervención desde la perspectiva de cómo están funcionando las instituciones (...) la capacidad organizacional y de gestión de las instituciones involucradas, así como el grado de articulación en la intervención para alcanzar resultados esperados” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

Con los resultados de esta evaluación se “(g)enera información para la formulación de propuestas de actuación que conduzcan al fortalecimiento de las instituciones y la intervención, contemplando los efectos esperados al aplicar reformas estructurales”. La evaluación será adelantada por el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género del Distrito Capital de la Secretaría Distrital de la Mujer en articulación y acompañamiento de la Secretaría Distrital de Planeación.

También y posterior a la implementación completa de la política pública de actividades sexuales pagadas, se adelantará una autoevaluación *expost* de productos y resultados, con miras a evidenciar los “aciertos, desaciertos, capacidad de adaptación ante la realidad cambiante, (...) eficacia y eficiencia” de la política”, al igual que “conclusiones y recomendaciones para futuras intervenciones públicas con fines semejantes” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

El tipo de evaluación se define para evaluar los eslabones de la cadena de valor de producto y resultado analizando “si la entrega de los productos generados se desarrolló acorde a lo planeado y si se han generado cambios en los indicadores que miden en las condiciones de la población objetivo” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019), esto es, si se han logrado los resultados esperados de la política y su sostenibilidad.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Financiamiento

A continuación, se presenta en la siguiente tabla el resumen de los costos estimados de los productos concertados para la implementación del plan de acción de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas.

Al respecto es importante mencionar que los productos señalados son una estimación de costos y no comprometen vigencias futuras, y de acuerdo a lo dispuesto en la Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito (2019), con el cambio de administración se hace necesario hacer ajustes a los productos concertados para el logro de los objetivos y resultados propuestos en esta política.

Tabla 10. Financiamiento

Entidad 1:	Secretaria General -Alta Consejería para las Víctimas, la Paz y la Reconciliación									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	0	0	6	6	6	6	0	0	0	0
3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	0	5	10	10	10	5	5	6	6	6
	Total Entidad									86
Entidad 2:	Secretaria Distrital de Gobierno									



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.	0	0	641	661	680	701	722	743	766	789
									Total Entidad	5.703
Entidad 3:	IDPAC									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	25	43	44	45	46	47	48	49	50	51
3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	7	7	7	7	7	8	8	8	8	8
									Total Entidad	521
Entidad 4:	Empresa Metro									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades	10	11	11	12	12	13	13	0	0	0



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.										
									Total Entidad	81
Entidad 5:	Secretaría Distrital de Salud									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	898	939	983	1.027	1.080	1.135	1.195	1.262	1.337	1.423
2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.	139	145	151	157	163	169	176	183	191	198
4. Crear la institucionalidad para la protección integral de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
									Total Entidad	12.952
Entidad 6:	Secretaría Distrital de Educación									



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	101	104	107	110	113	0	0	0	0	0
									Total Entidad	535
Entidad 7:	Secretaría Distrital de Ambiente									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.	337	347	358	368	379	391	402	414	427	440
									Total Entidad	3.863
Entidad 8:	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
									Total Entidad	3
Entidad 9:	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	221	225	64	66	67	69	71	72	74	76
4. Crear la institucionalidad para la protección integral de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	0	160	180	0	0	0	0	0	0	0
									Total Entidad	1.345
Entidad 10:	Secretaría Distrital de Integración Social									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	78	66	3.215	3.271	3.356	3.469	3.586	3.709	3.837	3.973



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.	81	114	4.319	3.314	2.158	3.325	3.340	3.352	3.359	3.365
3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	84	96	109	109	109	0	0	0	0	0
									Total Entidad	55.796
Entidad 11:	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	15	26	26	26	26	36	36	36	36	36
3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	71	72	0	0	0	0	0	0	0	0
									Total Entidad	441
Entidad 12:	Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDR									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
									Total Entidad	37
Entidad 13:	Canal Capital									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
									Total Entidad	0
Entidad 14:	Secretaría Distrital de la Mujer									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	1.654	1.711	1.862	1.954	2.030	2.130	2.235	2.345	2.461	2.582
2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.	0	138	142	146	151	155	160	165	170	175
3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	0	0	0	0	0	144	148	153	0	0
4. Crear la institucionalidad para la protección integral de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	0	437	1.654	1.719	1.785	1.852	1.921	1.992	2.064	2.137
									Total Entidad	38.370
Entidad 15:	Secretaría Jurídica									



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.	50	53	55	58	61	64	67	70	74	78
									Total Entidad	629
Entidad 16:	Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.	3	3	230	237	244	251	259	267	275	283
3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	0	22	138	200	206	212	219	225	232	239
									Total Entidad	3.743
Entidad 17:	Secretaría Distrital de Planeación									
Objetivo específico	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	0	0	50	10	10	10	10	10	10	10



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0
									Total Entidad	160
	Total de la Política	\$ 124.266.014.963								

Fuente: Matriz de Plan de Acción Anexo 1. Secretaría Distrital de la Mujer

Nota: la información desagregada por cada acción está en el Plan de Acción anexo 1 de este documento.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Como se observa el costo total de la política asciende a \$124.266.014.963. A continuación, se presentan los costos por objetivo:

Tabla 11. Financiamiento por Objetivo de la Política de Actividades Sexuales Pagadas

Objetivo	Costeo
1. Implementar una oferta institucional que propenda por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde los enfoques de género y diferencial.	\$ 63.353
2. Ampliar condiciones para la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.	\$ 42.049
3. Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afectan el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	\$ 2.964
4. Crear la institucionalidad para la protección integral de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas	\$ 15.900
TOTAL	\$ 124.266.014.963

Fuente: Secretaría Distrital de la Mujer

Como se observa el objetivo No.1, es el que cuenta con mayor proyección de recursos, en tanto que concentra la mayor oferta institucional que se dirige a la garantía de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.

Glosario



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Actividad(es) sexual(es) pagada(s) (ASP): actividad de intercambio de actos sexuales, intimidad o compañía por recursos económicos, en dinero o especie, en concordancia con la demanda de quien paga por dichos servicios y en autonomía plena de quien presta el servicio. // Las ASP pueden realizarse bajo distintos contextos sociales y económicos, distintas modalidades y requieren de la vigilancia y control de condiciones y la garantía de derechos de quienes realizan la actividad. [Sugerencia de Diana].

Persona(s) que realiza(n) actividades sexuales pagadas: sujeto de especial protección constitucional, mayor de 18 años, que intercambia actos sexuales por recursos (económicos o en especie) con plena autonomía y consentimiento de sus actos.

Persona que paga por sexo, de forma regular u ocasional, demanda servicios sexo-eróticos o de compañía, emocionales o afectivos de otra persona a cambio de un bien.

Personas que realizan labores de apoyo, logísticas o administrativas, en los establecimientos de contacto y servicio para actividades sexuales pagadas: este término recoge a las personas que realizan oficios tales como meseros-as, tarjeteros-as, barman, personal de seguridad, porteros-as y camareros-as, entendiendo a estos como actores que no necesariamente realizan ASP, pero que obtienen ingresos en los establecimientos de contacto y servicio para estas.

Establecimientos de contacto y servicio para ASP: clubes, centros de entretenimiento para adultos, burdeles, casas de lenocinio o de citas, y demás lugares en donde se promocióne o facilite el contacto o la realización de ASP.

Sexo: categoría que divide, a partir de nociones biológicas, a seres humanos en mujer y hombre.

Género: hace referencia a la interpretación social del "sexo". Organiza y define roles en una idea binaria de masculino/femenino.

Cisgénero¹¹⁸: cuando la identidad de género de la persona corresponde con el sexo asignado al nacer. El prefijo CIS es antónimo de prefijo TRANS. Correspondencia de la identidad de género y el sexo de nacimiento de una persona.

¹¹⁸ Las definiciones marcadas con asterisco (*) son tomadas del Diccionario LGBTI, perteneciente a la Dirección de Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Transgénero: cuando la identidad de género, de forma permanente o de forma alternada, se expresa en términos de los patrones sociales y culturales distintos a los establecidos para el sexo asignado al nacer.

Homosexual: son personas que sienten deseo afectivo y erótico por personas de sexo - género igual al propio. Gais (gay): hombres. Lesbianas: mujeres.

Identidad de género: Construcción cultural alrededor del sexo biológico: masculino o femenino. La identidad de género no determina la orientación sexual.

Orientación Sexual: dirección del deseo erótico y afectivo entre las personas.

Transfobia: temor, miedo, rechazo, discriminación u odio hacia personas homosexuales. Hacia lesbianas: Lesbofobia. Hacia bisexuales: Bifobia. Hacia transexuales: Transfobia.

Racismo: "sistema societal complejo de dominación fundamentado-étnica o racialmente, y su subsecuente inequidad" (Van Dijk, 1993)

Sexismo¹¹⁹: "todas aquellas prácticas y actitudes que promueven el trato diferenciado de las personas en razón de su sexo biológico, del cual se asumen características y comportamientos que se espera, las mujeres y los hombres, actúen cotidianamente"

Xenofobia: "rechazo y/o discriminación del que viene de fuera del grupo de pertenencia (esencialmente del grupo de pertenencia nacional o nación)" (Bouza, 2002).

¹¹⁹ Tomado de: Comisión Estatal de los Derechos Humanos Sinaloa (2019).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Bibliografía

- Agustín, L. (2000). *Trabajar en la Industria del Sexo*. Obtenido de Mujeres en Red: http://www.nodo50.org/mujeresred/laura_agustin-1.html
- Aignerren, M. (07 de 2010). La técnica de recolección de información mediante los grupos focales. . *Revista Electrónica La Sociología en sus escenarios*, 20.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Decreto Distrital 469. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C*. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). *Decreto Distrital 190. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C*. Bogotá. Colombia
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *Decreto Distrital 126*. Bogotá. Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2009). *Decreto Distrital 335*. Bogotá. Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2009). *Decreto Distrital 335*. Bogotá. Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Decreto Distrital 166*. Bogotá. Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013). *Decreto Distrital 428*. Bogotá. Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). *Decreto Distrital 527*. Bogotá. Colombia.
- Álvarez, S. y Sandoval, M. (2013). *El Trabajo Sexual en el Centro Histórico de Quito*. Quito. Ecuador: Corporación Instituto de la Ciudad de Quito (ICQ).
- Anmistía Internacional. (2016). Las trabajadoras y los Trabajadores sexuales, en peligro Resumen de la investigación sobre los abusos contra los derechos humanos de las trabajadoras y los trabajadores sexuales. Londres, Reino Unido.
- APRAM y Fundación de mujeres. (11 de 2005). *La prostitución: Claves básicas para reflexionar sobre un problema*. Obtenido de <http://www.nodo50.org/mujeresred/spip.php?article402>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

- Barry, K. (1985). *Female Sexual Slavery*. Nueva York, Estados Unidos: New York University Press.
- Bernal, A. (22 de marzo de 2006). Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en la elecciones para el Congreso 2006-2010. Bogotá, Colombia.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría General de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Botero G., T. J. (2008). Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana-política juvenil en Colombia. *Revista latinoamericana de ciencias sociales, niñez y juventud*, 6(2), 565-611.
- Bretschneider, S., Marc-Aurele, F. J. Jr. y Wu, J. (2005) Best Practices Research: A Methodological Guide for the Perplexed. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, pp. 307-323.
- Caribe, R. d. (2013). *Estigma y discriminación en los servicios de salud a las mujeres trabajadoras sexuales en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RedTraSex.
- Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital. (2013). Lineamientos distritales para la aplicación del enfoque diferencial. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. (2003). *Acuerdo Distrital 079. Publicado en el Registro Distrital No. 2799*. Bogotá, Colombia.
- Concejo de Bogotá. (2005). *Acuerdo Distrital 143. Publicado en el Registro Distrital No. 5970*. Bogotá, Colombia.
- Concejo de Bogotá. (2015). *Acuerdo Distrital 584. Registro Distrital No. 5567*. Bogotá, Colombia.
- Concejo de Bogotá. (2016). *Acuerdo Distrital 645. Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, D. C., 2016 - 2020 "BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS"*. Publicado en el Registro Distrital No. 5850. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388. Diario Oficial No. 43.127*. Bogotá, Colombia.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 599. Código Penal*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 747*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2004). *Ley 890*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 985*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1453*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1801. Código Nacional de Policía*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2018). *Ley 1885*. Bogotá, Colombia.

Consejo Económico y Social. (2009). *Observación general No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Ginebra, Suiza. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Consejo Económico y social, Naciones Unidas. Recuperado de: <https://bit.ly/2HPtuiB>

Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-371*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2Va3txm>

Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia T-881*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2CJnZxG>

Corte Constitucional de Colombia. (2006). *Sentencia C-355*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/1SBPL1C>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia T-732*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2FIsedl>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia T-732*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2FIsedl>

Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia C-293*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2HXx49A>

Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia T-629*. Bogotá, Colombia. Recuperado de:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/T-629-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-464. Bogotá, D.C. Recuperado de: <https://bit.ly/2OCIZMd>

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-274. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2WzddkV>

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-736. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-736-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-594. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-594-16.htm>

Delgado Álvarez, M. C., y Gutiérrez García, A. (2015). Aproximación cualitativa a las posiciones discursivas sobre la prostitución: perspectiva socioeducativa. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 26 35-57. Recuperado de: <https://bit.ly/2HOxtqT>

Dworkin, A. (1981) *Pornography: men possessing women*. Nueva York. Estados Unidos: Perigee Books.

Escobedo Muguerza, I. (2018). *La prostitución a debate. Entre el discurso medico-social y el feminismo (1847-1875)*, *Stvdivm*, 23. Zaragoza.

Escuela de Estudios de Género. (Diciembre de 2015). Boletina Anual de la Escuela de Estudios de Género. *Prostitución, trabajadoras sexuales y justicia social*. Bogotá: Universidad Nacional.

Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá, Colombia: Siglo del hombre Ediciones.

Fraser, N. y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid, España: Morata.

Fuller, N. (1997). *Identidades Masculinas*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile. Comisión Económica para



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

América Latina y el Caribe -CEPAL.

GTZ (2007) *Metodología para la conformación de mesas temáticas de concertación público-privado*. San Salvador, El Salvador: GTZ. Recuperado de: <https://bit.ly/2CKMvyu>

Habermas, J. (1996). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona, España: Península.

Hochschild, A. (1979). Emotion Work, Feeling Rules and Social Structure. *The American Journal of Sociology Vol 85. No 3.*, 551-575. Recuperado de: <https://bit.ly/2uxPshr>

Hurtado, T. (2011). *Mujeres negras e inmigrantes construyendo la ocupación de "proveedoras" de servicios afectivos y "vendedoras" de bienes erótico-amorosos en los espacios transnacionales*. . Tesis Doctoral en Estudios Sociales. Línea de Especialización en Estudios Laborales. Universidad Autónoma Metropolitana.

Hurtado, T. (Diciembre de 2015). La prostitución en Colombia: debates en torno al proyecto de Ley 079 de 2013. *Boletina Anual de la Escuela de Estudios de Género*. Bogotá, Colombia: niversidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.

INMUJERES (2007) Pasos hacia la igualdad de género en México, 2007. Ciudad de México, México: INMUJERES. Recuperado de: <https://bit.ly/1OqZp31>

Instituto ciudadano de Planeación Municipal de Tuxtla Gutiérrez. (2001). *Revisión de programas de desarrollo urbano del centro de población Tuxtla Gutiérrez*. Recuperado el 2018

Instituto Vasco de la Mujer. (2013). *Guía para la elaboración de informes de impacto de género*. Vitoria-Gasteiz, España: Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.

Jonsson, U. (2003). *Human Rights Approach to Development Programming*. Nairobi, Kenia: UNICEF.

Lamas, M. (2016). Feminismo y Prostitución: la persistencia de una amarga disputa. *Debate Feminista No. 51*, pp. 18-35. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <https://bit.ly/2JSXBHD>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Laverde, C. A. (2015). Prostitución, trabajadoras sexuales y justicia social. *Boletina Anual # 4*, 17-20.

López, L. M. (2015). *Transitando en La Italia: Trayectorias migratorias de las travestis colombianas, trabajadoras sexuales en Italia, en la década de los noventa* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2Ujs8SP>

MacKinnon, C. A. (1989). *Toward a Feminist Theory of the State*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Messner, D. (1999). Del Estado céntrico a la `sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social. En N. L., René Millán y F. Valdés, *Reforma del Estado y coordinación social*. (pp. 77-121). Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2010). Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). *Resolución 385*. Bogotá, Colombia

Musto, C., & Trajtenberg, N. (2011). Prostitución y trabajo sexual : el estado de arte de la investigación en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales v.24, n.29*, 139-156.

Observatorio PPLGBTI. (Diciembre de 2018). Boletín # 20, Sectores Sociales LGBTI Actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en Bogotá. Bogotá, Colombia.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. (27-29 de enero de 2010). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Análisis de algunos importantes conceptos del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* . Viena, Austria. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/CTOC_COP_WG_4_2010_2_S.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Resolución 34/180. La Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. Suiza: Unión Interparlamentaria.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York, Estados Unidos: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de: <https://bit.ly/1I8XuB6>

Organización de las Naciones Unidas. (2005) *Resolución 66/290. Seguimiento del párrafo 143 sobre la seguridad humana del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*. Nueva York, Estados Unidos.

Organización de Naciones Unidas. (1965). *Resolución 2106. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1966). *Declaración de la reunión realizada en Estocolmo con motivo del Congreso Mundial contra Explotación Sexual Comercial de los Niños*. Recuperado el 19 de Julio de 2019, de Organización Internacional del Trabajo: http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/decla_estocolmo.pdf

Pal, L. y Clark, I. (2013). *Best Practices in Public Management: A Critical Assessment A Working Paper for the Best Practices in Public Management Project*.

Preciado, B. (2008). *Testo Yonqui*. Barcelona: Editorial Espasa

Presidencia de la República de Colombia. (2004). *Decreto Nacional No. 4002. Diario Oficial 45749*. Bogotá, Colombia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *PNUD*. Recuperado el 1 de marzo de 2019, de http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Human%20Rights%20issue%20briefs/Spanish_Web_draft6.pdf

Richardson, D. (2000). *Rethinking Sexuality*. Londres: Sage Publications.

Rey Martínez, F., Mata Martín, R., & Serrano Argüello, N. (2004). *Prostitución y Derecho*. Madrid: Thomsom Aranzadi.

Rubio Arribas, J. (2012). Consumo y prácticas sociales "ocultas": la prostitución. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. V34 n2.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Rubio, Mauricio. (2010) *Viejos verdes y ramas peladas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. (2015). *Encuesta bienal de Culturas 2015*. Bogotá, Colombia: Observatorio de culturas.

Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. (2017). *Encuesta bienal de Culturas 2017*. Bogotá, Colombia: Observatorio de culturas

Secretaría Distrital de la Mujer. (2015). *Resolución 489*. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de la Mujer. (2017). Caracterización de personas que realizan Actividades Sexuales Pagadas en contextos de prostitución en Bogotá-2017. *Documento sin publicar*. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de la Mujer. (2019). *El Enfoque Diferencial en el marco de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género Dirección de Enfoque Diferencial. Documento interno de trabajo*. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (SDP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2017). *Encuesta Multipropósito (EM) 2017*. Bogotá, Colombia: SDP-DANE.

Secretaría Distrital de Planeación (SDP). (2019). *Presentación de la revisión general del POT de Bogotá D.C. - CTPD*. Recuperado el 19 de Julio de 2019, de Secretaría Distrital de Planeación: <http://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/presentacion-consideracion-ctpd>

Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *www.sdp.gov.co*. Recuperado febrero de 2019, de <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/politicas-sectoriales/guia-de-politica-publica>: <https://drive.google.com/drive/folders/13tYQpi2EIPdEXFSnDH5T-7ZDAnplk6Lm>

Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *www.sdp.gov.co*. Guía de Formulación de Política Pública. Recuperado febrero de 2019, de <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/politicas-sectoriales/guia-de-politica-publica>.

Steinem, G. (1995). *Outrageous Acts and Everyday Rebellions*. Nueva York, Estados Unidos: Holt Paperbacks.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

- Symington, A. (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. *Derechos de las mujeres y cambio económico*, N.º 9, Canadá, Awid. Recuperado de: <https://bit.ly/2rzhVAA>
- Tapella, E. (2007) *El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto "Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario"*. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Tirado, M. (2011). El debate entre prostitución y trabajo sexual: Una mirada desde lo socio-jurídico y la política pública. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 127-148.
- Universidad Pública de Navarra. (2008). *II Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra. Diagnóstico de la Exclusión social en Navarra. Prostitución, y exclusión social*. Navarra: Universidad de Navarra.
- Vargas, H. (2010). *Exclusión social de mujeres que han ejercido la prostitución en el barrio Santafé, en Bogotá, Colombia* (tesis Magister). Recuperado de: <https://bit.ly/2U7AFJm>
- Vries de, M.S. (2010). Performance measurement and the search for best practices. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 313-330.
- Weitzer, R. (2017). Legal prostitution: The German and Dutch Models. *Springer International Publishing AG 2017*, pp.365 - 385.