

**DOCUMENTO DIAGNÓSTICO E IDENTIFICACIÓN DE FACTORES ESTRATÉGICOS  
POLÍTICA PÚBLICA DE ACTIVIDADES SEXUALES PAGADAS  
2019-2029**

**SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER  
SECTOR MUJERES**

**JULIO, 2019**

## **Tabla de contenido**

<b>Listado de acrónimos y siglas .....</b>	<b>3</b>
<b>Glosario .....</b>	<b>4</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 1. Marco Conceptual .....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 2. Información cuantitativa y cualitativa referente a las variables, fenómenos y eventos que configuran la situación particular de la problemática en estudio .....</b>	<b>19</b>
<b>Capítulo 3: Estrategia y proceso de participación ciudadana .....</b>	<b>69</b>
<b>Capítulo 4. Resultados de la Información obtenida del proceso de participación .....</b>	<b>98</b>
<b>Capítulo 5. Identificación y Descripción de Puntos Críticos .....</b>	<b>114</b>
<b>Capítulo 6. Análisis del marco jurídico.....</b>	<b>124</b>
<b>Capítulo 7. Abordaje de Enfoques de Derechos Humanos, Género, Poblacional, Diferencial, Territorial y Ambiental .....</b>	<b>151</b>
<b>Capítulo 8. Análisis de Actores .....</b>	<b>174</b>
<b>Capítulo 9. Instrumentos de planeación vigentes .....</b>	<b>187</b>
<b>Capítulo 10. Tendencias y buenas prácticas .....</b>	<b>198</b>
<b>Capítulo 11. Identificación de Factores Estratégicos .....</b>	<b>209</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>217</b>
<b>Estructura de la Política Pública de ASP 2019-2029 .....</b>	<b>219</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>220</b>

## Listado de acrónimos y siglas

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
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	ZESAI
Niños, niñas y adolescentes	NNA
Observatorio de Mujeres y Equidad de Género	OMEG
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Personas que realizan actividades sexuales pagadas	PRASP
Plan de Ordenamiento Territorial	POT
Plan Distrital de Desarrollo	PDD
Plan operativo anual de inversiones	POA
Planes de Desarrollo Local	PDL
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Secretaría Distrital de Integración Social	SDIS
Secretaría Distrital de la Mujer	SDMujer
Secretaría Distrital de Planeación	SDP
Personas de sectores sociales Lesbianas, Gay, Bisexuales, Transexuales e intersexuales	LGBTI
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

## Glosario

**Actividad(es) sexual(es) pagada(s):** Actividades económicas del ámbito de los trabajos afectivos o emocionales, ubicadas en el sector de los servicios, orientadas a la producción simbólica e inmaterial del sexo-afecto como bien de consumo.

**Cisgénero**<sup>1\*</sup>: Cuando la identidad de género de la persona corresponde con el sexo asignado al nacer. El prefijo CIS es antónimo de prefijo TRANS.

**Cliente:** Persona que, de manera libre y autónoma, de forma regular u ocasional, demanda servicios sexo-eróticos, emocionales o afectivos de otra persona a cambio de un bien.

**Establecimientos:** Clubes, centros de entretenimiento, burdeles, casas de lenocinio y citas, y demás lugares en donde se promocióne, facilite el contacto o se presten ASP.

**Género**\*: Hace referencia a la interpretación social del “sexo”. Organiza y define roles en una idea binaria de masculino/femenino.

**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.

**Persona(s) que ejerce(n) actividades sexuales pagadas:** Persona mayor de 18 años, que en pleno uso de sus capacidades, de manera libre y autónoma, de forma regular u ocasional, ofrece sus servicios sexo-eróticos, emocionales o afectivos a potenciales clientes.

**Sexo**\*: Categoría que divide, a partir de nociones biológicas, a seres humanos en mujer y hombre.

**Transfobia**\*: Temor, miedo, rechazo u odio hacia personas homosexuales. Hacia lesbianas: Lesbofobia. Hacia bisexuales: Bifobia. Hacia transexuales: Transfobia.

**Transgénero**\* : Persona que transita entre lo masculino y lo femenino o viceversa.

**Vinculados(as):** Personas que realizan labores en los establecimientos de contacto y servicio de las actividades sexuales pagadas. Este término recoge oficios tales como: Personal de logística, administradores-as, 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 de estas.

---

<sup>1</sup> Las definiciones marcadas con asterisco (\*) son tomadas del Diccionario LGBTI, perteneciente a la Dirección de Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación.

## Introducción

Las Actividades Sexuales Pagadas -ASP<sup>3</sup> son una actividad económica compleja, que involucra la interacción de múltiples factores, identidades y actores<sup>4</sup>, 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 abordaje de las ASP ha implicado en el trasegar de la historia, el desarrollo por un lado, de acciones encaminadas a controles sanitarios, territoriales y administrativos (medidas higiénico-sanitarias, de ordenamiento territorial y policivas); y por otro, de acciones dirigidas a atender la dimensión social y personal de quienes se dedican a estas actividades; es decir, reconocer que quienes ejercen libremente las ASP, suelen en muchas ocasiones estar expuestos a condiciones de vulneración, que limitan el goce efectivo de sus derechos y atentan contra su calidad de vida.

La adopción de la categoría de actividades sexuales pagadas -ASP-, como se explicará en el capítulo de Marco Conceptual, permite abordar y analizar las complejas y diversas dimensiones y relaciones que se surten en el marco del ejercicio de estas actividades; lo que permite a su vez abordar acciones dirigidas al reconocimiento, garantía y restablecimiento de derechos, 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.

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, y que constituye la línea base de la política pública, se reconoce que las ASP son principalmente una actividad feminizada<sup>5</sup>, aunque cada vez es más visible la población masculina<sup>6</sup> que se dedica a estas, y que por su ejercicio, las personas que las realizan están en situaciones de vulneración que son propias del ejercicio mismo de estas, que además 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 otros factores determinantes de discriminación y violencias, por lo que el tema requiere de un abordaje particular.

En el marco de lo anterior, es importante observar que la Corte Constitucional ha reconocido que las personas que realizan actividades sexuales pagadas -PRASP son sujetos de especial protección, y dio lineamientos al Distrito para que desarrollara acciones, así como una política pública, encaminada a garantizar y generar oportunidades para las ellas y ellos.

---

<sup>3</sup> Para el desarrollo conceptual de esta política pública, se parte de la categoría de actividades sexuales pagadas -ASP-, la cual se explica a profundidad en el marco conceptual del presente documento. Sin embargo, en este punto es importante mencionar que las ASP se entienden como un intercambio de sexo y/o afecto por algún tipo de bien o contraprestación económica, adelantado por personas mayores de edad con total consentimiento. Para efectos de esta política no se incluyen actividades sexuales pagadas de lujo o élite, líneas telefónicas eróticas, sexo virtual por web cam, servicios de acompañantes o agencias de *escorts*. El centro de la política son las ASP en contextos de prostitución en establecimiento o calle.

<sup>4</sup> Personas que realizan las actividades sexuales pagadas, establecimientos, personal vinculado, entre otros.

<sup>5</sup> De acuerdo con la Caracterización, el 96,5 % de las personas que realizan ASP son mujeres cisgénero y el 1,8 % mujeres transgénero. (SDMujer, 2017, documento sin publicar)

<sup>6</sup> En la misma Caracterización (SDMujer, 2017, documento sin publicar), de las personas encuestadas se identificaron 1,4 % como hombres cisgénero y 0,3 % como hombres transgénero.

En este sentido, la Administración Distrital ha venido encaminando esfuerzos en pro del reconocimiento y la garantía ante la vulneración de los derechos de las PRASP. Desde el año 2013, la Secretaría Distrital de la Mujer ha adelantado un trabajo importante con las mujeres en ejercicio de estas actividades<sup>7</sup>, 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, cuyo objetivo general es:

“...garantizar los derechos de las mujeres en ejercicio de prostitución, reconociendo sus diversidades en razón a identidades de género, orientaciones sexuales, diversidades étnicas, raciales, culturales, religiosas, ideológicas, territoriales, de discapacidad, etarias, de origen geográfico, condiciones socio-económicas, de afectación por el conflicto armado y otras, mediante el desarrollo de acciones afirmativas y de igualdad de oportunidades, con el fin de contribuir a la eliminación de la discriminación, la desigualdad y la subordinación en Bogotá D.C.”

Siguiendo con su compromiso de mejorar las condiciones de las y los habitantes de Bogotá, 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, de cara a la protección integral de los derechos de las PRASP.

Lo anterior, encuentra sustento en que la problemática que se aborda en el presente documento, requiere de acciones que vinculen otros actores y esfuerzos institucionales, y que partan del entendimiento de esta, desde una perspectiva sistémica, en donde ya no hablamos de trabajadoras y trabajadores sexuales de manera aislada, sino de personas que realizan ASP en contextos de prostitución, 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 planteadas desde una política pública Distrital, que trascienda y contribuya en el mediano y largo plazo, a la construcción de un modelo de ciudad mejor para todos y todas los y las bogotanos(as). De ahí la necesidad de formular la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas.

Por lo tanto, la Secretaría Distrital de la Mujer presenta a continuación el Documento de Diagnóstico y de definición de Factores Estratégicos de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas.

---

<sup>7</sup> Para el año 2013 se trabajaba a partir de las mujeres en situación de prostitución y no con personas que realizan actividades sexuales pagadas.

## Capítulo 1. Marco Conceptual

En este apartado se presenta el marco teórico y los conceptos que orientarán el diseño y la implementación de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas en el Distrito Capital, y que servirán como criterios de interpretación y aplicación de esta.

Es necesario precisar que la Política Pública abordará como categoría central las actividades sexuales pagadas-ASP, no obstante, 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.

Por lo anterior, se revisarán: (i) los debates teóricos y conceptuales sobre prostitución y trabajo sexual tomando como marco teórico los estudios feministas y de género; (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; y sus impactos 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.

Tras estas reflexiones, se presentarán las definiciones de conceptos claves de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas en el Distrito Capital, como lo son: actividades sexuales pagadas, personas que ejercen actividades sexuales pagadas, clientes, establecimientos y actores vinculados<sup>8</sup>.

Posteriormente se presentará de forma sumaria los enfoques que fundamentan los análisis sobre las ASP, de derechos humanos, derechos de las mujeres, género y diferencial, los cuales se desarrollan a profundidad en el capítulo 7.

### 1.1 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-monetarización 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

---

<sup>8</sup> Por las dimensiones de esta política, las actividades sexuales pagadas -ASP- que se abordaran son aquellas que se realizan en contextos de prostitución en establecimiento y en calle.

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 institucionales que aun hoy persisten; sin embargo, las nociones se han cuestionado desde diferentes perspectivas, en especial desde los estudios feministas y de género<sup>9</sup> 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 y el reproche moral de las prácticas sadomasoquistas y homo-eróticas, 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 des-estigmatizado.

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.

---

<sup>9</sup> 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 relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres.

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 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.

Lo anterior tiene como consecuencia que la protección de los derechos de las personas trabajadoras sexuales debe darse bajo un marco diferenciado de la protección de los derechos de las víctimas de delitos como la trata y el tráfico de personas con fines de explotación sexual, imponiendo la necesidad de diseñar acciones específicas y pertinentes para el abordaje de cada situación.

## 1.2 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 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 clientes, 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 clientes, 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, & 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. A continuación, se explican las principales características e implicaciones de estos enfoques:

**Tabla 1: Enfoques sobre la prestación de servicios sexuales**

Enfoque	Características	Observaciones
Prohibicionista	La prostitución como un delito en el que la	Existencia clandestina de la

Enfoque	Características	Observaciones
	víctima es el cliente. Sanciona el ejercicio de la prostitución y los establecimientos destinados a tal fin. Las medidas son policivas. Sanciona la inducción a la prostitución.	prostitución. Mayores violaciones de derechos para quienes ejercen.
Abolicionista	Las personas que ejercen la prostitución víctimas de la explotación y la desigualdad. Sanciona a clientes. Formula acciones afirmativas hacia personas en ejercicio.	Reducción de personas en ejercicio en espacio público. Reducción de establecimientos. Aumento de oferta de servicios a domicilio.
Regulacionista	La prostitución es una realidad y el papel del Estado es reglamentar su funcionamiento. Se crean normas urbanísticas y policivas para los establecimientos y las personas que ejercen la prostitución. La inducción a la prostitución no está penalizada.	Aumento de la trata. Aumento de la explotación sexual.
Laboralistas Legalistas	La prostitución es una profesión como cualquiera otra. Reglamenta el ejercicio de la prostitución incluyendo el cobro de impuestos y tributos. Incluye garantías laborales (salario, prestaciones sociales, y cobertura de riesgos profesionales, entre otras). Reglamenta establecimientos.	Aumento de la trata. Aumento de la explotación sexual. Reconocimiento de prestaciones sociales.

Fuente: Elaboración de la Estrategia Casa de Todas

### 1.3 Emergencia del concepto de Actividades Sexuales Pagadas

Los debates teóricos y conceptuales reseñados generaron la dicotomía prostitución-trabajo sexual. Sin embargo, de manera reciente emergió el concepto de Actividades Sexuales Pagadas-ASP como una alternativa para superar esa dualidad y visibilizar las relaciones complejas que se tejen entre sexo-cuerpo-mercado y derechos.

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 cliente, usuario o demandante como delincuente. La estigmatización, las condiciones en las que se realiza la actividad y los niveles de calidad de vida de un número importante de la población que realiza ASP, requiere de acciones afirmativas, antidiscriminatorias, y de una amplia oferta de servicios estatales.

Este aspecto es crucial en el entorno colombiano, pues si bien -y como se profundizará en el marco jurídico de este documento- 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, por lo que, en muchas ocasiones, estas actividades se realizan en condiciones indignas.

Siguiendo a Laura Agustín -antropóloga que estudia los mercados laborales informales, la trata y los trabajos sexuales-, quien plantea la 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 (sadomasoquismo) 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 forma 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).

Por tanto, la noción de Actividades Sexuales Pagadas: (i) se aparta de valoraciones morales sobre el ejercicio de la prostitución, contribuyendo a des-estigmatizar esta actividad; (ii) problematiza las divisiones radicales entre dinero 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 Estado<sup>10</sup>.

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 ASP, y que están atravesados por aspectos como: el género, la raza, la migración, la clase, entre otros; ni de 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.

---

<sup>10</sup> En especial en la Sentencia de la Corte Constitucional T-629 de 2010.

Como lo señala (Hurtado, 2015, pág. 30) “(...) más que un claro contraste entre trabajo libre o forzado, en el trabajo sexual existe un continuum de relativa libertad y coerción (...)”.

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:

“[...] (n)o 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 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 hacer énfasis en las prácticas y requerimientos de quienes ejercen ASP.

Desde esta perspectiva, las ASP no puede 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 cliente y prodigarle calidez, sino que son también “instrumentos” claves en la realización de las actividades (Hurtado, Mujeres negras e inmigrantes construyendo la ocupación de "proveedoras" de servicios afectivos y "vendedoras" de bienes erótico-amorosos en los espacios transnacionales. , 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 de prostitución), ni como una identidad (prostituta o trabajadora sexual), sino como

un campo de relaciones en el que interactúan varios actores (dueños, administradores, entorno próximo, clientes, 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.

### **1.3.1 Incidencia de las actividades sexuales pagadas en la calidad de vida y el goce efectivo de derechos de quienes las realizan**

“Santa Fe lo tiene todo, lo bueno, lo malo, lo bonito, lo feo, lo denso, lo oscuro lo dark, lo sucio, lo heavy, lo tiene todo, porque hay gente de todo lado, gente que también viene de otras vulneraciones. Entonces se encuentran desplazados, putas, delincuentes y drogos. (Mujer transgénero ex – trabajadora sexual, septiembre 2014)

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 las problemáticas derivadas de dichas situaciones.

Si bien el marco de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas – PRASP - será desarrollado con mayor detalle, tanto en el marco jurídico como en el capítulo de enfoques del presente documento, en este apartado es importante detenerse a pensar en las diversas formas en que las ASP afectan la calidad de vida y el goce efectivo de derechos de las personas que las ejercen, dada la amplitud del concepto y las particularidades y vulnerabilidades que lo atraviesan.

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 ASP, 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 Bogotá<sup>11</sup> y analizar de manera específica el perfil sociodemográfico de estas, en términos de su situación de educación, salud y vivienda, los datos sugieren además, no solamente 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.

---

<sup>11</sup> 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.

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 personas, como su exposición a diferentes tipos de violencias, alto riesgo de contagio de Infecciones 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 personas, 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, conflictos familiares, entre otros.

Una investigación adelantada por Amnistía Internacional sobre los abusos contra los derechos humanos denominado “Las trabajadoras y los trabajadores sexuales, en peligro”, da cuenta de la situación:

(...) Las trabajadoras y los trabajadores (sexuales) sufren altos índices de violencia y abusos en todo el mundo y son muy vulnerables a violaciones de derechos humanos. Las trabajadoras y los trabajadores sexuales sufren agresiones, discriminación e injusticia a manos de la policía, clientes, terceras partes explotadoras que participan en el trabajo sexual, arrendadores, profesionales de la salud, familiares y otros miembros de la comunidad. Muchos de esos actos violentos y abusos no se denuncian, investigan, ni castigan (Amnistía Internacional, 2016, pág. 9).

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 LGBTI.

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 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 las personas. Este último factor se puede evidenciar al realizar análisis interseccional de la situación de las PRASP, lo que resulta fundamental en el marco del proceso de formulación de la política pública, pues:

“...El análisis Interseccional nos ayuda a visualizar cómo convergen distintos tipos de discriminación: en términos de intersección o de superposición de identidades. Más aún, nos ayuda a entender y a establecer el impacto de dicha convergencia en situaciones de oportunidades y acceso a derechos, y a ver cómo las políticas, los programas, los servicios y las leyes que inciden sobre un aspecto de nuestras vidas están inexorablemente vinculadas a los demás” (Symington, Alison, 2004, pp 2).

Entonces, en el marco de la formulación de la 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 la realización de derechos, el desarrollo de capacidades y el acceso a bienes y servicios.

#### **1.4 Conceptos clave de la Política Pública de ASP en el Distrito Capital**

A partir de las reflexiones teórico-conceptuales expuestas, a continuación, se presentan las definiciones que orientarán la Política Pública de ASP en el Distrito Capital:

- **Actividades sexuales pagadas:** Actividades económicas del ámbito de los trabajos afectivos o emocionales, ubicada en el sector de los servicios, orientadas a la producción simbólica e inmaterial del sexo-afecto como bien de consumo; asimismo, se trata de actividades que se sitúan en el ámbito de la economía informal regulada, ilícita y/o ilegal dependiendo del contexto geográfico y sociopolítico en el que se

ejerza (Hurtado, 2011). Es decir, actividades de intercambio de sexo/afecto por algún bien, monetario o de otro tipo, en los contextos de comercialización de las experiencias sexo-eróticas en la ciudad.

- Personas que ejercen actividades sexuales pagadas: persona mayor de 18 años, que en pleno uso de sus capacidades, de manera libre y autónoma, de forma regular u ocasional, ofrece sus servicios sexo-eróticos, emocionales o afectivos a potenciales clientes en diferentes lugares como las vías públicas, establecimientos de contacto, residencias y hoteles, entre otros, a cambio de algún bien (Hurtado, 2015).
- Cliente: persona que, de manera libre y autónoma, de forma regular u ocasional, demanda los servicios sexo-eróticos, emocionales o afectivos de otra persona a cambio de algún bien (Hurtado, 2015). Se busca visibilizar al-a cliente en el circuito del comercio sexual con el fin de promover acciones de corresponsabilidad y de transformación de imaginarios que redundan en prácticas discriminatorias o contrarias a los derechos de las personas que ejercen ASP; es decir, los-as clientes son sujetos que adquieren obligaciones y la posición de garante frente a las personas que ejercen ASP.
- Establecimientos: clubs, centros de entretenimiento, burdeles, casas de lenocinio y citas, y demás establecimientos en donde se promocióne, facilite el contacto, o se presten ASP.
- Personal de logística: personas que realizan labores en los establecimientos de contacto y servicio de las actividades sexuales pagadas. Este término recoge oficios tales como: administradores-as, meseros-as, tarjeteros, barman, porteros, personal de seguridad, camareras y camareros. Los actores anteriormente descritos se incluyen bajo el concepto de “**Vinculados**”, entendiéndose por estos, actores que no necesariamente realizan actividades sexuales pagadas, pero sí obtienen ingresos de estas.

### **1.5 Enfoques de análisis de la Política Pública de ASP en el Distrito Capital**

La Política Pública de ASP en el Distrito Capital se fundamentará en los siguientes enfoques, los cuales serán explicados con mayor detalle en el capítulo 7:

- Enfoque de derechos de las mujeres: atendiendo a que las personas que ejercen ASP son mayoritariamente mujeres, se reconocerá y promoverán acciones para garantizar y restablecer la igualdad real y efectiva y los derechos de las mujeres que ejercen ASP.
- Enfoque de género: reconocimiento y transformación de las relaciones desiguales de poder que subordinan a las mujeres, las identidades de género disidentes y las orientaciones sexuales no heteronormativas, que producen discriminación, desigualdades y barreras de acceso a bienes y servicios, en el contexto del desarrollo de ASP.
- Enfoque diferencial: reconocimiento y transformación de las desigualdades que impiden el ejercicio pleno de los derechos por razones de raza, etnia, 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.

## Capítulo 2. Información cuantitativa y cualitativa referente a las variables, fenómenos y eventos que configuran la situación particular de la problemática en estudio

En este apartado se realiza un análisis de la información cuantitativa y cualitativa de las actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en calle y establecimiento y de quienes las realizan en Bogotá. Dicho ejercicio se basa casi en su totalidad en el documento “Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en Bogotá” -en adelante CPRASP- presentada en junio de 2018, la cual comprende la Línea Base de la política pública.

Adicionalmente, fueron tenidos en cuenta los boletines administrativos de caracterización permanente de la Estrategia Casa de Todas, y algunas estadísticas de la “Encuesta Bienal de Culturas” de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte en sus ediciones 2015 y 2017, y la Encuesta Multipropósito producida conjuntamente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y la Secretaría Distrital de Planeación.

Particularmente, la “Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en Bogotá”, se realizó con el objetivo de proporcionar a la administración Distrital información a profundidad sobre las condiciones culturales, territoriales, personales, económicas y de vinculación de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, en contextos de prostitución en establecimiento y calle en la ciudad. Esto, para facilitar la toma de decisiones sobre la garantía de sus derechos a partir de información precisa y confiable. Una vez sea publicada se invita a la revisión del documento como complemento de este capítulo, en tanto representa una robusta y confiable fuente de información para ampliar la comprensión del contexto y entorno de las ASP en Bogotá.

A su vez, esta caracterización entiende por actividades sexuales pagadas el intercambio de sexo/afecto por algún bien, sea monetario o de otro tipo, en los contextos de comercialización de las experiencias sexuales en la ciudad. En la misma, se tuvieron en cuenta los puntos de contacto y prestación de servicios sexuales, tales como la calle y los establecimientos identificados por la Secretaría Distrital de la Mujer como lugares para el consumo y mercantilización de sexo. En este estudio, no se contemplaron las actividades sexuales pagadas de lujo o elite, sexo virtual y servicios de acompañantes. En la siguiente tabla se presenta la ficha técnica del ejercicio:

**Tabla 2: Ficha técnica CPRASP**

<b>Periodo de recolección</b>	<b>Octubre-diciembre de 2017</b>
<b>Lugar de recolección</b>	Zona urbana de Bogotá
<b>Población objetivo-estimada</b>	7.094 personas
<b>Población de puntos de contacto</b>	285
<b>Metodología de aplicación</b>	Entrevista directa semiestructurada
<b>Muestra de puntos de contacto</b>	186
<b>Muestra (entrevistas efectivas)</b>	2.758 personas

Fuente: Tomado la Ficha Técnica del documento de caracterización de actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución de la Dirección de Gestión del Conocimiento de la Secretaría Distrital de la Mujer.

El contenido que se desarrolla en este capítulo hace eco de la estructura que tiene la “Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en Bogotá” replicando sus tres componentes diferenciados, a saber: 1)

Dimensión poblacional, 2) Calidad de vida y 3) Actividades sexuales pagadas. En el marco del ejercicio de diagnóstico para la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas, se agregó un cuarto y último componente relacionado con contexto, el cual utiliza otras fuentes de información diferentes a la Caracterización, para abordar el contraste con la ciudad y focos poblacionales específicos. El detalle de cada uno se describe a continuación:

**Dimensión poblacional:** 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, autoreconocimiento étnico, conformación e ingresos del hogar, y redes de apoyo.

**Calidad de vida:** Cuenta con cuatro ejes temáticos en las áreas de vivienda y hogar, educación, condiciones de salud y bienestar, y salud sexual y reproductiva. Estos ejes abordan temáticas como el lugar y tenencia de residencia, condiciones del lugar que habita, analfabetismo y nivel educativo, acceso a salud y atenciones médicas, estado de salud, uso de métodos anticonceptivos, acceso y práctica de exámenes médicos, y consumo de SPA.

**Actividades sexuales pagadas:** Su único eje temático son las dinámicas internas de las ASP, en las que se desarrollan las situaciones que llevaron a realizar la actividad, el contacto y cantidad de clientes atendidos, días en que se ejercen las ASP, el promedio de dinero recibido, las violencias durante las ASP, la percepción de seguridad en desarrollo de la actividad, y oportunidades de organización y movilización como colectivo.

**Contexto:** Desarrolla un contraste de cifras entre las ASP y Bogotá que incluye percepciones ciudadanas sobre dicha actividad, y hace foco sobre las temáticas de pobreza multidimensional para ASP, la discriminación percibida, la población víctima del conflicto, y la población LGBTI.

Es importante aclarar que toda la información que se presenta a continuación en los numerales 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3, hace referencia a los resultados del proceso de “Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en Bogotá”, específicamente a aquellas personas que tienen como punto de contacto de la actividad los establecimientos o la calle.

Así, las conclusiones aquí presentadas no pretenden ser generalizables ni extrapolarse a otras poblaciones; tampoco buscan contar, rotular, o poner etiquetas que incrementen los prejuicios y los estereotipos. Lo que se busca con esta información es conocer los obstáculos que enfrentan en el día a día las personas que ejercen ASP en contextos de prostitución en calle y establecimiento en Bogotá, para el goce efectivo de sus derechos, con el único fin de decidir responsablemente cómo debemos actuar.

## **2.1 Dimensión poblacional - Perfil socio demográfico – Descriptivo**

Las ASP 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 de cada una de las personas que acuden a las ASP como fuente de ingresos.

En la oferta de servicios sexo/afectivos en contextos de prostitución en Bogotá, no es lo mismo ser una mujer cisgénero o transgénero, joven o adulta mayor, con personas o sin personas a cargo, nacida en la misma ciudad o en otro lugar, que utiliza las ASP para obtener ingresos para sobrevivir, o para capacitarse y gestionar su movilidad socioeconómica.

También, se diferencian por las formas de representación y los estereotipos étnicos/raciales que en el marco de las ASP racializan y sexualizan algunos cuerpos como hipersexuales, promiscuos, pasivos, disponibles sexualmente; al mismo tiempo que los hace objeto de diferentes violencias y formas de discriminación dentro y fuera de este ámbito.

Por otra parte, no es lo mismo un hombre heterosexual o gay que ofrece sus servicios a usuarias o usuarios de clases medias y altas en un apartamento autogestionado, que uno en calle expuesto al estigma y la homofobia de transeúntes. Tampoco son equiparables las trayectorias sociales, ocupacionales y educativas de las personas que realizan ASP nacidas en Colombia, a las de las migrantes extranjeras, específicamente las venezolanas a las que la coyuntura económica del país de origen las ha obligado a migrar. La lista es amplia y llena de matices. Es así como la organización y realización de ASP en Bogotá, opera desde una lógica de segregación socioeconómica y de género; pero también etaria, étnico/racial, capacitista, de lugar de origen y patrones de belleza estereotipados, entre otras.

Una mirada panorámica sobre los lugares en los que se desarrollan estas actividades en Bogotá permite identificar tres ámbitos generales de funcionamiento. El primero abarca a los establecimientos para la realización de ASP de lo que se identifica aquí como lugares de lujo o *alto standing*, que comprende hoteles y clubes privados grandes, spa, reservados, viviendas o apartamentos, que están diseminados principalmente en sectores de estratos medio-alto y alto en las localidades de Usaquén, Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo.

El segundo comprende establecimientos tales como bares tipo “*whiskeria*”, “barra y tanga”, “*amanecederos*”, clubes sociales pequeños, spa o salas de masaje, tanto de nivel medio como de nivel bajo, que pueden encontrarse yuxtapuestos en la Zona de Alto Impacto en Los Mártires y en lugares de alta concentración de la oferta como en Kennedy y Engativá. Cabe aclarar que, a pesar de la coexistencia de estos lugares en varios sectores, los establecimientos de nivel bajo se pueden encontrar dispersos en las localidades de Bosa y Suba o reunidos en sectores de Fontibón, San Cristóbal, Tunjuelito, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar y Usme.

El tercer ámbito comprende un tipo de comercialización de las ASP de nivel bajo, caracterizadas por el contacto en calle, el cual abarca lugares para la prestación de los servicios como hoteles, moteles, habitaciones en pensiones reconocidas, principalmente en sectores de localidades de Los Mártires, Barrios Unidos y Santa Fe. También se identificó la existencia de prestación de servicios sexuales en vehículos en zonas de Chapinero y Usaquén.

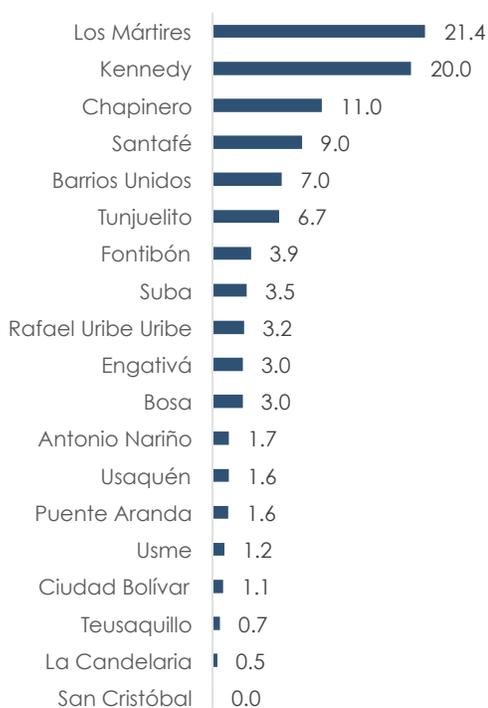
En determinados contextos de prostitución de la ciudad, la oferta de servicios sexuales se organiza de acuerdo con algunos atributos identitarios de quienes los realizan, como por ejemplo el lugar de origen: “paisas”, “caleñas”, “costeñas”, “venezolanas”. Por género y orientación sexual: mujeres transgénero que realizan casi siempre el contacto en calle en zonas específicas de la Zona de Alto Impacto, en Chapinero, Barrios Unidos, San Cristóbal, Kennedy; hombres heterosexuales y hombres gay en Chapinero y el centro de la ciudad. Por edad: adultas mayores en la localidad de La Candelaria, Santafé, Fontibón, Kennedy, Usme y Rafael Uribe.

**Sexo y orientación sexual:** A partir del cruce entre las respuestas sobre sexo de nacimiento y sobre la identidad de género, la caracterización construye la variable sexo/género mediante la cual, es posible afirmar que el 96,5% de las personas que realizan ASP son mujeres cisgénero, el 1,8% mujeres transgénero, el 1,4% hombres cisgénero y el 0,3% hombres transgénero. Así las cosas, se puede afirmar de acuerdo con los resultados del proceso de caracterización, que el desarrollo de ASP en contextos de prostitución en calle y establecimiento en Bogotá se nutre mayoritariamente de 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% no se identifica como heterosexual con la siguiente división: 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 ASP:** La CPRASP 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, Kennedy<sup>12</sup>, Chapinero y Santafé (Gráfico A1). Debe tenerse en cuenta sin embargo, que de acuerdo con los resultados 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 ASP en Bogotá.

**Gráfico A1. Distribución de la población que realiza ASP según localidad**



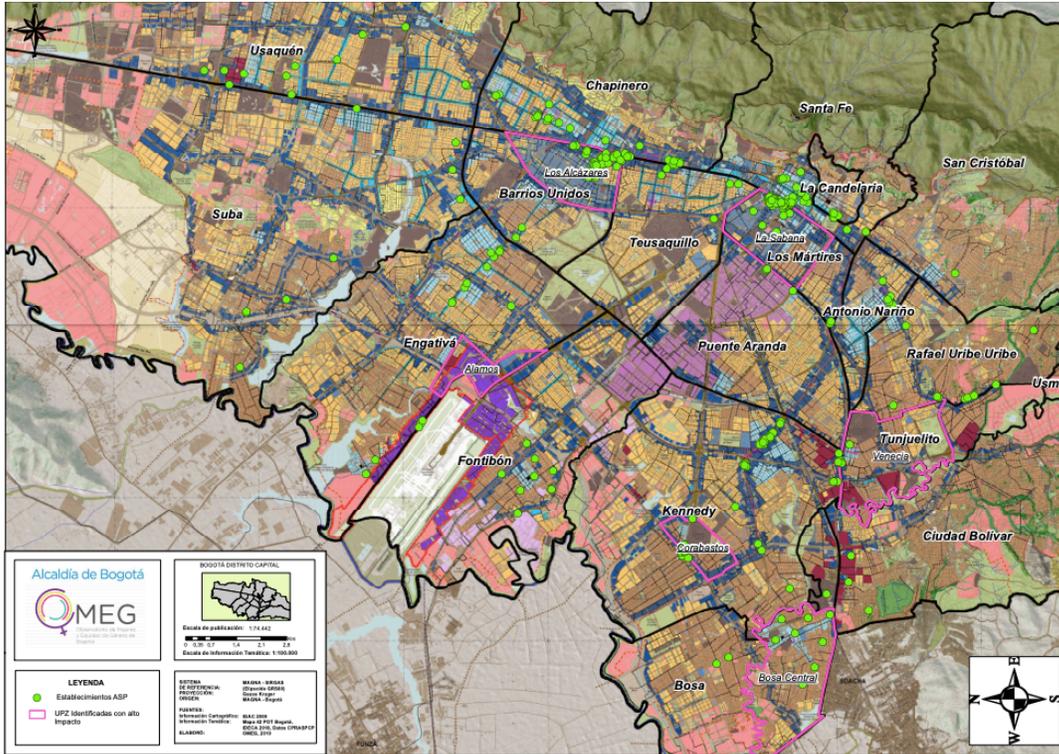
Si se cruzan las cifras anteriores con las Zonas Especiales de Servicios de Alto Impacto<sup>13</sup> - ZESAI establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Bogotá, las cuales se encuentran ubicadas en las UPZ: Alcázares, La Sabana, Venecia, Bosa Central, Corabastos y Álamos, encontramos que son coincidentes con la distribución de la población que realiza

<sup>12</sup> En la localidad de Kennedy se identifican dos puntos de concentración: La primero de mayo y Patio Bonito.

<sup>13</sup> 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. Como se explicará con mayor detalle en el capítulo de 9 Instrumentos de Planeación del presente documento, dichas zonas incluyen: whiskerías, streptease, casas de lenocinio, así como bares, tabernas, discotecas, moteles, hoteles de paso y residencias, que presten servicio al ejercicio de la prostitución.

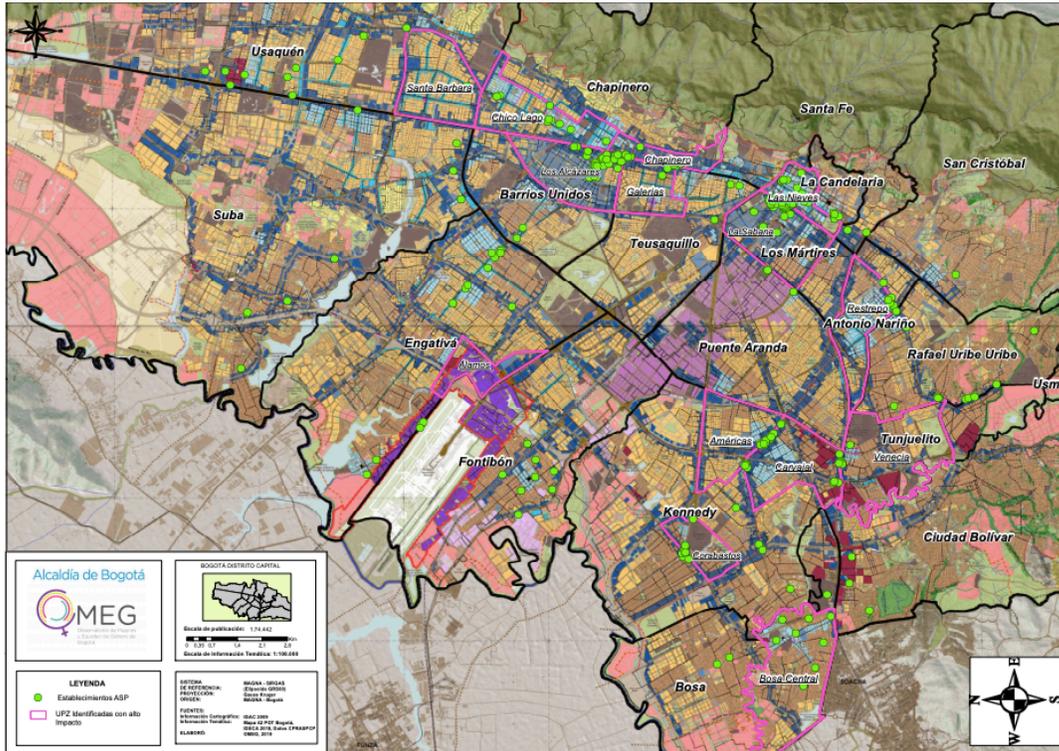
ASP por localidad y con la distribución de los establecimientos de ASP (Mapa 1). Actualmente de estas zonas, solo se encuentra reglamentada la UPZ de La Sabana como ZESAI, tal como se explica en el capítulo 9 del presente documento.

**Mapa 1. Distribución de establecimientos ASP en 6 localidades Zesai. Fuente: OMEG, 2019**



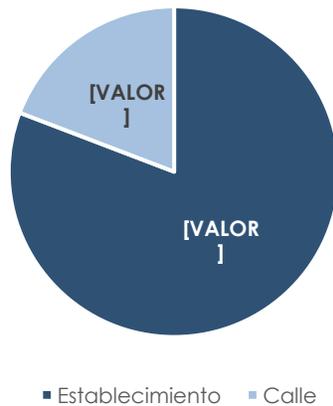
Adicionalmente, si se toma la información de las 10 UPZ establecidas en la cartografía del POT No. 42 de la *Presentación de la Revisión General del POT para consideración del Consejo Territorial de Planeación Distrital – CTPD* (SDP, 2019) como áreas para la venta y consumo de licor (Américas, Bosa Central, Chapinero, Carvajal, Chico Lago, Galerías, Las Nieves, Restrepo, Santa Barbara y Venecia) y se realiza el cruce con la distribución de la población que realiza ASP por localidad y con los establecimiento de ASP (gráfico A1), resulta coincidente con las localidades establecidas (Mapa 2), incluso de manera más precisa que en mapa anterior

**Mapa 2. Distribución de establecimientos ASP en 10 localidades Zesai. Fuente: OMEG, 2019**



**Modalidad:** En el marco del ejercicio, fueron definidas dos modalidades de contacto con el (la) cliente: calle y establecimiento. El 80,8% de las personas establecen el contacto con los(as) clientes en establecimientos como bares, whiskerías, burdeles, etc., y el restante 19,2% entabla el contacto en calle, esto es, plazoletas, parques, frente a establecimientos, etc. (Gráfico No. A2)

**Gráfico A2. Modalidades de contacto con el cliente**



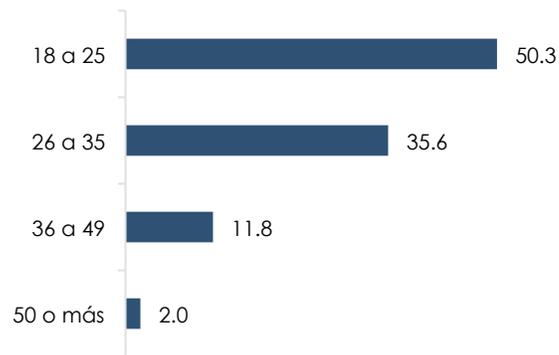
De acuerdo con los resultados del estudio CPRASP, las actividades sexuales pagadas son realizadas en un 96,5% por mujeres cisgénero; de las cuales, el 82,4% las realiza en un establecimiento. En el caso de las mujeres transgénero, quienes representan el 1,8% de la población que realiza ASP, se estima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

**Edad:** La edad dentro de la caracterización permite establecer análisis que evidencian

situaciones diferenciales entre las personas que realizan ASP. 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 que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución, teniendo en cuenta que de acuerdo con el Código Penal y el Código de Policía, se reconoce ésta como una actividad comercial lícita, siempre que sea realizada por personas mayores de edad, de forma voluntaria y consiente, y en cumplimiento de las normas legales establecidas<sup>14</sup>.

De acuerdo con la información levantada se estima de forma general que el 50% de la población no supera los 25 años, considerándose como una población joven. (Gráfico No. A3).

**Gráfico A3. Distribución grupos de edad**

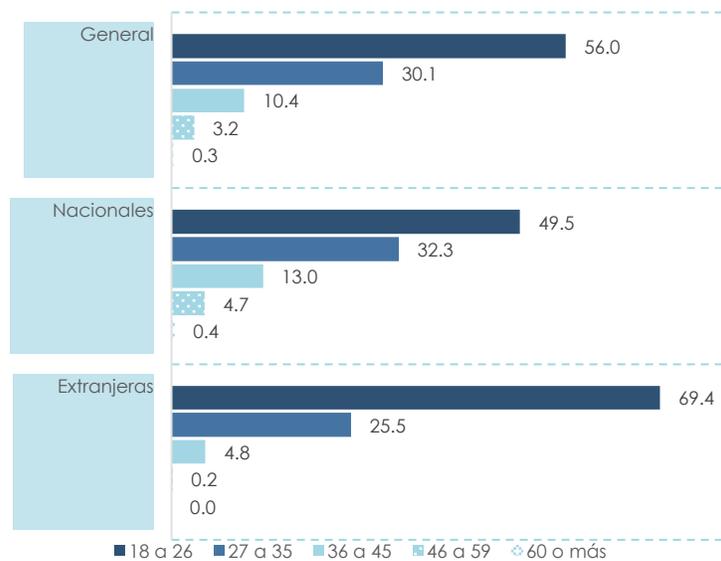


En la indagación se evidenció que el 63,9% de la población de 46 años o más, tiene como punto de contacto la calle, y se ubican principalmente en la zona del centro de la ciudad. La localidad que concentra la mayor proporción de población en este grupo de edad es Santa Fe (37,8%). La población más joven (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.

**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, en el caso de las personas nacidas en el país, este promedio se estima en 29,5 años, en tanto que el de las personas provenientes de otro país se estima en 24,8 años. En el gráfico No. A4 se puede observar la distribución por edad de cada grupo poblacional, donde la población extranjera se agrupa en los rangos de edad más bajos.

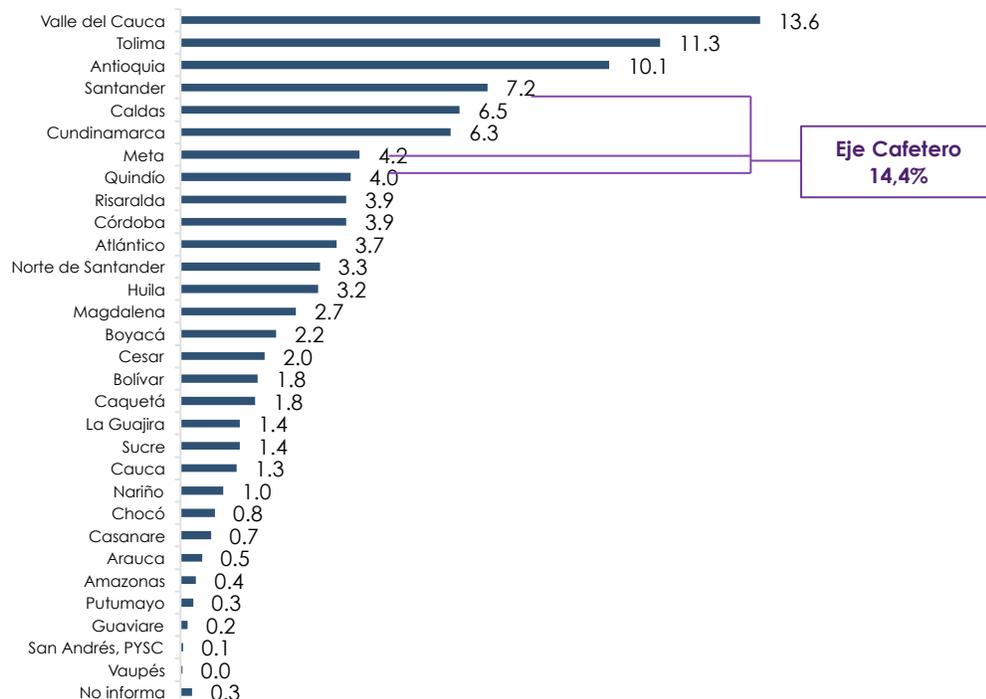
**Gráfico No. A4. Grupo de edad según procedencia**

<sup>14</sup> Durante el proceso operativo de levantamiento de la información se identificaron en algunos lugares de contacto a personas (mujeres) menores de edad, estos casos fueron denunciados a las entidades competentes y responsables al constituir un delito.



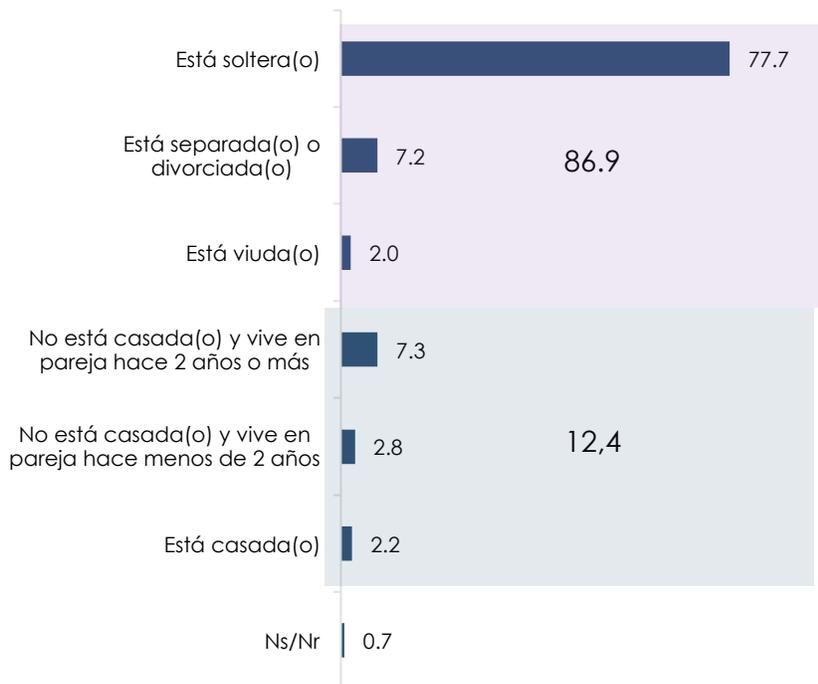
Es importante resaltar, que existe un 42,5% de la población que realiza ASP en Bogotá, que provienen de otros departamentos, siendo la zona cafetera (Caldas, Risaralda y Quindío) el 14,4% de estas(os) migrantes internas(os), seguido del Valle de Cauca, el Tolima, y Antioquia con el 13,6%, 11,3% y 10,1% respectivamente (Gráfico No. A5).

**Gráfico No. A5. Distribución de la población que realiza ASP en Bogotá que nació en otro departamento**



**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. (Gráfico No. A6). En la población extranjera se evidencia una mayor proporción de personas solteras, 93,4%, frente a las personas nacionales, 83,8%.

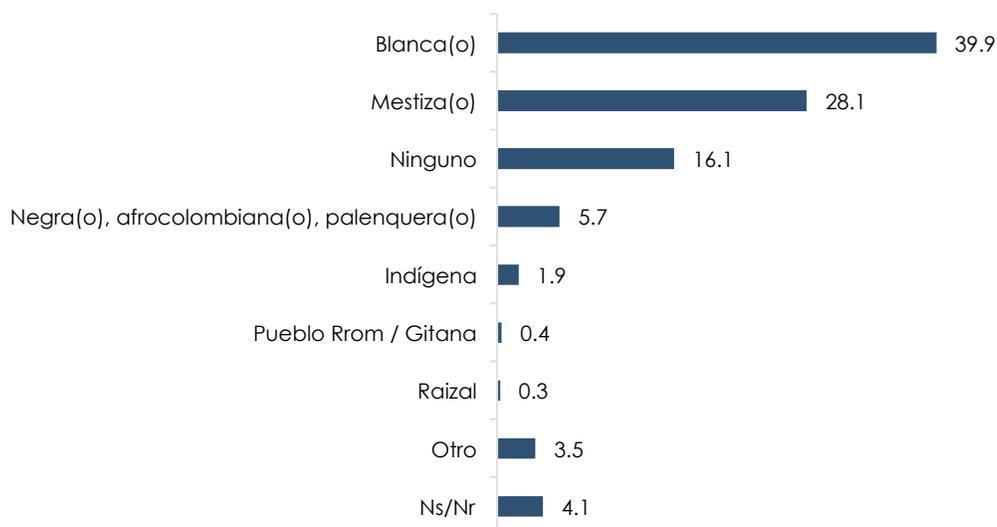
**Gráfico No. A6. Estado civil actual**



**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 CPRASP indagó por la autodefinición étnico/racial según cada quien considere sus rasgos físicos o tradiciones culturales, y con esta se esperaba reconocer el número de personas que realizan ASP que se identifica como parte del pueblo Rrom o gitano, blanco, indígena, mestizo, raizal, otro y ninguno. Como se ve, entre las opciones de respuesta 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.

De acuerdo con los resultados arrojados por esta pregunta visualizados en el gráfico A7, el mayor porcentaje de personas encuestadas (39,9%) se identifica como blanca(o), 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 Rom o gitano (0,4%).

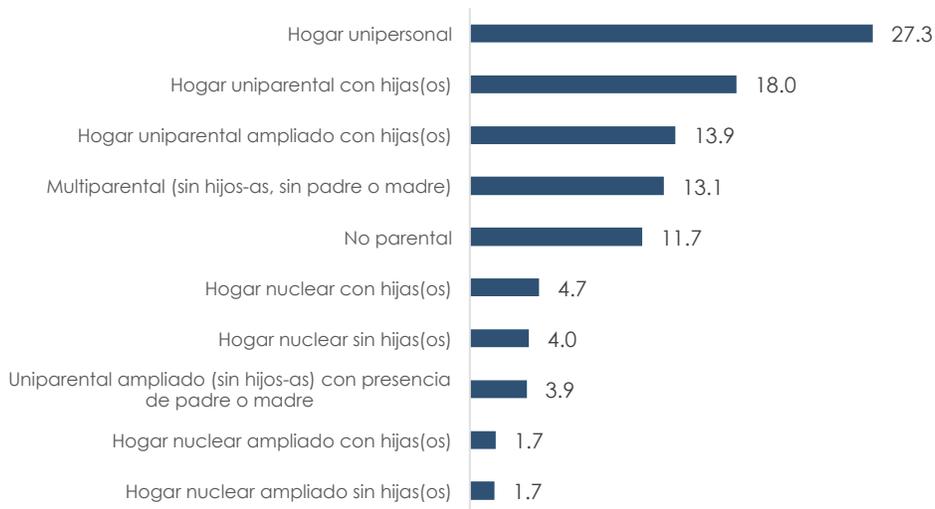
**Gráfico A7. Autorreconocimiento étnico**



### 2.1.2 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 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 A8).

**Gráfico A8. Tipología del hogar de la población que realiza ASP**



Considerando que la jefatura de hogar establece un grado de responsabilidad, se pudo establecer, que si bien el 86,3% de las personas se identificaron como jefas de hogar, este porcentaje se reduce al 81,1% cuando se excluyen los hogares unipersonales (en este caso cada persona es jefa de su hogar). En el caso de los hogares nucleares, el 79,7% declaran

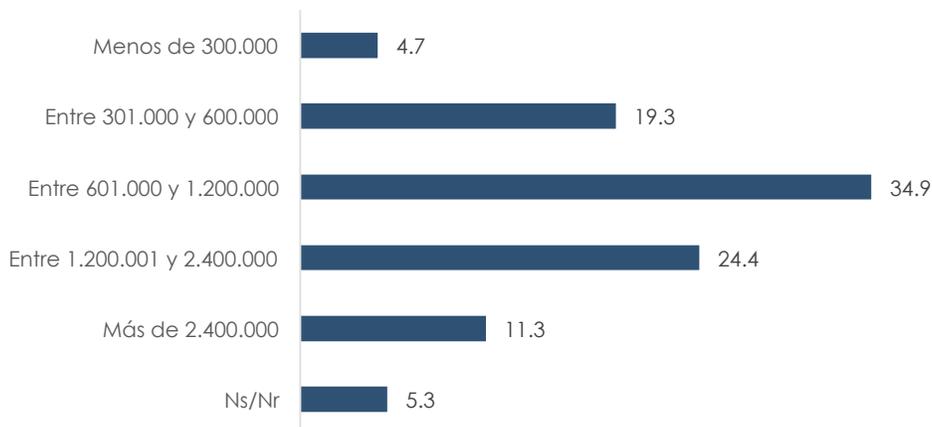
tener la jefatura de sus hogares, mientras en los hogares no nucleares (uniparentales) alcanza el 84,8%. En los casos de los hogares con la presencia de padre o madre, el 80,2% declararon ser las(os) jefes de hogar.

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 A9) 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.

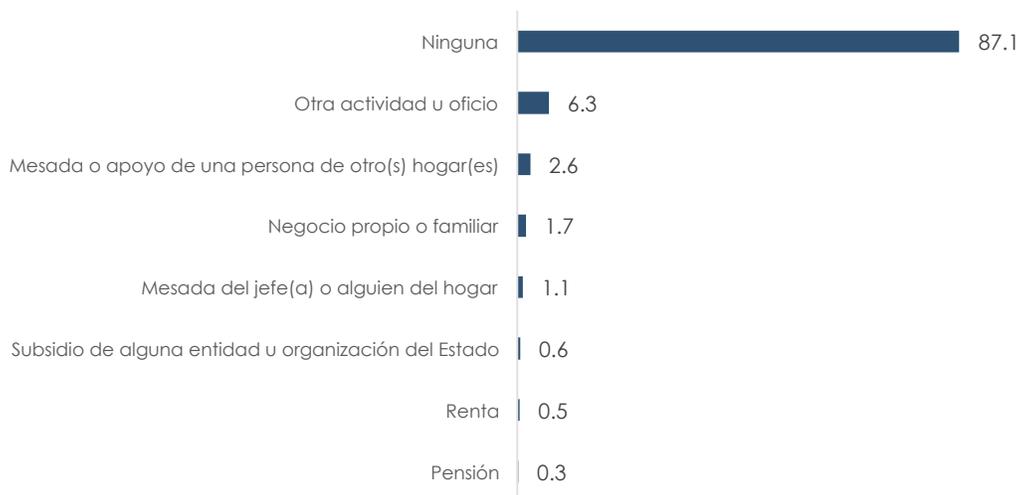
**Gráfico A9. Ingresos totales mensuales del hogar de la población que realiza ASP**



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 (Gráfico A10). 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.

**Gráfico A10. Otras fuentes de ingreso aparte de la ASP**



**Relaciones sociales e institucionales de apoyo y derecho a la ciudad:** Por medio de los grupos focales y de la cartografía social realizados en el marco de la CPRASP, 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.

Sin embargo, 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 ASP ha quedado al descubierto. Entre quienes dicen sentirse discriminadas por realizar ASP, 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.

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, diligencias u otros servicios) e intercambio de información.

En la cartografía social el vínculo más señalado y destacado como relevante es el de las hijas y los hijos. En segundo lugar, se señala con frecuencia a la madre, a las hermanas y, después, a los hermanos. Las parejas erótico-afectivas o exparejas también son indicadas como parte de las redes de apoyo, pero en menor medida. Según la encuesta, solo el 4,6% recurriría a la pareja en caso de tener problemas emocionales y el 5,9% recurriría a esta ante problemas económicos.

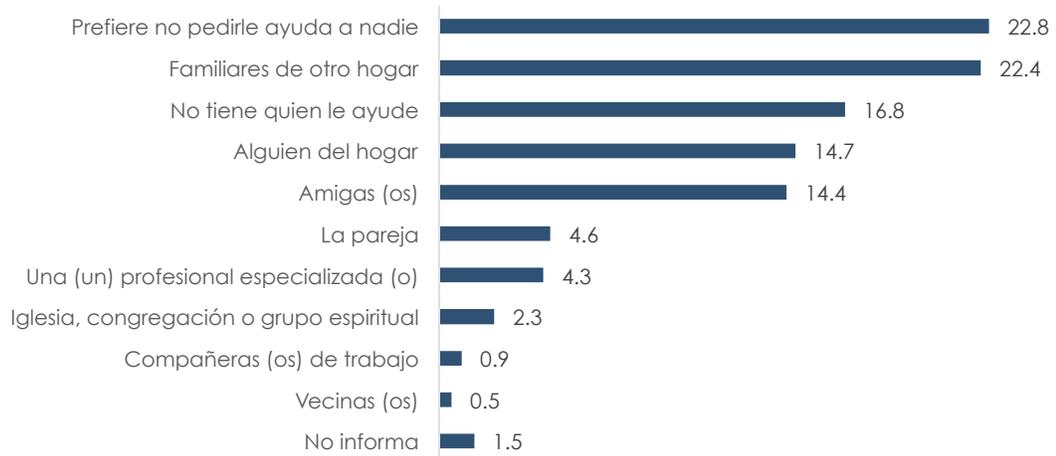
Por lo general, muchas de las personas que realizan ASP buscan resolver sus problemas y necesidades cotidianas de manera autónoma y autosuficiente, sobre todo cuando se trata de atender las necesidades económicas y materiales. Esto puede constatarse con las cifras obtenidas a la pregunta sobre a quién 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%).

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%).

Es preocupante evidenciar que el 16,8% de las personas encuestadas declaren no tener a quien acudir en caso de tener problemas emocionales, y que aumente 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 A11. Redes de apoyo en casos de problemas emocionales**



**Gráfico A12. Redes de apoyo en casos de problemas económicos**



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.

Por otro lado, las redes de amistad de las personas que realizan ASP dependen de la trayectoria social de cada una. Aun así, las personas participantes por lo general mencionaron entre sus contactos a vecinas(os), compañeras(os) o excompañeras(os) de estudio o trabajo y a personas que realizan también ASP. Estas relaciones suelen proporcionar principalmente, soporte afectivo y emocional, aunque ocasionalmente también pueden incluir ayuda económica y material. Según los resultados de la encuesta, un 14,4% de las personas que realizan ASP buscan amigas o amigos ante problemas emocionales, mientras que un 12,9% les busca ante problemas económicos.

Por otra parte, la relación de las participantes con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales es eventual. Ellas no suelen acudir a las instituciones por desconfianza, por desinformación o porque 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 ASP en la ciudad.

Además de esto, la cartografía social también permitió reconocer que muchas de las personas que realizan ASP experimentan procesos de segregación social en el espacio urbano de Bogotá y un escaso desarrollo de su derecho a la ciudad. Aunque esto es común entre las migrantes, dichos límites se reconocieron también en las experiencias de varias personas procedentes de Bogotá o que viven en la ciudad hace varios años.

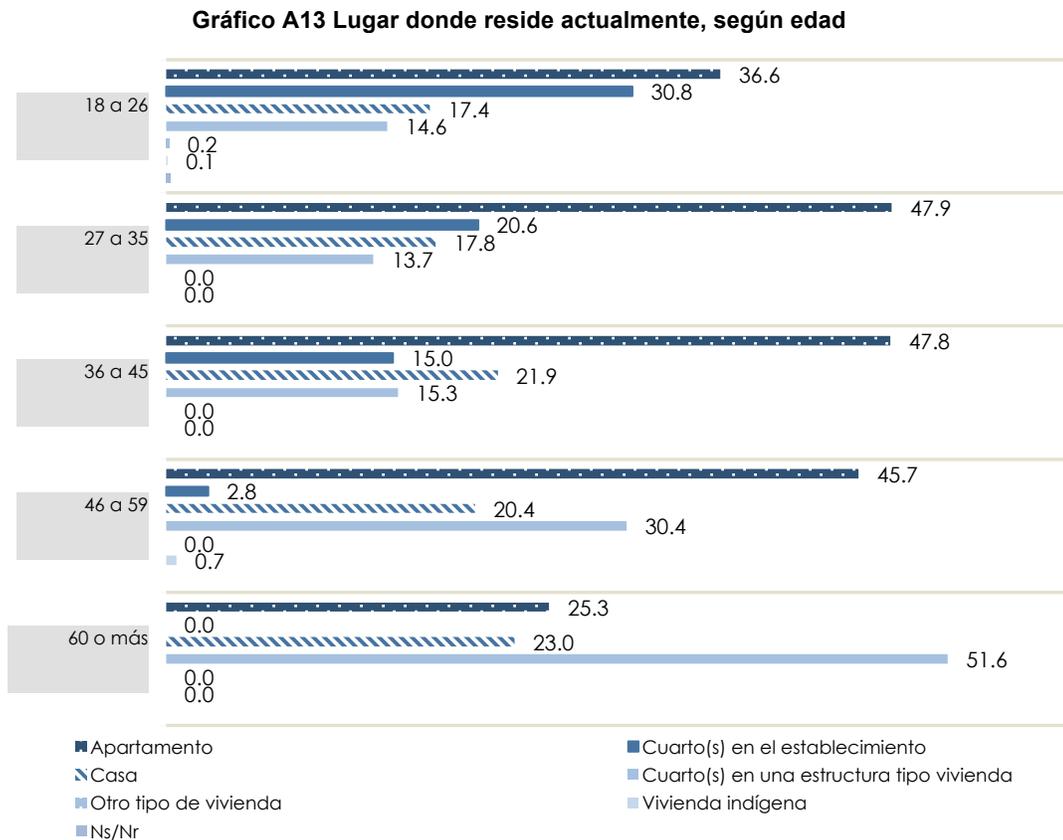
Lo anterior lleva a sugerir que muchas de las personas caracterizadas no se apropian ampliamente de los bienes y oportunidades que la ciudad ofrece. Además, varias de ellas se sienten inseguras transitando por la ciudad, pues han sido víctimas de agresiones sexuales, atracos, abusos y acoso en el espacio público. Esto último, es mucho más acentuado en las experiencias de grupos sexual, racial y étnicamente minorizados. Personas asociadas a estos, identifican solo algunos sectores de la ciudad donde desarrollan todas sus actividades. Caso representativo es el de las personas transgénero que solamente conocen el barrio Santafé. Para otras personas, en cambio, es sobre todo la escasez de recursos económicos, de tiempo, de compañía o de disposición, lo que ha limitado su acceso a diferentes espacios de la ciudad.

### **2.1.2.1 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 en contextos de prostitución en Bogotá,

4 viven en un apartamento (41,4%) y cerca de 3 viven en un cuarto del establecimiento (25%) donde realizan el contacto para la prestación de servicios sexuales<sup>15</sup>. 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.

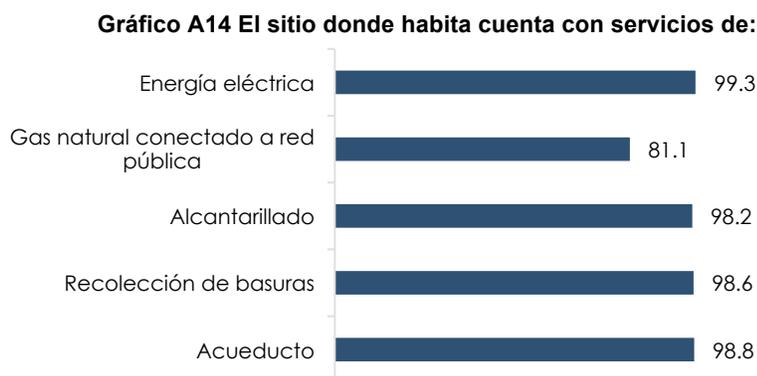
Estas cifras, comparadas con los resultados sobre tenencia de vivienda reportados por el DANE en el 2017 para el total nacional, muestran que la cifra de hogares de personas que realizan ASP en Bogotá está por encima del porcentaje estimado de hogares que a nivel nacional están en condición de arrendatarios y subarrendatarios, los cuales alcanzaron el 34,5%. Esta diferencia puede sugerir que las personas que realizan ASP en contextos de prostitución 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 ASP 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. De acuerdo con los resultados de la caracterización, mientras 8 de cada

<sup>15</sup> Es necesario indicar que es ilegal que los establecimientos ligados a la ASP ofrezcan a su vez alojamiento permanente

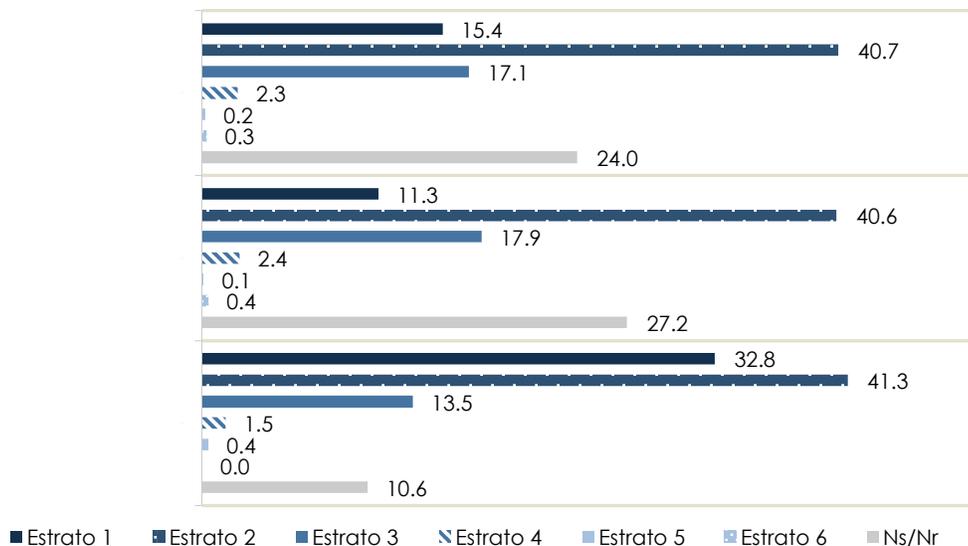
10 personas entre los 18 y los 26 años no paga arriendo por el cuarto, 8 de cada diez personas mayores de 46 años sí lo hacen. En consecuencia, se podría considerar que la edad, así como el lugar de procedencia, es una variable considerada por los establecimientos para diferenciar los acuerdos sobre el pago del alojamiento. Que sean las mujeres más jóvenes quienes quedan eximidas con más frecuencia del pago se puede explicar en parte porque para los establecimientos, son estas quienes pueden reportarles mayores beneficios económicos.

**Condiciones del lugar donde habita:** Del total estimado de personas que realizan ASP en Bogotá, el 98,2% reporta que el material predominante de las paredes del sitio donde habita es el ladrillo, bloque, material prefabricado, piedra o cemento; mientras que el 86,4% indica que el material predominante de los pisos del sitio donde habita es baldosín, ladrillo, vinisol u otros materiales sintéticos, un 6,2% señala que es cemento o gravilla y un 4,1% que es de madera burda, tabla, tablón u otro vegetal. Más del 98,5% de la población estimada cuenta con servicio de acueducto y alcantarillado, recolección de basuras y energía eléctrica en el lugar donde vive. Por su parte, la cobertura de gas natural es del 81,1%, cifra que está por encima del 77,6% de cobertura que el DANE reporta sobre los hogares ubicados en las cabeceras del país (Gráfico A14).



El 40,7% de la población que realiza ASP 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 A15 Estrato de los servicios públicos del lugar donde habita**



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

**Derecho a una vivienda digna:** A través de los grupos focales se ha podido reconocer que las personas que realizan ASP 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 además en su acceso a fondos de inversión, y 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 ASP 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.

Por otra parte, a través de los grupos focales y de la cartografía social fue posible reconocer que el derecho a habitar la ciudad de las personas que realizan ASP en contextos de prostitución en Bogotá, puede estar vulnerado por lógicas de segregación, empobrecimiento y violencia, que recaen sobre ellas en razón no solo de sus restricciones de ingreso, sino también de los precios de las viviendas y el costo de los arriendos. Las cifras muestran que, del total estimado, las localidades donde se concentra la vivienda de personas que realizan ASP en son: Kennedy (19,1%), Los Mártires (13,1%), Santa Fe (8,8%), Bosa (8,0%), Suba (7,1%), Rafael Uribe Uribe (5,7%), y Fontibón (5,5%). Principalmente en estratos uno (15,4%), dos (33,2%) y tres (17,1). Además, El 47% de las personas que realizan ASP en Bogotá las ejercen en la misma localidad en la que viven.

Si bien la relación entre la estratificación, la segregación y la distribución del ingreso no es

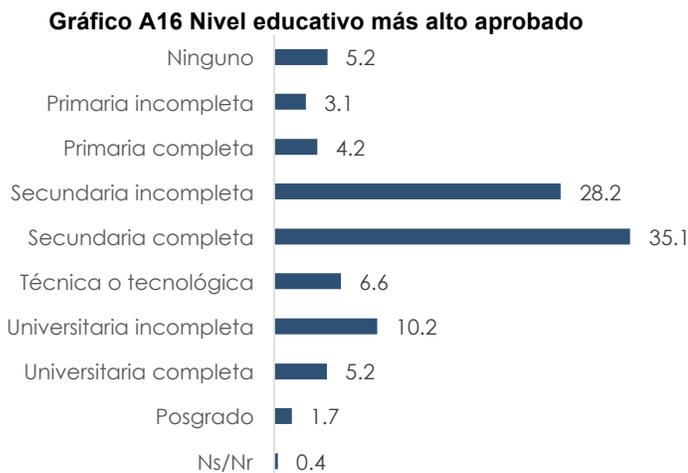
lineal ni unidireccional, los pocos espacios públicos que las participantes dicen visitar, la restricción de sus recorridos cotidianos entre la casa y los establecimientos donde realizan las ASP, la frecuencia con que manifestaron preferir “no salir de la casa” por falta de tiempo, dinero o desconocimiento de la ciudad, revelan su uso restringido del espacio urbano, la poca apropiación de la ciudad y el aislamiento de los lugares donde tiene lugar la oferta cultural, artística, deportiva y de entretenimiento de la ciudad. Además, las jornadas en las que realizan las ASP limitan su tiempo de esparcimiento.

Ocurre lo mismo en los casos en los que las personas viven en el mismo lugar o sector donde realizan las ASP, como es frecuente en el caso de las migrantes y de las mujeres transgénero. Se estima que la mayor parte de la población transgénero habita en las localidades de Santa Fe (22.8%), Los Mártires (16.3%) y Fontibón (13.4%). Es en estos lugares donde ellas afirman sentirse más tranquilas porque son los únicos lugares que conocen y donde pueden rehuir de la violencia física, psicológica y simbólica que recae sobre ellas debido a su género, orientación sexual, clase, raza, origen geográfico, actividad económica, entre otras.

### 2.1.2.2 Calidad de vida – Educación

**Analfabetismo:** El 99% del estimado de personas que realizan ASP en Bogotá sabe leer y escribir. También nos indica que la proporción de las personas que realizan ASP 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 es las personas que tienen 46 años o más, donde se presenta 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 Gráfico A16 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.



Una proporción similar de personas que realizan el contacto para las ASP en calle y de quienes lo hacen establecimiento refirió 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 prevaencia 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 ASP, 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 ASP 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 A17). Estas razones, asociadas todas a la imposibilidad que han tenido quienes realizan ASP de garantizar su vinculación al sistema educativo, señalan la importancia de focalizar las ayudas para la formación 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.

**Gráfico A17 Razón por la cual no inició o continuó sus estudios formales**



### 2.1.2.3 Calidad de vida – Condiciones de salud y bienestar

Durante el abordaje cualitativo de la CPRASP, varias de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en Bogotá, declararon utilizar con regularidad los servicios de salud. Asimismo, la encuesta de la Caracterización constata que, durante el último año, el 59,3% del total de personas que realizan ASP ha recibido atención médica. Sin embargo, en los grupos focales se evidenció que las personas que realizan ASP suelen identificar lo anterior con el cumplimiento de la solicitud de exámenes de detección de VIH e ITS cuyos resultados, en algunos casos, son exigidos por los establecimientos donde realizan las ASP, 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

ASP.

El abordaje cualitativo permitió identificar tres tipos de barreras de acceso que experimentan las personas que realizan ASP 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 que suelen destinar a hacer ASP.

El segundo tipo de barrera se encuentra en el sistema de salud o quien presta los servicios médicos. Las personas que participaron en los grupos focales señalaron varias circunstancias que impiden el ejercicio pleno de su derecho a la salud, tales como 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 ASP se otorga sin ningún tipo de enfoque diferencial.

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 ASP se ha identificado como una de las barreras para que ellas soliciten atención en salud oportuna y de calidad. 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.

En Colombia, según la normatividad, 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 psicología y 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.

Las personas que realizan ASP citaron casos en los que las mujeres transgénero han sido hospitalizadas o han muerto tras recurrir a procedimientos para moldear su cuerpo a través de las inyecciones de silicona y otros materiales de relleno de tejidos blandos como aceite vegetal, grasa animal, biopolímeros, entre otras sustancias, llevados a cabo por personas sin conocimiento profesional o por ellas mismas.

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).

Por otra parte, se ha identificado que la integridad física y emocional de quienes realizan ASP 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 normatividad de las condiciones de funcionamiento que deben garantizar los establecimientos destinados a la prestación de ASP, y otras actividades ligadas, 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.

En general, se ha podido reconocer que las personas que realizan ASP 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. Así mismo, tanto afiliadas como no afiliadas valoran poco los servicios de salud y del recurso humano. Estos obstáculos influyen en la percepción negativa que tienen muchas de ellas sobre el sistema de salud, así como en la desconfianza y la poca credibilidad que le atribuyen a los tratamientos que les prescriben.

**Acceso a salud:** Aunque en cumplimiento con lo establecido por la Ley 100 de 1993, las personas que realizan ASP deben estar afiliadas al sistema de salud, el 43,8% no lo están, como se muestra en el gráfico No. A18. Este resultado revela que, en comparación con la cobertura de afiliación en salud que se da en el distrito capital (93,7%)<sup>16</sup>, las personas que realizan ASP en Bogotá presentan un porcentaje de afiliación muy por debajo de la cifra de la ciudad.

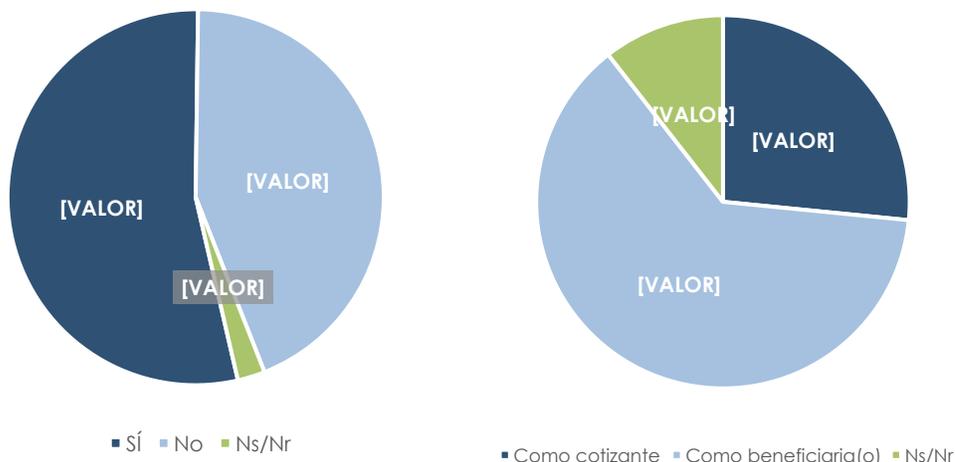
Del 53,8% de las personas que realizan ASP en Bogotá y están afiliadas a algún régimen de salud (3.818 personas aproximadamente), más de la mitad está afiliada como beneficiaria(o), y una cuarta parte como cotizante, tal y como lo presenta el gráfico No. A19. Es necesario destacar que la proporción de 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%).

**Gráfico No. A18 Afiliación a salud**

**Gráfico No. A19 Tipo de afiliación**

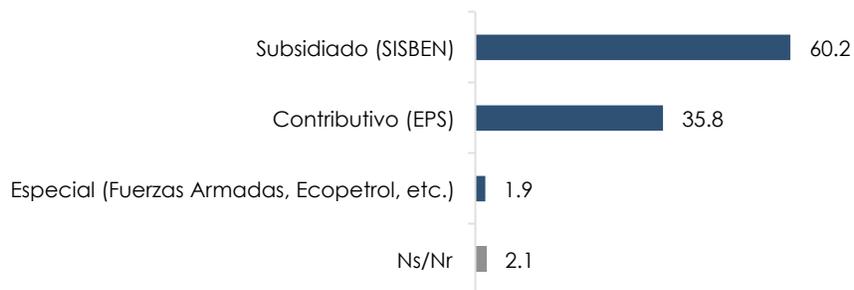
---

<sup>16</sup> Cifras del Ministerio de Salud en diciembre de 2017.



El gráfico A20 evidencia que, 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 ASP tiene acceso a los servicios de salud a través de los beneficios del Estado, por no poseer capacidad de pago suficiente 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.

**Gráfico A20 Régimen de seguridad social**



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.

**Atención médica:** Los resultados indican que, durante el último año, seis de cada diez personas que realizan ASP en Bogotá ha recibido atención médica. Aproximadamente siete de cada diez personas que realizan ASP en Bogotá evitan o prefieren no informar al personal de salud sobre su actividad económica cuando acuden a un servicio médico. De las personas que sí informan al personal de salud sobre la actividad económica que realizan, 1.322 personas (90,7%) dice no haber sentido ningún tipo de discriminación asociada a este

hecho. Es necesario sin embargo observar esta cifra a la luz de las 2.742 personas que no informaron al personal médico de su actividad.

Cerca del 63% de las mujeres transgénero expresan que el personal médico donde recibieron atención tenía conocimiento de su actividad económica, porcentaje que en las otras identificaciones no supera el 34%. Esto podría ocurrir porque la realización de ASP es una de las pocas actividades económicas disponibles para las mujeres transgénero en Bogotá, de ahí que en diferentes instituciones, incluido el sistema de salud, se presuma su vinculación a esta, independientemente de que se dedique o no.

**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 ASP 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 ASP 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 (gráfico No. A21). Aunque no se puede afirmar que estas enfermedades sean causadas por ciertas condiciones en las que se realizan las ASP, 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.

**Gráfico A21 Enfermedad o problema de salud diagnosticado**



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

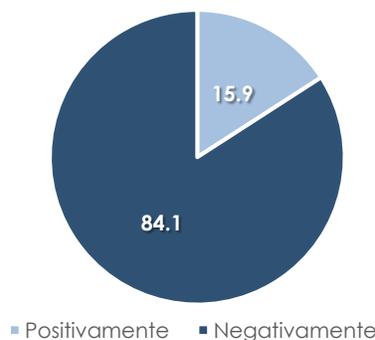
#### 2.1.2.4 Calidad de vida - Salud Sexual y Reproductiva

**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. La religión y la histerectomía, aunque también aparecen como razones para no utilizar métodos de planificación, son menos significativas. 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 más 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.

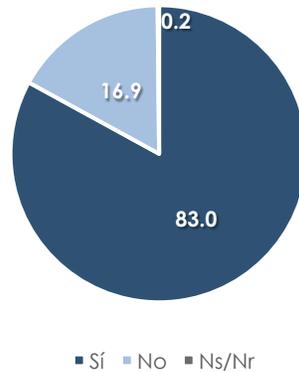
**Vida sexual:** Para el 44,1% de la población estimada, el ejercicio de la ASP afecta su vida sexual privada. En el 84,1% de estos casos se considera que la afecta negativamente, tal y como lo ilustra el Gráfico A22.

Gráfico A22 El ejercicio de la actividad afecta su vida sexual privada



**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 (Gráfico A23).

Gráfico A23 Ha 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 ASP en Bogotá, tiene actualmente hijas (os) entre los 1 y 9 años. De las(os) últimas(os) hijas(os) nacidas(os) con vida, 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 ASP 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.

**Cancer 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 y enfermedades 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 76,2% ha consumido alcohol, seguidas por el 42,6% que ha consumido cigarrillo, el 24,5% que ha consumido marihuana y el 16,7% que ha consumido perico.

De las 5.809 personas que realizan ASP en Bogotá que ha consumido alguna sustancia psicoactiva alguna vez, el 99,3% consume en la actualidad y de estas, el 62,5% consume alcohol o cigarrillo.

Las razones que prevalecen entre quienes realizan ASP en Bogotá para justificar el consumo de sustancias psicoactivas son: por ser parte del servicio (54%), por diversión o placer (20,8%) y para resistir la jornada (12,8%). Estas cifras sugieren que el contexto y la realización misma de las ASP induce al consumo de sustancias psicoactivas.

### 2.1.3 Dinámicas internas de las ASP

Uno de los primeros aspectos que se destaca desde el abordaje cualitativo de las trayectorias laborales de las personas que realizan ASP en contextos de prostitución 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 edad<sup>17</sup>.

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.

Según los resultados de la encuesta, un 15,6% del total estimado inició la realización de ASP antes de cumplir los dieciocho años, es decir que fueron víctimas de explotación sexual<sup>18</sup>. En los grupos focales, la vinculación a las ASP a temprana edad 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.

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 cabezas de hogar que carecen de redes de

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> “La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes - ESCNNA se considera como una violación de los derechos fundamentales de la niñez. ‘Esta 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.

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 ASP. Hay que señalar también que algunas personas ingresan en las ASP 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 ASP 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 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 ASP, 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 ASP.

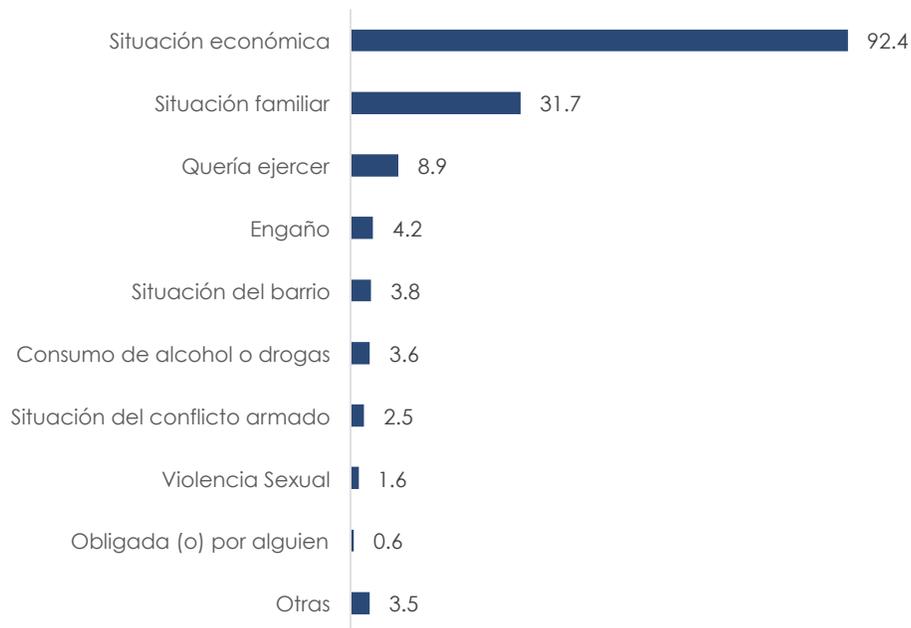
De las restricciones en sus opciones laborales y las pocas oportunidades de promoción y ascenso, dan cuenta clara las trayectorias de vida de varias de las personas que realizan ASP encuestadas al momento del estudio: mujeres transgénero empobrecidas, cuyas fuentes de ingreso se reducen casi solamente a la peluquería o a las ASP; 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 ASP 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.

**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 ASP. En contraste, opciones como ser obligada por alguien, violencia sexual, conflicto armado, consumo de SPA, situación del barrio y engaño presentan una menor relevancia.

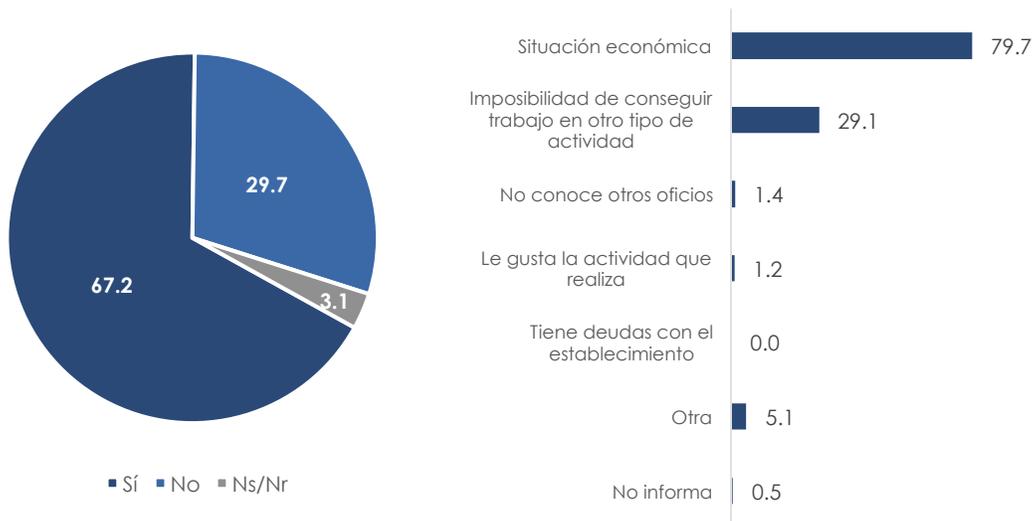
**Gráfico A24. Situaciones que lo llevaron a realizar ASP**



Los resultados de la encuesta revelan que aproximadamente 6 de cada 10 personas del total estimado ha intentado dejar de realizar ASP (Gráfico A25). 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 A26).

**Gráfico A25 Ha intentado dejar de realizar ASP**

**Gráfico A26 Razones para no dejar las ASP**

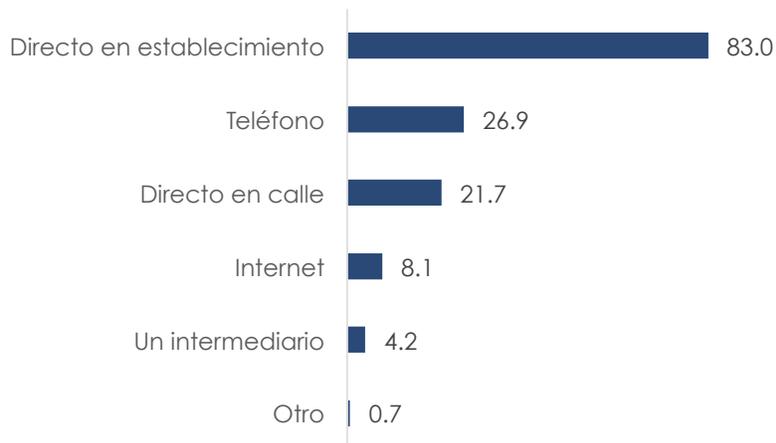


**Lugar donde realiza la prestación del servicio:** Aproximadamente, 8 de cada 10 personas encuestadas realiza la prestación de servicios sexuales en establecimientos, mientras que 4 de cada 10 declara hacerlo en residencia, motel u hotel, y 1 de cada 10 en la vivienda del cliente. Ahora, la desagregación 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 clientes:** 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 cliente en el establecimiento. Como ilustra el Gráfico A27, 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 A27 Lugar contacto con clientes**

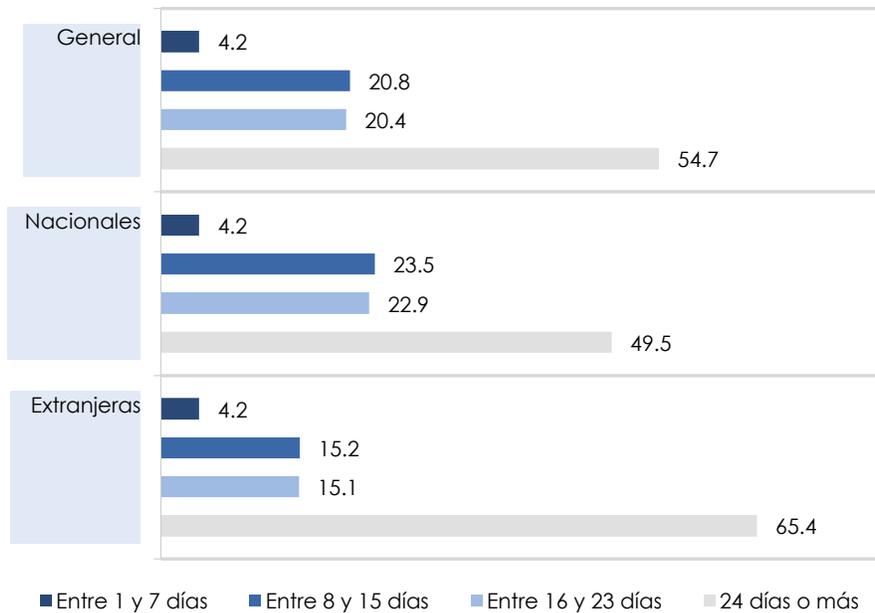


**Días que ejerce ASP:** El estudio realizado indica que los días en los que se presenta mayor oferta de servicios sexuales pagados son los viernes (50,1%), seguido de los sábados (47,4%) y los jueves (44,2%), mientras que los de menor afluencia son los lunes (17,7%) y los domingos (20,5%). El cruce entre los días en los que las personas realizan ASP y la procedencia permite reconocer que hay una mayor tendencia entre las extranjeras a trabajar los días entre semana frente a las nacionales. De esta manera, mientras entre las nacionales los días de menor afluencia son los lunes (14,7% acude) y los domingos (15,6% acude), entre las extranjeras la afluencia esos mismos días es del 23,7% y el 30,6% respectivamente.

Al revisar las cifras por zonas, se observa que la Zona Centro presenta mayor concentración de personas que indican trabajar todos los días, mientras que las Zonas Norte, Occidente y Sur muestran mayor concentración de personas que declaran realizar ASP los días jueves, viernes y sábado.

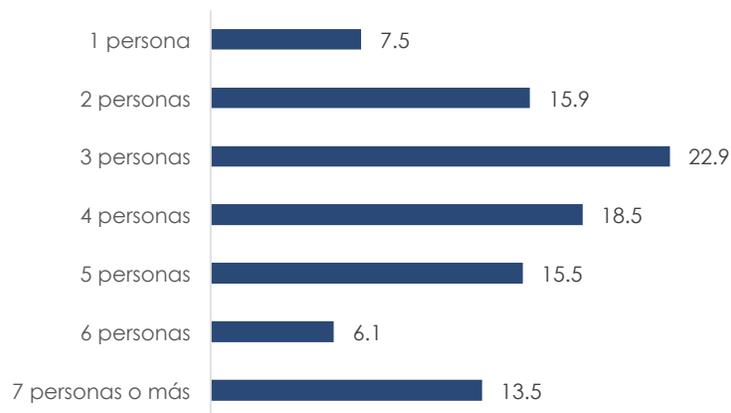
**Días al mes que realiza la ASP:** Las cifras por procedencia muestran que entre las personas extranjeras hay una relevancia mayor de quienes realizan ASP 24 días o más al mes (65,4%), en comparación con las nacionales (49,5%).

**Gráfico A28 Días al mes que realiza ASP, según procedencia**



**Cientes atendidos en un día:**

**Gráfico No. A29 Clientes atendidos en un día**

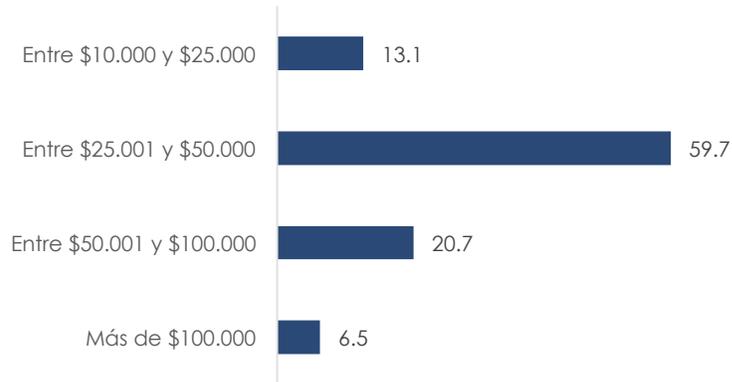


Como se puede apreciar en el Gráfico A29, ante la pregunta sobre cuántos usuarios atiende en promedio al día, una mayor expresión de personas que realizan ASP en Bogotá respondió que por lo menos 3 usuarios. Esta opción es seguida en relevancia por las respuestas de quienes dicen atender 4 en un día. Al observar el número de personas atendidas en un día en el cruce con el lugar de procedencia de quienes realizan la ASP se reconoce, que las personas nacionales atienden al día un promedio más alto de personas en comparación con las extranjeras.

Al desagregar las cifras según punto de contacto para la prestación de servicios sexuales se reconoce, que entre las personas que realizan ASP en establecimiento hay mayor probabilidad de atender entre 3 y 4 personas al día, mientras que, entre las personas ubicadas en calle, la mayor probabilidad es atender entre 5 o más personas al día.

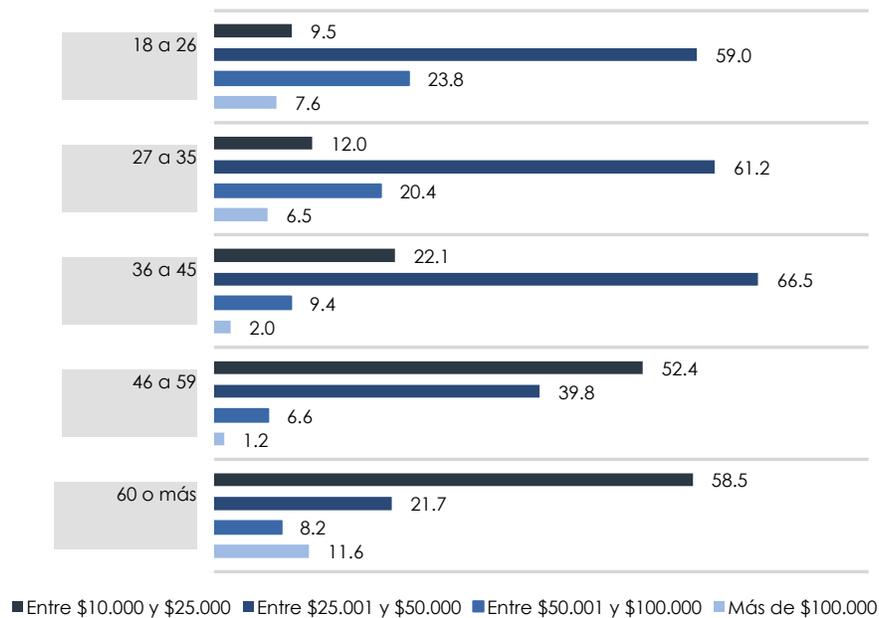
**Dinero promedio recibido por cliente:** Se estima que más de la mitad de las personas que realizan ASP reciben por cada persona que atienden, un promedio de dinero que va entre los \$25.001 y \$50.000 pesos. Como lo muestra el Gráfico A30, es muy bajo el porcentaje de personas que declara recibir más de \$100.000, aproximadamente 461 personas del total estimado.

**Gráfico A30 Dinero promedio recibido por cliente**

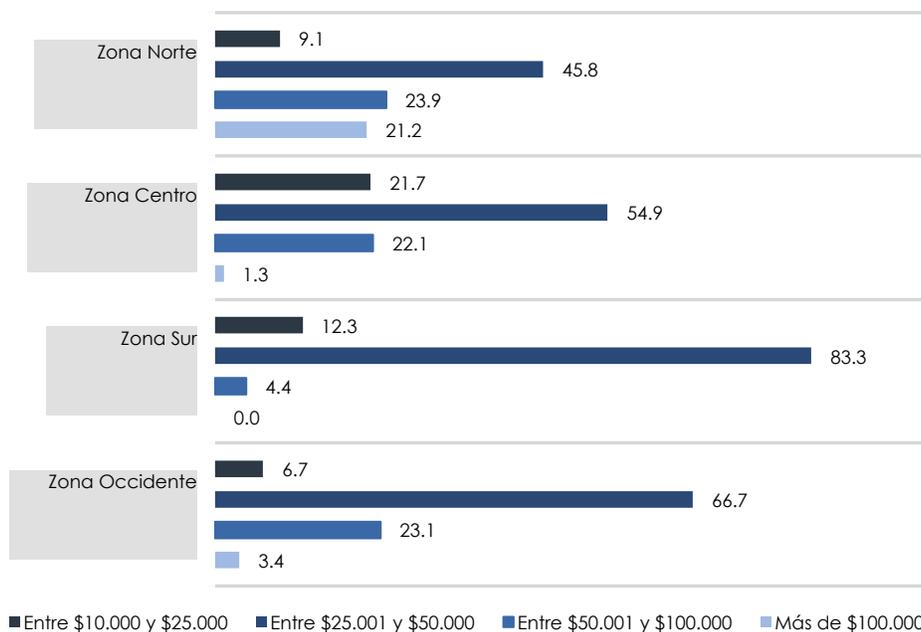


Las personas que están entre los rangos etarios que abarcan los 46 a los 59 años y los 60 años o más, concentran principalmente a las personas que obtienen entre \$10.000 y \$25.000 pesos por cada persona que atienden. En contraste, las personas menores de 45 años concentran principalmente a quienes reciben entre \$25.001 y \$50.000 pesos por persona atendida. (Gráfico A31)

**Gráfico A31 Dinero promedio recibido por cliente, según edad**



**Gráfico A32 Dinero promedio recibido por cliente, según zona**



El Gráfico A32 expone que hay diferencias entre el dinero que reciben quienes realizan ASP por cada persona que atienden, según la Zona en la que se ubiquen. Por ejemplo, en la zona norte un 45,8% del estimado recibe entre \$25.001 y \$50.000, el 23,9% recibe entre \$50.001 y \$100.000 y el 21,2% recibe más de \$100.001 pesos. En cambio, en la zona sur un porcentaje significativamente superior, el 83,3% reporta recibir entre \$25.001 y \$50.000 pesos, el 4,4% entre \$50.001 y \$100.000 y ninguna persona declara recibir más de \$100.000. Lo anterior evidencia que las personas que realizan ASP en lugares ubicados al norte de la ciudad obtienen mayores ingresos, probablemente porque los usuarios en este caso son principalmente de clase media y alta. Adicionalmente se encuentra que, entre las personas nacionales, un porcentaje significativamente mayor que el de las extranjeras recibe entre \$10.000 y \$25.000 pesos en promedio por cada cliente que atienden; esta relación es de 16,7% para las primeras y 5,7% para las segundas.

**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.

De otro lado, 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 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 durante la ASP:** 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. Además, se ha mostrado cómo estas situaciones hacen parte de las múltiples violencias que el sistema sexo-género binario, cisgenerista y heterosexista fomenta contra los cuerpos feminizados o identidades no normativas. 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 Actividades Sexuales Pagadas. 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.

La alusión a diferentes tipos de violencia sufrida en el ámbito familiar a temprana edad constituye un patrón común en los relatos. 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.)<sup>19</sup>. En ese ámbito, muchas de ellas estuvieron expuestas a agresiones físicas y emocionales, al abuso sexual de parte de parientes o personas cercanas a los familiares, y algunas situaciones de explotación infantil o abandono físico. Según los resultados de la encuesta, del 17,1% del total de las personas estimadas declaran haber sido forzadas a tener actos o 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.

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”. En este sentido, no solo se convierten en objeto de múltiples violencias, sino que además, también las perpetran sobre otras personas en su entorno familiar y laboral.

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), violencia sexual (violación, oposición a la anticoncepción, embarazo o aborto forzoso) y violencia 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).

---

<sup>19</sup> 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.

También fueron declaradas varias experiencias de violencia física, emocional, sexual y económica perpetrada, casi siempre, por los hombres cisgenderistas y heterosexuales que demandan servicios sexo-afectivos pagados. Aunque varias participantes señalan que muchos usuarios las tratan de manera respetuosa, se ciñen a los acuerdos pactados para el encuentro sexual y son cordiales en el trato y justos en el pago, reconocen que muchos también las han violentado.

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, 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 impelidas 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.

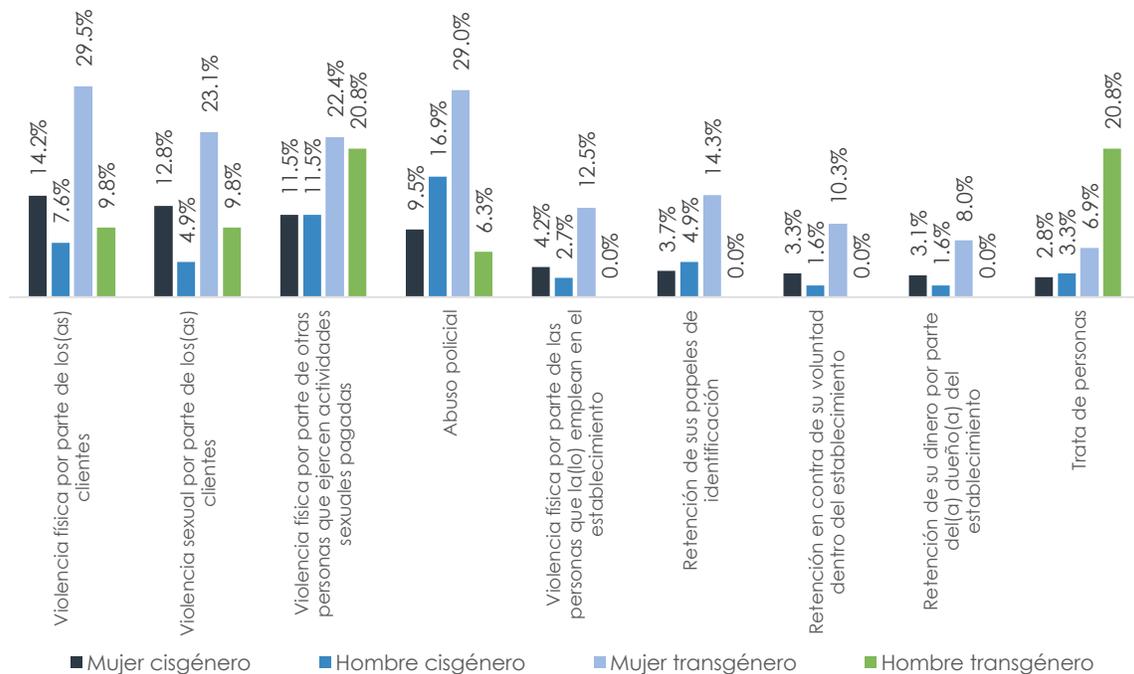
Para varias de las participantes, son los miembros de la policía quienes constituyen sino el principal, uno de los principales agentes de violencia institucional y de género en el ámbito de las ASP. El estatus de autoridad que se les atribuye en la regulación social, unido al estigma social, la discriminación 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 ASP.

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 el ejercicio 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 A33).

**Gráfico A33 Situaciones vividas durante la ASP, en los dos últimos años**



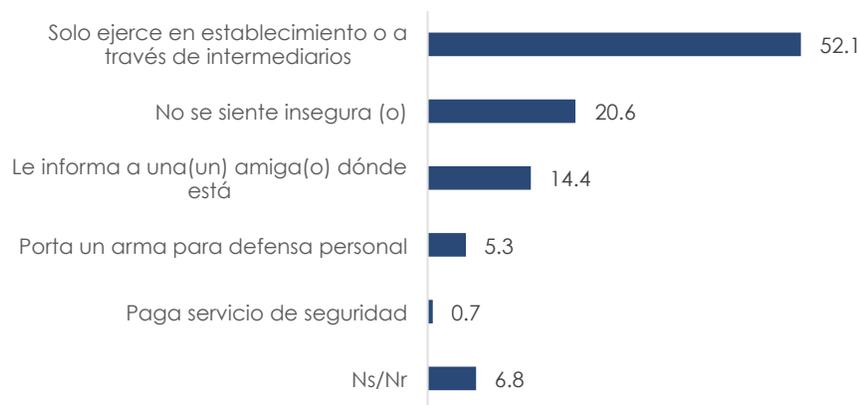
**Gráfico A34 Situaciones vividas durante la ASP, en los dos últimos años según sexo – género**



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.

**Seguridad en la ASP:** Según los resultados de la encuesta, ante la pregunta sobre de qué manera se sienten más seguras mientras realizan la actividad, el 52,1% del total de personas estimado considera que se siente más segura solo si ejercen en establecimientos o a través de intermediarios, el 20,6% no se siente segura, el 14,4% le informa a algún amigo o amiga donde está y el 5,3% porta un arma de defensa personal.

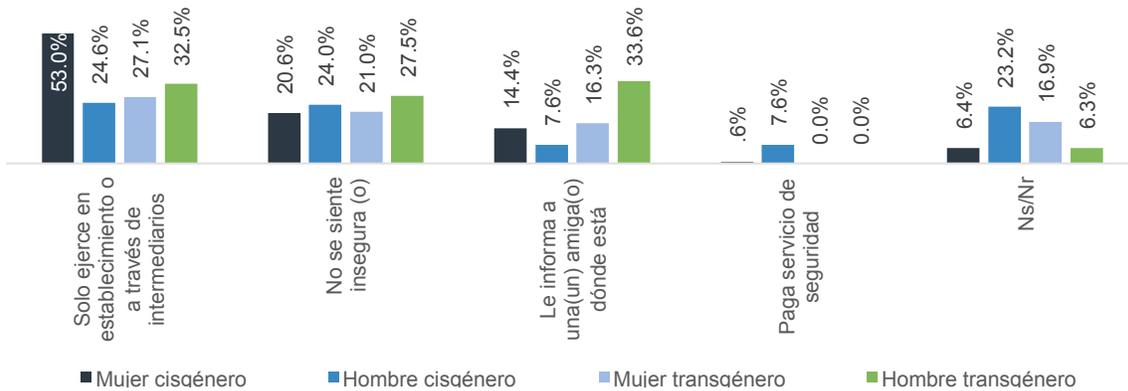
**Gráfico A35 Mientras realiza la ASP, siente mayor seguridad si:**



Por otra parte, la información sobre la seguridad percibida en los contextos de prostitución, a la luz de la variable sexo-género, permite entrever que son en mayor proporción las mujeres cisgénero quienes para sentirse más seguras, prefieren ejercer en establecimientos o con intermediarios; entre los hombres cisgénero y transgénero es mayor el porcentaje de los que

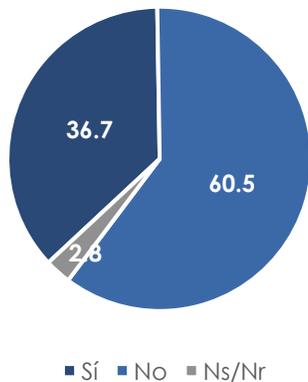
señalan no sentirse inseguros. Estas cifras confirman que son principalmente las mujeres cisgénero y en segunda instancia las mujeres transgénero, las que consideran los contextos de prostitución en espacios exteriores abiertos como la calle, lugares peligrosos o amenazantes.

**Gráfico A36 Mientras realiza la ASP, siente mayor seguridad si:, según sexo - género**

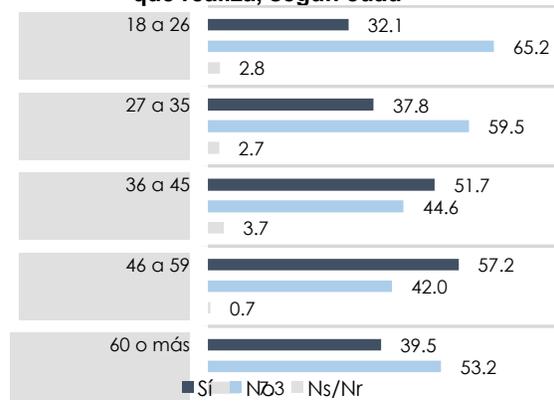


**Discriminación:** Los resultados de la encuesta permiten afirmar que el 60,5% del total estimado de las personas que realizan ASP en contextos de prostitución en Bogotá, no se siente discriminada por el hecho de realizar esta actividad.

**Gráfico A37 Se siente discriminado por la actividad que realiza**



**Gráfico A38 Se siente discriminado por la actividad que realiza, según edad**



En el caso de las personas del grupo comprendido entre 18 y los 26 años, la proporción de quienes consideran no sentirse discriminadas es más alta que en otros intervalos etarios. A la vez, entre los 46 y los 59 años se destaca más la proporción de personas que consideran sí serlo. Esto permite suponer que son las personas de mayor edad quienes experimentan con más reparo el estigma adjudicado a dichas actividades y a quienes las realizan, a diferencia de las más jóvenes quienes tienden a percibir mayor aceptabilidad, lo que es presumible en la medida que la juventud es una de las cualidades más valoradas en el contexto de la prostitución.

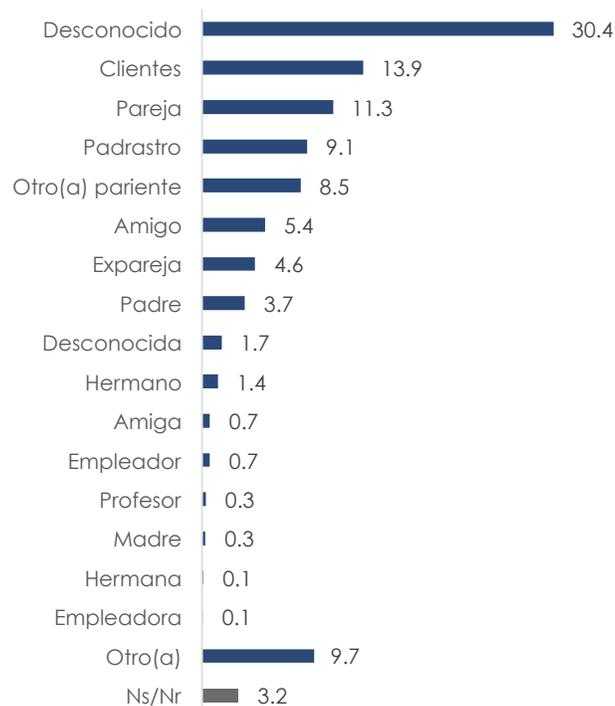
En la desagregación por la variable sexo/género son los hombres cisgénero quienes en mayor proporción consideran no sentirse discriminados por hacer ASP, en comparación con los que sí. Es así como se evidencia que la discriminación y el estigma por realizar ASP es

menos percibida por las identidades masculinas, mientras que entre las identidades feminizadas los porcentajes de personas que afirman sentir discriminación por la actividad que realizan, guardan una proporción similar a las que afirman no sentirla.

Adicional a lo expuesto, las cifras sobre la percepción de discriminación revelan que entre el 36,7% estimado de personas que dicen sí sentirse discriminadas, el 41,2% señala como principales agentes de tal discriminación a las personas que saben a qué se dedica, el 37,7% a las personas que transitan por el sector en donde ejercen, el 32,1% a las que habitan en el sector en el que ejerce, el 21,8% de personas señala a la familia como principal discriminador y el 15,1% a comerciantes del sector. Estas cifras permiten comprender por qué varias personas que realizan ASP asumen estrategias de ocultamiento de la actividad ante el temor a ser estigmatizadas y discriminadas, u optan por realizar ASP en lugares cerrados que no las expongan a la vista de los transeúntes y apartados de su lugar de residencia.

**La(o) han forzado a tener actos o relaciones sexuales:** A las personas que participaron de este estudio se les preguntó si alguna vez han sido forzadas a tener actos o relaciones sexuales. Del total estimado, el 17,1% (1.214 personas) afirmó haberlo sido. La desagregación de esta cifra según rangos etarios informa que las personas de más de 60 años presentan mayor prevalencia a haber sido forzadas a tener actos o relaciones sexuales en algún momento de su vida. De hecho, a medida que aumenta la edad de las personas encuestadas, aumenta la proporción de quienes en cada rango etario declaran haber sido forzadas. La información recolectada también permite constatar que del total de personas que declararon haber sido forzadas alguna vez a tener actos o relaciones sexuales, el 30,4% declara que fue forzada por un desconocido, el 13,9% señala a los clientes, el 11,3% apunta a la pareja y el 9,1% al padrastro (Gráfico A39).

**Gráfico A39 Persona que le forzó a tener actos o relaciones sexuales**



Al indagar por la edad que tenían las personas que han sido forzadas a tener actos o relaciones sexuales la primera vez que esto ocurrió, se encuentra que aproximadamente 3

de cada 10 personas tenía menos de 13 años y que más de la mitad fue forzada a tener relaciones sexuales cuando era aún menor de edad, constituyéndose en víctimas de violencia sexual o explotación sexual según el caso. Los resultados de la caracterización informan que 7 de cada 10 personas que declararon haber sido forzadas alguna vez a tener actos o relaciones sexuales, no denunció este o algún hecho similar ante las autoridades. Este resultado sugiere la necesidad de determinar cuáles han sido las razones o las principales barreras para que las personas que han sufrido alguna violencia sexual busquen y accedan a la justicia.

**Organización y movilización:** Se identificó que, aunque varias de las personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en Bogotá 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 ASP. Esto por lo menos en tres sentidos:

- a) Algunas personas que realizan ASP 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 ASP 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 ASP 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 ASP; 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 ASP: 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 ASP y que exponen, a su vez, a las personas que la realizan a situaciones de abuso, violencia y explotación.

Las opiniones de las personas que realizan ASP sobre la posición que debería tomar la administración distrital en relación con dichas actividades, están divididas: algunas piensan que regular estas actividades como un trabajo formal no cambiaría su estatus, ni la condición de subalternidad en el reconocimiento social. También consideran que esto otorgaría a los(as) propietarios(as) y administradores(as) de establecimientos o a intermediarios(as) la facultad de imponer reglas sobre factores que para ellas constituyen, en este momento, una ventaja sobre otras actividades económicas que han realizado. Lo anterior socavaría las ventajas que ellas reconocen en el ejercicio de las ASP, tales como la flexibilidad en el horario, los ingresos obtenidos, la posibilidad de negociar el tipo de servicios y el número de encuentros sexuales, entre otras.

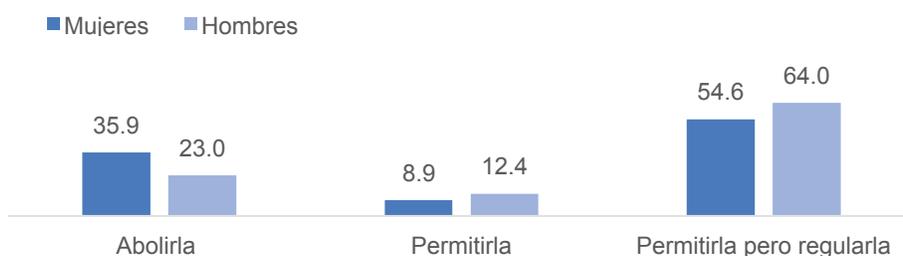
## 2.2 Contexto – Contraste de datos con Bogotá

La caracterización contó con preguntas comparables con otras encuestas realizadas por la Administración Distrital, por lo que resulta interesante analizar la situación de las PRASP frente a la del resto de las personas que habitan en Bogotá. En este sentido, a continuación se contrastan algunos factores de la CPRASP la con Encuesta Bienal de Culturas en sus ediciones 2015-2017 (EBC)<sup>20</sup>. Esta última, es una medición que se realiza cada dos años y recoge principalmente características culturales y opiniones sobre diversos temas, para la generalidad de la población urbana de Bogotá.

Uno de los análisis por abordar de la EBC se estructura con base en dos preguntas, una realizada en la encuesta del 2015, que indagaba por la opinión de las personas consultadas respecto de ¿qué debería hacer el gobierno con la prostitución? y otra formulada en el 2017 que preguntaba sobre el nivel de acuerdo o desacuerdo de las personas con la siguiente afirmación: ¿Cuándo una persona vende su cuerpo pierde su dignidad?

La Encuesta Bienal de Cultura del 2015 mostró que ante la pregunta ¿qué opinan las personas encuestadas sobre lo que debería hacer el gobierno con la prostitución? la mayor parte de la población, estimada en un 59,1%, está de acuerdo con que la prostitución se permita, pero bajo regulación. El 10,6%, en cambio, afirma que debería ser permitida, mientras que el 29,7% considera que se debe abolir.

**Gráfico A40. Porcentaje de personas según sexo y opinión de lo que debería hacer el Gobierno con la prostitución. Bogotá, 2015**



Al revisar las cifras obtenidas según los rangos de edad, se encuentra que es entre los 13 a los 17 años donde más se concentra la opinión de hombres y mujeres de abolir la prostitución. En relación con las personas que consideran que las actividades sexuales pagadas deben ser permitidas, el rango de edad se concentra mayoritariamente en hombres de los 36 a los 49. De forma contraria, el rango en el que las mujeres mayoritariamente piensan que la prostitución debería permitirse es el que comprende de los 13 a los 17 años. En la desagregación según rango de edad y sexo de las personas que consideran que la prostitución debería permitirse pero regularse, lo primero que se destaca es que en la mayoría de los rangos para ambos sexos, el nivel de acuerdo con esta afirmación supera el 50%; lo segundo es que como se mencionó anteriormente, existe una mayor proporción de hombres que están a favor, y tercero que los rangos en donde hay mayor aceptación son los que corresponden a personas entre los 50 a los 64 años y de los 65 años y más.

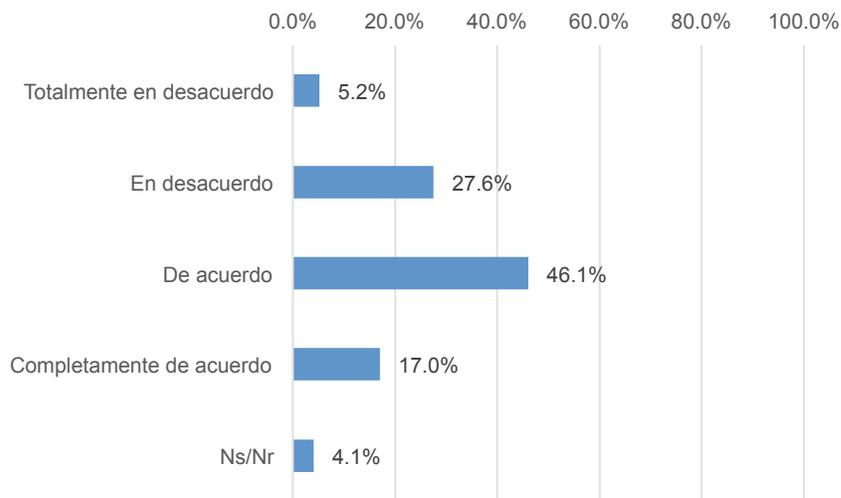
De otra parte, respecto de la información según localidad y opinión de las personas, los resultados de la EBC muestran que las localidades donde mayor aceptación se reconoce frente a las actividades sexuales pagadas son: Barrios Unidos, Usme y Chapinero. En

<sup>20</sup> Debe tenerse presente que mientras que la caracterización de PRASP toma información de las personas que realizan esta actividad -mayores de 18 años, la información de la EBC es de personas de 13 años en adelante.

oposición, Tunjuelito, Bosa y Rafael Uribe son las localidades con menor aceptación. Llama la atención que Barrios Unidos tenga ese nivel de aceptación, dado que es la tercera localidad donde mayor número de establecimientos que la SDMujer ha georreferenciado para el contacto y prestación de servicios sexuales.

Los resultados de la pregunta formulada en el 2017 por la EBC: ¿Cuándo una persona vende su cuerpo pierde su dignidad? Arrojan los siguientes resultados:

**Gráfico A41. Dígame por favor su nivel de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: Cuando una persona vende su cuerpo pierde su dignidad, CBC 2017, Bogotá.**

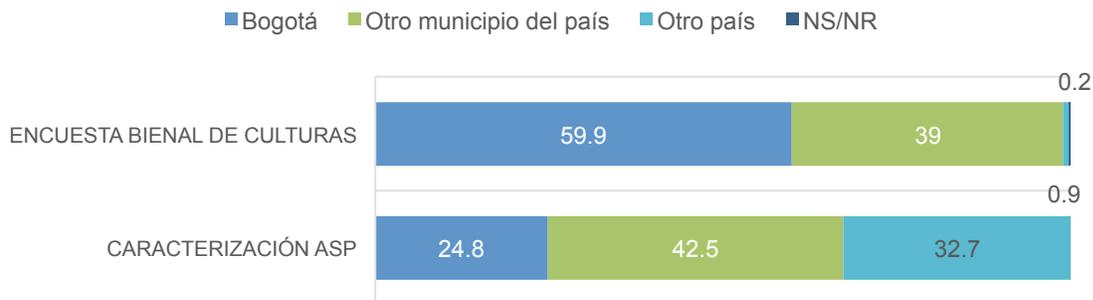


Los resultados revelan que el 63,1% de la población encuestada está de acuerdo o completamente de acuerdo con la afirmación. El estigma que afecta a quienes realizan actividades sexuales pagadas se materializa en los ámbitos cotidianos, en relaciones cargadas de prejuicios y estereotipos que afectan el disfrute de sus derechos. Si se piensa que alguien pierde la dignidad por vender servicios sexuales, es posible que a partir de esta puesta en suspenso de la condición de humanidad, se legitimen diferentes vulneraciones que pueden provenir incluso de quienes tienen la responsabilidad de proteger los derechos.

Continuando con el análisis de la información, existen algunos factores de las dos versiones de la EBC, que se pueden contrastar con los resultados de la CPRASP, con miras a tener algunos indicios de la situación de bienestar de las personas que realizan ASP, en comparación con la del resto de la población de la ciudad.

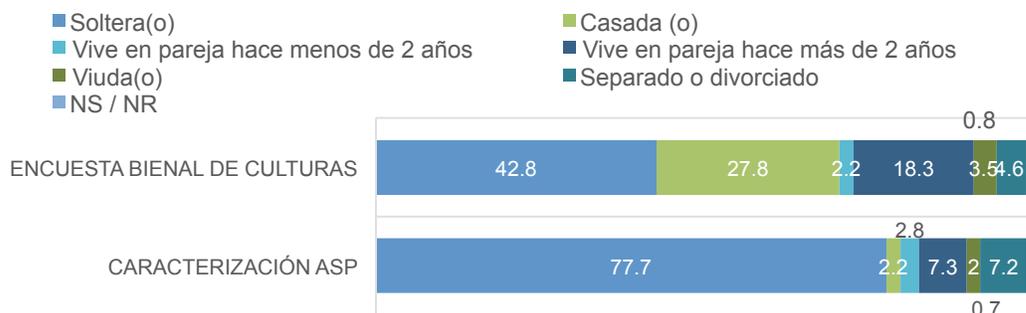
En la variable lugar de nacimiento, se observan diferencias importantes entre las dos encuestas, pues mientras el 24,8% de PRASP nació en Bogotá, en la EBC es el 59,9% de la población encuestada registra haber nacido en la capital del país. Así mismo, en la caracterización el 32,7% reporta haber nacido en otro país y en la EBC tan solo es el 0,9%.

**Gráfico A42. Lugar de nacimiento - Caracterización ASP y EBC**



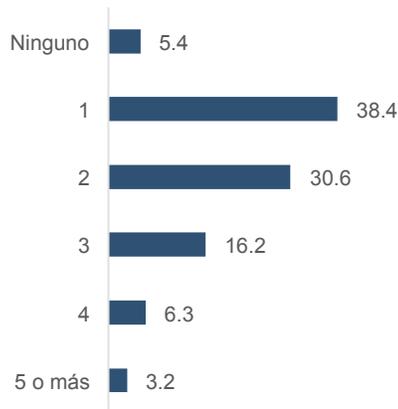
En la variable de estado civil, la caracterización de ASP muestra en un 77,7% de las personas que realizan ASP están solteras, mientras que la población de Bogotá en la misma variable arroja en la EBC un 42,8%. Destaca que en el caso de la caracterización ASP, el número de personas separadas o divorciadas es también más alto que en el resto de la media de distrito, en una relación 7.2% contra 4.6%.

**Gráfico A43 - Estado civil - caracterización ASP y EBC**

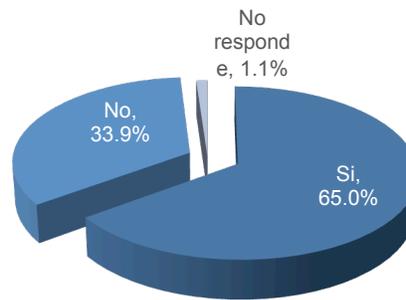


En relación con el número de hijos, en la caracterización de PRASP el 5,4% no ha tenido ningún hijo, mientras en la EBC el 33,9% tiene dicha respuesta. Debe destacarse que la pregunta que formuló la Encuesta Bienal de Culturas para este aspecto no reparó en la cantidad de hijos a cada entrevistado, pero resalta como mientras que el 33,9% de los bogotanos no han tenido hijos, apenas el 5,4 del total de PRASP se encuentra en la misma situación.

**Gráfico A44. CPRASP Cuántos hijos(as) nacidos(as) vivos(as) ha tenido?**



**Gráfico A45. EBC ¿Ha tenido hijos?**

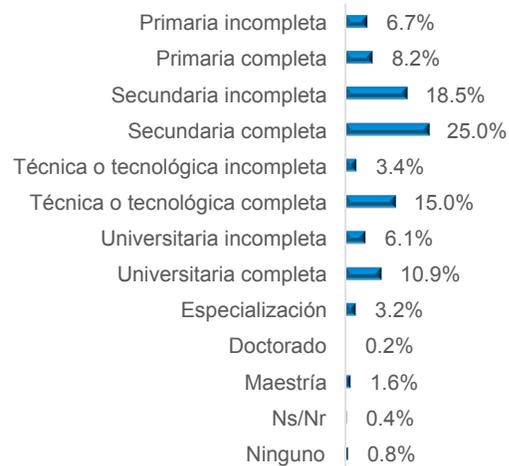


En relación con el nivel educativo, si bien las PRASP presentan mejores proporciones que la población general en el nivel secundaria (completa e incompleta), la situación se revierte en los niveles: primaria, técnica, tecnológica, universitaria y postgrado. Es interesante analizar que hay un porcentaje mayor de PRASP con nivel universitario incompleto (10,2%) frente al porcentaje que se presenta para el resto de la población de la ciudad (6,1%).

**Gráfico A46 CPRASP Nivel educativo más alto aprobado (%)**



**Gráfico A47. EBC ¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado?**

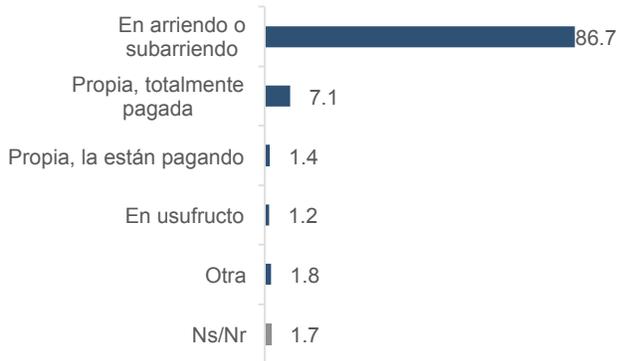


Otro instrumento que permite realizar contrastes es la Encuesta Multipropósito realizada conjuntamente por La Secretaría Distrital de Planeación (SDP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), quienes unificaron la Encuesta de Calidad de Vida y la Encuesta de Capacidad de Pago, en un instrumento denominado Encuesta Multipropósito (EM). Esta encuesta se aplica a una muestra amplia de Bogotá y los municipios vecinos de la ciudad del departamento de Cundinamarca, con una periodicidad de 3 años.

Utilizando este instrumento, el hallazgo comparable más significativo tiene ver con la proporción de hogares con jefatura femenina, que en el caso de la Encuesta Multipropósito es del

37,1%, mientras que en el caso de la Caracterización es de 86,1%. En relación con la tenencia de la vivienda, se observa una diferencia importante entre las dos encuestas, pues en la caracterización de PRASP la categoría “en arriendo o subarriendo” tiene un valor del 86,7%, mientras en la EM esta misma variable llega a un 44,7%. De igual forma, la categoría vivienda propia totalmente pagada es de solo el 7,1% para la caracterización y de un 40,4% en EM.

**Gráfico A48. CPRASP La vivienda ocupada por su hogar es: (%)**



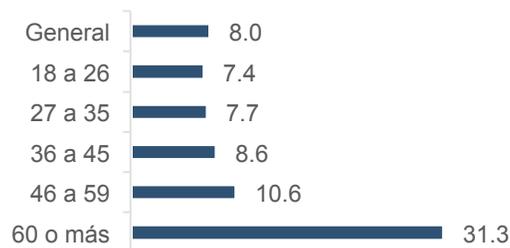
### 2.3 Contexto –Índice de Pobreza Multidimensional

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 contextos de prostitución (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 A49. Incidencia (%) IPM-ASP**



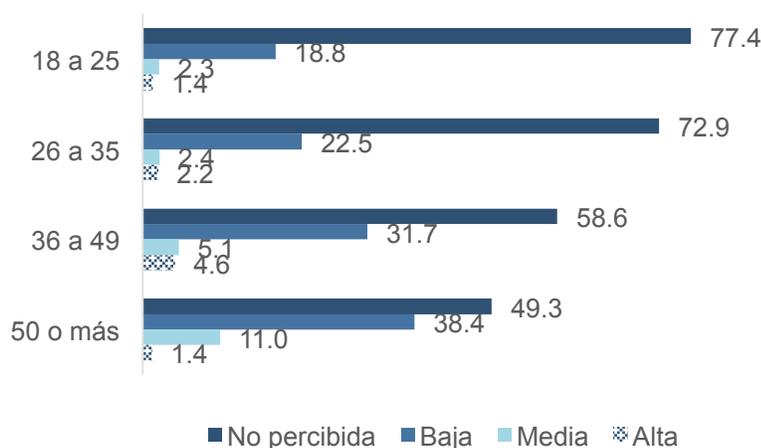
Asimismo, se pudo estimar que el 10,8% de la población que hace contacto en calle vive en condiciones de pobreza, frente al 7,3% de la población que hace contacto con los(as) clientes en establecimientos. La incidencia de pobreza en mujeres cisgénero alcanza el 8,5%; sin embargo, en la población de mujeres 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 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.

#### 2.4. Contexto –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 contextos de prostitución 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 la Gráfica A51, se puede observar el comportamiento del indicador según la edad.

**Gráfico A50. Indicador de discriminación percibida según edad**

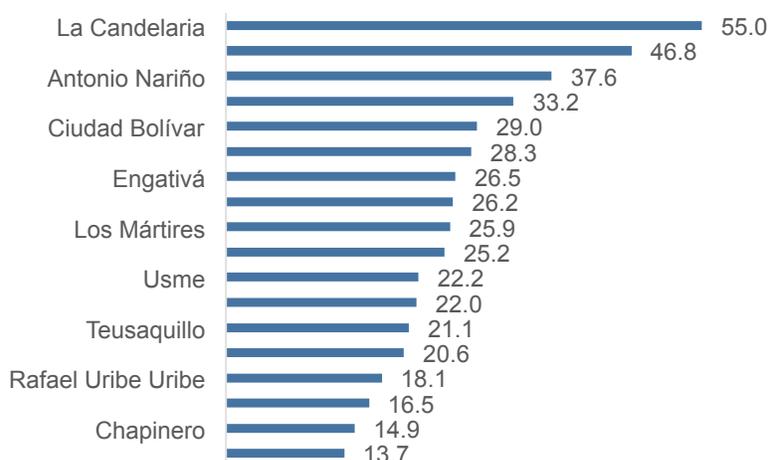


Se estima que el 45% de las personas de 50 años o más declara algún nivel de discriminación percibida, con una diferencia de 28 puntos porcentuales con respecto a la

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%).

**Gráfico A51. Indicador de discriminación percibida según localidad**



#### 2.4.1 Contexto – Foco en población víctima del conflicto

La Secretaría Distrital de la Mujer cuenta con un modelo de abordaje para personas que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá, a través del cual se desarrollan procesos, programas y acciones que permiten contribuir a la garantía de sus derechos denominado Casa de Todas. A través suyo:

(...) se brinda una atención integral basada en el acompañamiento y reconocimiento de las cualidades, aptitudes y potencialidades de las ciudadanas las cuales se tienen en cuenta para la intermediación laboral y el asesoramiento pedagógico sobre la base de la agencia de las mujeres para la toma de decisiones, la definición del trayecto vital y la administración de los recursos. (...)21

Desde septiembre de 2013, la Secretaria Distrital de la Mujer cuenta con registros institucionales de las atenciones a personas que realizan actividades sexuales pagadas. Estos registros administrativos provienen de la aplicación de un instrumento denominado “*valoración inicial*”, el cual se aplica durante la atención profesional de la Estrategia Casa de Todas (jurídica, psicosocial, intervención social). Con la información que se recopila en la valoración inicial, 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

<sup>21</sup> Tomado de sitio web Secretaria Distrital de la Mujer, url: <http://www.sdmujer.gov.co/inicio/1002-casa-de-todas-mujeres-tejiendo-transformaciones>. Consultado el 5 de marzo de 2019.

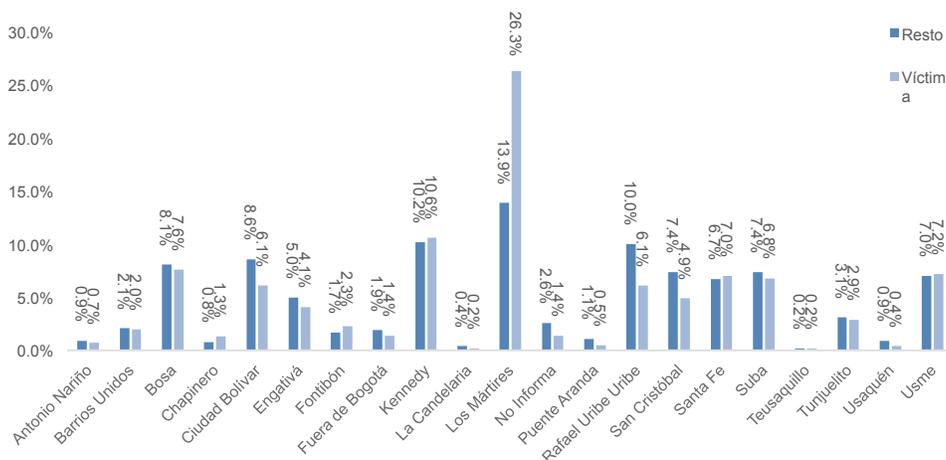
sentido, la información presentada no es generalizable, pero si puede tomarse como un insumo al momento de comprender las actividades sexuales pagadas y a quienes las realizan.

Tomando como base dicha fuente de información, podemos realizar focos específicos para la lectura de realidades de las PRASP desde sus diferencias y diversidades, reconociendo así que tienen una doble condición: además de ejercer ASP son víctimas del conflicto armado o pertenecen a los sectores LGBTI. A continuación presentamos 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 mujeres<sup>22</sup>.

Las PRASP 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.

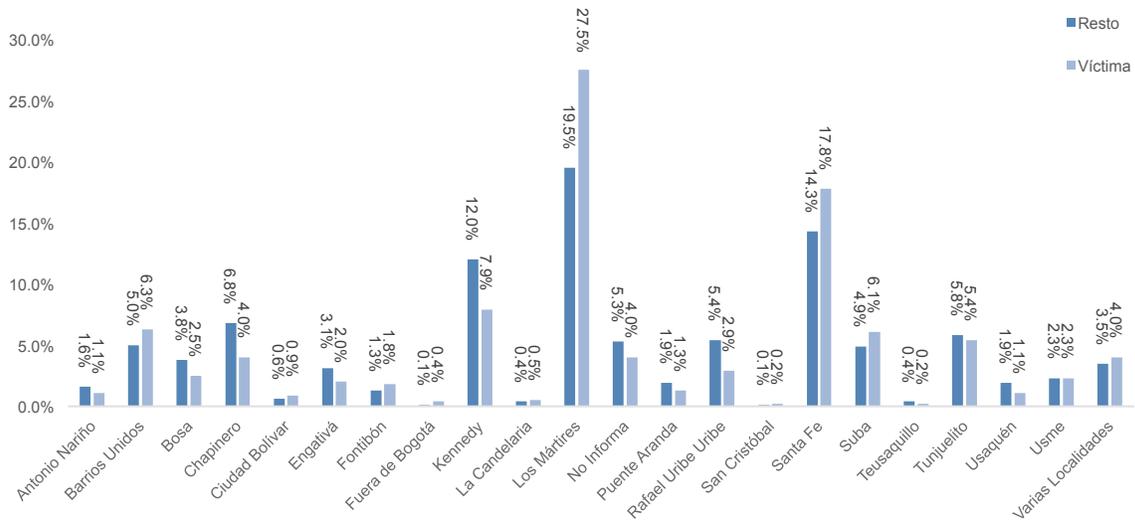
**Gráfico A52. Distribución porcentual de PRAS víctimas y no víctimas del conflicto armado por localidad de vivienda.**



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 PRAS que son víctimas del conflicto armado realizan dichas actividades, en mayor proporción, en Los Mártires (27,5%) y Santa Fe (17,8%).

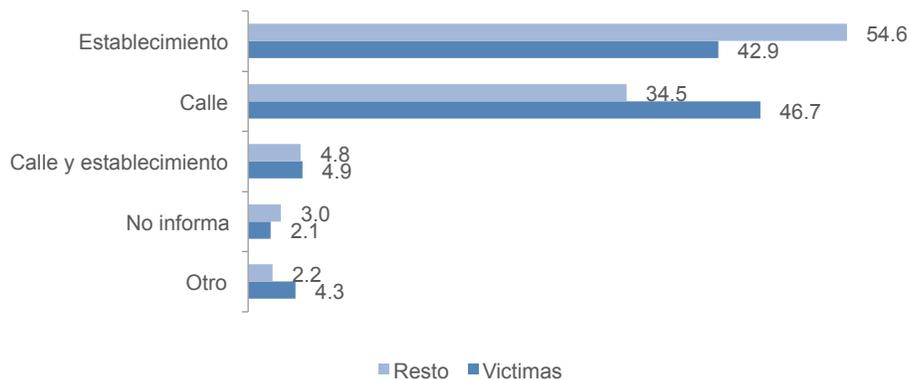
**Gráfico A53. Distribución porcentual de PRAS víctimas y no víctimas del conflicto armado por localidad de ejercicio de ASP.**

<sup>22</sup> Tomado de Boletín Prima Número 1. ACDVPR. Uri. <http://www.victimabogota.gov.co/sites/default/files/observatorio/Boletin%20Prima1.pdf>



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 A54. Distribución porcentual frente a la pregunta por si sabe leer de la caracterización de PRASP y EBC.**



Sobre la pregunta: ¿han sentido vulnerados sus derechos en la actividad?, resalta el porcentaje más alto de las personas que realizan ASP y manifiestan 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 3: 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% <sub>a</sub>	45,3% <sub>b</sub>	51,3%
Si	<b>36,4%<sub>a</sub></b>	<b>45,1%<sub>b</sub></b>	37,8%
NS/NR	11,1% <sub>a</sub>	9,5% <sub>a</sub>	10,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

#### 2.4.2 Contexto – foco en población LGBTI

En esta sección se presentan los resultados de registros administrativos de atención a PRASP 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 PRASP, a partir de la información recolectada por la estrategia Casa de Todas.

Las PRASP 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 4: Porcentaje de PRASP de los sectores LGBTI y que no lo son en relación con la variable sexo**

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

Las personas de los sectores LGBTI que realizan ASP en un 80,2% se encuentran afiliadas al sistema de salud, frente a un 17,1% que no lo está. Al comparar esta cifra con la población que no se considera de los sectores LGBTI, no se encuentran diferencias significativas entre quienes están y no están afiliadas a salud, tal como se evidencia en la siguiente tabla.

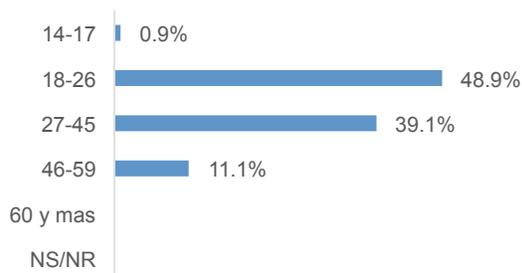
**Tabla 5: Porcentaje de PRASP de los sectores LGBTI y que no lo son en relación con la afiliación en salud**

Afiliada a salud	LGBT	Resto	Total
NO	<b>17,1%<sub>a</sub></b>	<b>12,8%<sub>b</sub></b>	13,3%
SI	<b>80,2%<sub>a</sub></b>	<b>86,3%<sub>b</sub></b>	85,6%
NS/NR	2,7% <sub>a</sub>	0,9% <sub>b</sub>	1,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

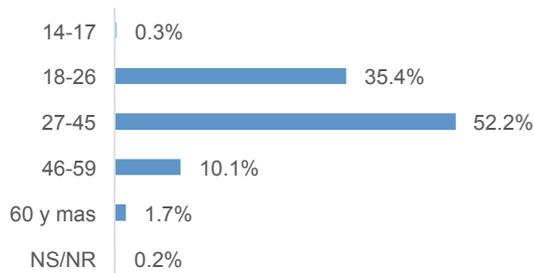
El 48,9% de las PRASP de los sectores LGBTI se encuentran en el rango de edad entre 18 y 26 años, dato que comprende una diferencia importante frente a lo registrado por el grupo

que manifiesta no ser LGBTI, el cual presenta un mayor porcentaje de personas en el grupo de los 27 a 45 años de edad.

**Gráfico A55. Porcentaje de PRASP de los sectores LGBTI según grupo etario**



**Gráfico A56. Porcentaje de PRASP que no son de los sectores LGBTI según grupo etario**



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 edad.

**Tabla 6: 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	<b>18,8%<sub>a</sub></b>	<b>5,6%<sub>b</sub></b>	7,1%
Entre los 15 y los 17 años	<b>29,7%<sub>a</sub></b>	<b>15,1%<sub>b</sub></b>	16,7%
Entre los 18 y los 25 años	40,6% <sub>a</sub>	49,9% <sub>b</sub>	48,9%
Entre los 26 y los 35 años	<b>6,1%<sub>a</sub></b>	<b>19,8%<sub>b</sub></b>	18,3%
Entre los 36 y los 45 años	1,4% <sub>a</sub>	4,5% <sub>b</sub>	4,2%
Más de 45	0,3% <sub>a</sub>	0,8% <sub>a</sub>	0,7%
NS/NR	3,1% <sub>a</sub>	4,3% <sub>a</sub>	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%

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 el contacto en este caso suele ser mayoritariamente en establecimientos (55,4%).

**Tabla 7: 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	<b>60,4%<sub>a</sub></b>	<b>34,6%<sub>b</sub></b>	37,5%
Calle y establecimiento	7,2% <sub>a</sub>	4,6% <sub>b</sub>	4,8%
Establecimiento	<b>27,6%<sub>a</sub></b>	<b>55,4%<sub>b</sub></b>	52,3%
No informa	1,7% <sub>a</sub>	2,9% <sub>a</sub>	2,8%
Otro	3,1% <sub>a</sub>	2,5% <sub>a</sub>	2,6%

Total	100,0%	100,0%	100,0%
-------	--------	--------	--------

Frente a la pregunta que indaga si se han sufrido violaciones a los derechos durante el desarrollo de las actividades sexuales pagadas, se encuentran diferencias significativas entre las PRASP que pertenecen o no a los sectores sociales LGBTI, pues las primeras reportan un 59,4% de violaciones a sus derechos, mientras las personas que no son de dichos sectores alcanzan un 36,5% en esta pregunta.

**Tabla 8: Porcentaje de PRASP de los sectores LGBTI y que no lo son de acuerdo con el padecimiento de violación de derechos durante el desarrollo de la actividad**

<b>Violación de derechos asociados al ejercicio</b>	<b>LGBT</b>	<b>Resto</b>	<b>Total</b>
NO	29,4% <sub>a</sub>	51,4% <sub>b</sub>	48,9%
NS/NR	11,3% <sub>a</sub>	12,1% <sub>a</sub>	12,0%
SI	<b>59,4%<sub>a</sub></b>	<b>36,5%<sub>b</sub></b>	39,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

### **Capítulo 3: Estrategia y proceso de participación ciudadana**

#### **Metodología: Participación ciudadana incidente**

La participación en el marco de la formulación de la política pública de actividades sexuales pagadas atraviesa la lucha ciudadana por la reivindicación de derechos de una población históricamente señalada, discriminada y vulnerada, su consecuente afectación en el ejercicio del derecho a la participación y las instancias institucionales que redujeron la actividad a un ordenamiento territorial particular.

Un primer elemento por destacar es la ausencia de escenarios de participación ciudadana para la toma de decisiones con relación a las ASP. En el Distrito, tan solo hay dos instancias relacionadas con derechos de las mujeres y la equidad de género, que le dan espacio a la participación de las PRSAP: el Consejo Consultivo de Mujeres y el Consejo Local de Mujeres de Puente Aranda, y a nivel nacional solo cuentan con asiento en el Mecanismo Coordinador de País del Fondo de Mundial contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.

Es así como las dinámicas de las actividades sexuales pagadas, los prejuicios, la estigmatización y la discriminación, inciden y hacen invisible a esta población en la ciudad, limitando su ejercicio del derecho a la participación. Esto, aunado a que es población mayoritariamente femenina, que de entrada enfrenta limitaciones para el ejercicio de la participación en términos culturales, por roles y estereotipos que deben cumplir las mujeres y que son socialmente asignados (Bernal, 2006)<sup>23</sup>, exigen condiciones especiales que se deben generar para validar su derecho, y que implican flexibilidades en horarios, lugares, espacios, tiempos, asistencia con hijos e hijas, 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 de estas personas, 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 actividades sexuales pagadas, 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.

Ahora bien, (Botero G., 2008), señala que la participación guarda una relación estrecha con la ciudadanía y con el Estado Social. La primera, entendida como es un estatus que integra a la comunidad, que reconoce la igualdad de derechos y deberes, pues les hace partícipes la definición colectiva de los asuntos públicos. Así la participación convierte a las personas en asociados a un Estado, reconoce su capacidad como sujetos políticos y sus luchas sociales por el alcance pleno de sus derechos. La participación al tenor de esta autora garantiza que las ciudadanas y los ciudadanos sean responsables de bienes públicos y las acciones para su distribución. Esto lo logra porque es un medio de comunicación entre la sociedad civil y el Estado en la construcción de lo público, en el que los intereses públicos y privados pueden estar colisionados.

---

<sup>23</sup> Obstáculos de entrada, que son los impuestos por la cultura en términos de los estereotipos sobre las esferas de acción y los papeles que deben cumplir las mujeres y que las aleja del mundo de lo público. (Bernal, 2006, pág. 7)

Se considera que la participación es real siempre que exista autonomía de los actores sociales, quienes pese a su diferencia están en la capacidad de llegar a consensos, lo cual se construye con procesos de formación e instancias que la hagan posible. Según (Bobbio, 1989) una de las finalidades de participar es lograr el cambio de relaciones de dominación que imperan en la sociedad. En este sentido, la participación es un fin y un medio en sí misma, por lo que no opera necesariamente institucionalidad, sino que es una suerte de proceso de comunicativo en medio de una amplia y diversa red de espacios (Habermas, 1996). En esta misma dirección Fraser (1997) considera la participación como una negociación de intereses en medio del conflicto.

Habermas (1996) indica que la participación guarda relación con los contenidos, temas, enfoques y opiniones que implica usar la razón para asuntos públicos. Así se logra que todas las personas y sectores afectados por las acciones y discursos del Estado se involucren en un diálogo de intereses y establezcan unos acuerdos mínimos, en el que prevalece el bien común.

De acuerdo con los desarrollos conceptuales de Fraser y Honnet (2003), la participación está limitada por razones de distribución y de reconocimiento. La primera centrada en lo económico y la segunda en lo cultural. Así la tarea central es desinstitucionalizar los patrones culturales que limitan la participación, entre ellos los recursos y el tiempo para hacerlo, la formación para el ejercicio dialógico, la comprensión del Estado y las instituciones, así como la visibilización de los múltiples mecanismos que adoptan diferentes actores sociales para comunicarse entre sí y con otros actores sobre lo público. El reconocimiento, conduce indefectiblemente a la transformación de patrones de normalización en los que las subjetividades se identifican con los valores de quien les subordina y excluye, es decir, rompe con la violencia simbólica.

Como se explicó anteriormente, en el marco de la formulación de esta política, para el caso de la participación de las PRASP, se parte del reconocimiento de las barreras y dificultades que se les presentan de tipo cultural, social, político y económico, (en paralelo con los análisis de Fraser y Honnet). En este sentido los componentes social y cultural, están mediados por los señalamientos morales, tanto en la esfera pública como privada (discriminación), que han generado estrategias de ocultamiento o de doble vida, lo que ha impedido que la mayoría de estas personas participen en escenarios políticos. Ahora con relación a lo económico se constituye como barrera a la participación, porque las ASP requieren de una destinación de tiempo considerable; lo cual, se agudiza con el aumento de edad, pues se ha evidenciado que a partir de los 30 años sus ingresos disminuyen gradualmente y en esa medida existe más dificultad para participar. De tal forma que es necesario comprender que, para la participación de las PRASP, se establecieron mecanismos de participación y comunicación que permitiera contribuir al reconocimiento de sus condiciones y tendientes a la disminución y eliminación de barreras para el ejercicio de la participación incidente, así como valorando las condiciones que requieren especialmente las mujeres.

Esta sección del capítulo se dedicará a brindar información detallada sobre los espacios y las técnicas en el marco de la metodología de participación ciudadana empleada, diseñada e implementada a lo largo de la fase de agenda pública de la política pública. En este sentido, se describe el conversatorio, los grupos focales, los talleres participativos, el foro y la entrevista semiestructurada aplicada a este caso.

Es preciso aclarar que se generaron espacios de participación de diferente índole, conforme a la diversidad de actores involucrados y conforme a sus características. A continuación, en

la siguiente tabla se presentan los espacios.

**Tabla 9: Espacios y técnicas utilizadas en la fase de agenda pública formulación PPASP**

<b>Espacio de participación</b>	<b>Descripción</b>
Mesa Interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el Distrito Capital (Mesa ZESAI).	En observancia de lo establecido en el Decreto 126 de 2007, la instancia de coordinación interinstitucional que cuenta con funciones en materia de formulación de política pública de prostitución en el Distrito Capital es la Mesa Interinstitucional de zonas especiales de alto impacto, razón por la cual fungirá como mesa técnica de la misma en este caso. El mencionado decreto dispone la obligación de realizar una reunión mensual de dicha instancia, por lo que se estableció como un tema de la agenda a abordar los avances de la política, pero se dejó abierta la posibilidad de sesiones especiales o extraordinarias para el análisis y estudio de los documentos que se derivan del proceso de formulación de la política pública de prostitución.
Mesa poblacional	En observancia de los diferentes principios y normas que orientan el quehacer la Administración Distrital, la Secretaría Distrital de la Mujer puso en operación una Mesa Técnica Poblacional en la que las personas que realizan actividades sexuales pagadas participaron en torno a la formulación de la política pública.
Mesa comunitaria	La mesa comunitaria es una instancia de participación en la que las organizaciones de base comunitaria que presentan algún interés en la política pública de actividades sexuales pagadas participaban, aportando elementos a los documentos y la discusión de la agenda pública.
Grupos focales	Espacios de discusión organizada en torno a temas específicos. En este sentido, es un modo de participación dirigida que propician la interacción, la discusión y la elaboración de consensos.
Foro-Taller participativos	Espacio de intercambio y construcción colectiva sobre temas específicos. En este caso se focalizaron sobre un tipo de actor o unos temas de interés.
Foro	Espacio de intercambio de ideas en torno a un tema específico. Se estructura a partir de ponencias, que pueden estar organizadas en paneles y exposiciones directas tipo conferencia, en el que confluyen personas expertas para departir en torno de tema de interés.
Entrevistas semi-estructuradas	En general, la entrevista es una técnica de indagación cualitativa. En este caso, además de técnica fue el espacio habilitado para algunos actores sociales de difícil acceso.
Matriz de priorización de problemáticas	Es una herramienta que permite identificar diferentes situaciones que requieren un abordaje, clasificarlas y determinar cuales son más prioritarias.
Taller de priorización de puntos críticos	El taller es un escenario de construcción colaborativa de conocimiento, por lo que implica un conjunto de actividades específicas, jerarquizadas y sistemáticas para alcanzar un objetivo determinado, que en este caso tuvo por objetivo hacer una identificación con las personas participantes en esta fase, de los elementos que se identifican como críticos respecto al ejercicio de las ASP.

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas, Dirección de Derechos y Diseño de Política, Secretaría Distrital de la Mujer.

### **Mesas de trabajo**

La Secretaría Distrital de la Mujer, trabajó a partir de la metodología Mesa Temática Público-Privada, propuesta por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). En este sentido,

las sesiones de política de la Mesa ZESAI, la mesa poblacional y la mesa comunitaria se conformaron como espacios para la identificación de problemas comunes e intercambio de información, con el cual se pudieran tomar decisiones en relación con trabajar las actividades sexuales pagadas como un asunto público (GTZ, 2007). La metodología de mesas de trabajo se caracteriza por ser un escenario de participación, abierto y flexible en el que es viable el intercambio de saberes, experiencias y creencias. En el desarrollo de las mesas puede darse una discusión constante a través de la conversación y al mismo tiempo pueden incorporarse otros recursos técnicos. En este caso, por ejemplo, además de los conversatorios, se usó la técnica de matriz de priorización de problemáticas, el Análisis Situacional DOFA y el árbol de problemas, los cuales describen más adelante.

Esta técnica se seleccionó teniendo en cuenta que hace posible superar ciertos condicionamientos de la participación y permite:

- Trabajar con poblaciones con bajo nivel de organización, convocatoria, ausencia de liderazgos, limitaciones para el acceso oportuno a la información.
- Que la participación sea directa, horizontal y sin mayores requerimientos técnico-logísticos para su realización.
- Favorecer la construcción de confianza entre sus participantes
- La construcción de criterios para la toma de decisiones y de mecanismos de representación.
- Facilita el reconocimiento entre pares y ante instituciones de poblaciones invisibilizadas.

En materia procedimental, la realización de cada una de las mesas de trabajo supuso atender a los siguientes momentos:

- Organización: convocatoria, disposición del sitio, preparación de materiales. Debe resaltarse que la convocatoria a Mesa Poblacional se hizo a través de recorridos en todos los puntos de contacto de actividades sexuales pagadas. La mesa comunitaria se convocó vía correo electrónico a directorio levantado por la entidad de organizaciones de base comunitaria que tenían trabajo e interés concreto en el abordaje de las actividades sexuales pagadas.
- Funcionamiento: establecimiento de acuerdos de trabajo, definición de plan de trabajo, desarrollo de sesiones, registro de la información.
- Sistematización: elaboración de relatorías, transcripción de audios y análisis cualitativo de la información.

Esta técnica de participación fue empleada en el Taller POT realizado el 1 de diciembre de 2016 y en todas las sesiones de las Mesas (ZESAI, Poblacional y Comunitaria).

## **Grupos Focales**

La metodología de grupos focales fue la más empleada en el desarrollo de este proceso. No obstante, se tuvo dos formas diferentes de desarrollarlos. Un grupo focal es una conversación dirigida de un grupo de 5 a 10 personas sobre un tema específico. En este caso, el (la) moderador(a) tiene la responsabilidad de guiar cuidadosamente la discusión de temas específicos para consultar los puntos de vista de las y los participantes, así como observar y registrar la interacción entre los miembros del grupo (Aigner, 2010)

Algunas de las ventajas de los grupos focales son:

- Están en armonía con la naturaleza social de las personas.
- Son relativamente fáciles de ejecutar.
- Ayudan a generar respuestas sinceras y preocupaciones subyacentes.
- Revelan áreas de acuerdo y desacuerdo entre los participantes.
- Permiten la exploración de información inesperada.

El uso de esta técnica de participación ciudadana tuvo diferentes formatos, de acuerdo con las características de la población convocada y las necesidades de información requerida durante el proceso de construcción de la agenda pública de la política pública de ASP.

En primer lugar, se contó con un formato de lectura situacional para recoger diferentes experiencias, creencias y comportamientos, así como propuestas de curso de acción, en relación con diferencias al interior de las PRASP. Este primer formato fue central en los grupos focales por modalidades.

**Tabla 10: Metodología grupo focal de análisis situacional de la población fase agenda de pública PPASP**

<b>Momentos del grupo focal</b>	<b>Duración</b>	<b>Descripción</b>
Contextualización de la actividad	5 minutos	Delimitación de reglas de interacción, explicación sobre lo que significa una política pública, importancia de sus aportes.
Rompe hielo	15 minutos	Los (as) participantes ubicados (as) en círculo dicen su nombre (con el que les guste ser llamadas, ya que es muy seguro que no quieran decir su nombre identitario) y la expectativa o lo que piensan que puede aportar (cada una) al grupo focal.
Construyendo personajes	1 hora y 30 minutos	Se construirán varios personajes (dos o tres como máximo) enfocados en las diferentes historias de vida de las mujeres que ejercen prostitución y se profundizaba en el tema de interés. El o la facilitadora del grupo contaba con un repertorio de preguntas generales y acordes a cada tema trabajado. Las preguntas recogían varios elementos: configuración situacional de los personajes, situación de derechos, explicaciones a las condiciones, dificultades presentadas, formas de superar esas dificultades. En la mayoría de los casos las personas terminaban hablando de ellas en lugar de los personajes. Las características y problemas se ubican en fichas nemotécnicas pegadas en la pared junto a la silueta previamente dispuesta para cada personaje.
Propuestas de solución	30 minutos	Después de haber caracterizado el personaje y de identificar las principales problemáticas de este, se planteó la siguiente pregunta: ¿Qué haría usted para cambiar las situaciones problemáticas del personaje? Las respuestas de las participantes se escriben en fichas memo- técnicas y se ubican frente a las problemáticas identificadas.
Cierre	10 minutos	Se hace una reflexión de cierre sobre el papel de la participación y de la experiencia. Se agradece la participación.

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas, Dirección de Derechos y Diseño de Política, Secretaría Distrital de la Mujer.

En segundo lugar, se adaptó el formato del grupo focal para adelantar discusiones en torno al significado, impacto y propuestas de intervención en relación con el desarrollo de las actividades sexuales pagadas. Este formato se usó para grupos focales territoriales y de entorno de las ASP.

**Tabla 11: Metodología grupo focal de análisis territorial de las ASP fase de agenda pública**

<b>Momentos del grupo focal</b>	<b>Duración</b>	<b>Descripción</b>
Presentación de los asistentes	10 minutos	Delimitación de reglas de interacción, explicación sobre lo que significa una política pública, importancia de sus aportes.
Contextualización de la Política Pública de Prostitución.	10 minutos	Los (as) participantes ubicados (as) en círculo dicen su nombre (con el que les guste ser llamadas, ya que es muy seguro que no quieren decir su nombre identitario) y la expectativa o lo que piensan que puede aportar (cada una) al grupo focal.
Conversación en torno a preguntas	1 hora y 30 minutos	En esta serán abordadas las siguientes preguntas: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Qué es la prostitución? (Cada persona da un concepto de lo que entiende por prostitución)</li> <li>2. ¿Por qué una persona ejerce la prostitución? (razones o circunstancias que pueden llevar a la prostitución).</li> <li>3. ¿Cuál es el principal problema de la prostitución? (qué problemática debería transformar la política pública de prostitución).</li> <li>4. ¿Cuáles son los principales actores de la prostitución y cuáles de estos se benefician? (se explica con anterioridad qué son actores).</li> <li>5. ¿Qué opina de las zonas de alto impacto ¿la prostitución debe estar concentrada o dispersa? (indagar por los pros y contras de ambas opciones y qué alternativas proponen)</li> <li>6. ¿Qué implicaciones tiene las dinámicas de prostitución en la localidad o zona donde usted vive? (En lo personal, comercial y comunitario) y ¿quiénes se ven más afectados? (niños (as), jóvenes, mujeres, adultos mayores).</li> <li>7. Cartografía social: en un mapa de ese sector los participantes ubicarán las zonas en donde se concentran las implicaciones señaladas en el punto 6.</li> <li>8. Si usted fuera alcalde o alcaldesa de la localidad ¿qué programas implementaría para las personas que ejercen prostitución?</li> </ol>
Cierre	5 minutos	Se hace una reflexión de cierre sobre el papel de la participación y de la experiencia. Se agradece la participación

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas, Dirección de Derechos y Diseño de Política, Secretaría Distrital de la Mujer.

## **Foro**

El foro se define como “un tipo de reunión donde distintas personas conversan en torno a un tema de interés común” (Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo, SF, pp.1). Es decir, los foros se caracterizan por facilitar la libre circulación de ideas y favorecer la libertad de expresión, se soporta en preguntas concretas, facilita la defensa de múltiples posiciones. En los foros se requiere la preparación previa de ponencias y del tema a discutir, se cuenta con una persona encargada de la moderación y otra de la relatoría. La primera tiene el papel

de controlar los tiempos y usos de la palabra, y la segunda, debe tomar registro de los temas de descensos, consensos y diversidad de posturas discutidas.

A continuación, se describen los foros realizados:

**Tabla 12: Foros realizados fase de agenda pública**

<b>Año</b>	<b>Actividad</b>	<b>Cantidad</b>	<b>No. de participantes</b>	<b>Tipo de asistentes</b>
2017	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.
2018	Foro Hablemos de Actividades Sexuales Pagadas	1	256	Población general (academia, servidoras y servidores públicos, vecindario, personas que realizan actividades sexuales pagadas)
<b>TOTAL</b>		<b>2</b>	<b>270</b>	

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas, Dirección de Derechos y Diseño de Política, Secretaría Distrital de la Mujer.

De tal forma que en el marco de la fase de agenda pública de esta política se realizaron dos foros, que se describen a continuación.

### **Foro ¿Sí o no a las zonas de alto impacto?**

Organizado por la Mesa ZESAI el día 22, de noviembre de 2016, el cual tuvo tres momentos:

1. Panel. En el que se presentó un recorrido por la regulación urbanística en Bogotá de las actividades sexuales pagadas y tres ponencias, desde diferentes perspectivas sobre las zonas de alto impacto. Se contó con la participación de cuatro panelistas (Secretaría Distrital de Planeación, mujer transgénero, integrante de asociación de vecinos, trabajadora sexual).
2. Mesas de trabajo. Se conformaron dos grupos, uno de quienes estaban a favor de las zonas de alto impacto y otro de quienes se oponían. En caso de estar de acuerdo, en la mesa se debía plantear cómo mejorar las condiciones de las personas que hacen parte de las zonas de alto impacto y quienes no lo estaban debían presentar propuestas de regulación.
3. Plenaria. Cada grupo socializó los principales puntos de la discusión.

### **III Foro de Actividades Sexuales Pagadas**

El 13 de noviembre de 2018, en el auditorio del Auditorio del Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, la Mesa ZESAI realizó el III foro de actividades sexuales pagadas<sup>24</sup>. En esta ocasión el objetivo del foro fue: propiciar para la ciudad espacios de dialogo que permitan, el intercambio de saberes, experiencias, posturas, ideas, imaginarios, estudios y conocimientos aprendidos sobre el tema de las Actividades Sexuales Pagadas (prostitución y trabajo sexual).

<sup>24</sup> Este foro daba continuidad a una actividad realizada en años anteriores con el nombre "Foro hablemos de prostitución en Bogotá", realizados en otros gobiernos y que no guarda relación el actual proceso de desarrollo de la política.

En este espacio se contó con la participación de instituciones, personas que realizan actividades sexuales pagadas y personal de la academia, y tenía por objeto debatir sobre las siguientes preguntas, a través de conferencias y paneles. Las preguntas orientadoras fueron:

1. ¿Qué hace la Administración Distrital para la garantía de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas?
2. ¿Cuál es el estado del arte de los estudios sobre las actividades sexuales pagadas en el mundo?
3. ¿Cómo transformar los patrones culturales que estigmatizan las actividades sexuales pagadas y a quiénes las realizan?
4. ¿Cómo mejorar la calidad de vida de las personas que realizan actividades sexuales pagadas?
5. ¿Cómo mitigar riesgos asociados a las condiciones en las que se realizan las actividades sexuales pagadas en Bogotá?
6. ¿Cuál es el estatus jurídico de la prostitución en Colombia?
7. ¿Cómo abordar la Prostitución sin estigmatización?

### **Entrevistas semi-estructuradas**

La entrevista es una técnica cualitativa de recolección de información, que se define como una conversación que se teje por la relación activa entre hacer preguntas y escuchar respuestas (Vargas, 2012). Existen tres tipos de entrevistas. La primera de ellas es la no estructurada, en la cual no se tiene un formato predeterminado de preguntas; la segunda es semi-estructurada, en esta se plantan unos puntos claves a desarrollar, pero está abierta a temas emergentes durante la conversación con el entrevistado y finalmente, está la estructurada, en la cual se sigue un banco de preguntas establecido que debe ser abordado de forma puntual.

La entrevista se caracteriza por ser una extensión de una conversación, el flujo de la entrevista puede variar de acuerdo con lo expresado por la persona entrevistada. En las entrevistas es fundamental preestablecer temas y preguntas, así como un objetivo que oriente la conversación. No obstante, se debe ser lo suficientemente flexible para que la escucha conduzca el recorrido de esta.

Dentro del proceso de construcción de la agenda pública se han considerado diversos actores, uno de ellos los clientes o demandantes o personas que pagan por servicios sexuales. Este actor social muy relevante para la política pública de ASP no es muy dado a socializar en grupo o abiertamente que paga por sexo. En este sentido, se estimó conveniente usar la técnica de entrevista. La ubicación de personas que pagan por sexo servicios se hizo a través de recomendación de lideresas y líderes de las PRASP. Así, se realizaron 11 entrevistas semi-estructuradas, a quienes se les preguntó sobre su percepción de las ASP. El cuestionario empleado se reproduce a continuación.

1. ¿Para usted qué significa la prostitución?
2. ¿Cuál es la percepción que tienen de una mujer que ejerce prostitución (como madre, amiga, pareja)? ¿se enamoraría de una mujer que ejerce prostitución?
3. ¿Por qué cree que un hombre accede o frecuenta servicios sexuales?
4. ¿Cuáles cree usted son las principales violencias que se presentan hacia las personas que ejercen prostitución?
5. ¿Cuáles cree que son los principales riesgos a los que están expuestas las personas que ejercen prostitución?

6. ¿Qué piensa del uso del preservativo para prevenir las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS)?
7. ¿Qué piensa usted de las zonas de prostitución, en especial de las zonas de alto impacto? ¿Deberían existir?
8. ¿Qué piensa de la regulación de la prostitución como un trabajo?

### **Matriz de priorización de problemáticas**

A continuación, se describen la metodología de priorización de problemáticas empleada, a través de la cual se priorizó la problemática de la política pública de actividades sexuales pagadas. En el desarrollo de la agenda pública, en los diferentes espacios de participación se identificaron cuatro posibles problemáticas principales de las cuales debía ocuparse la política: estigmatización, desigualdad de oportunidades, malas condiciones para la realización de ASP y detrimento de la calidad de vida por violación a derechos. En ese sentido, se empleó una matriz de priorización con el fin de establecer cuál de las cuatro problemáticas debe ser transformada por la política pública. Para tal propósito se empleó una matriz de priorización.

La Matriz consta de 9 casillas. La primera de ellas corresponde a las variables que se van a priorizar (4 problemáticas identificadas). De forma seguida a cada variable –problemática en este caso- aparecen 7 aspectos a puntuar de 1 a 5 siendo 1 el más importante y 5 menos importante, y al final está una casilla en la que se consigna el puntaje final como resultado de la sumatoria del valor asignado en cada casilla (esto se hace para cada variable). A continuación, se presenta una breve descripción de los 7 ítems a puntuar:

1. ¿Por qué es una problemática y no un problema? Una problemática cubre varios problemas y puede ser transformada por una política pública y el problema puede ser abarcado por un programa, proyecto o acción concreta. En caso de ser una problemática su puntuación será de 1 o 2 y en caso de no serlo el puntaje será de 3, 4 o 5.
2. ¿Qué problemas cubre esta problemática? En caso de haber señalado que es una problemática, se enumeran y pueden ser descritos los problemas abarcados por la problemática. Entre mayor número de problemas aborde la problemática se dará un puntaje más o menos prioritario, según sea el caso.
3. Sujetos sobre los que recae la problemática o problema. Hace referencia a quiénes son los y las principales afectados(as) o implicados(as) por la problemática o problema (según sea señalado en el punto uno). A mayor número de sujetos afecte esta problemática o problema el puntaje que se da es 1 o 2, a menor número de sujetos 3,4 o 5 según el caso.
4. Viabilidad y sostenibilidad presupuestal. Se refiere a qué tan factible es abordar esta problemática a través de una política pública y si presupuestalmente se mantendrá en el tiempo.
5. ¿Se necesita un plan de acción, programa, proyecto o las tres para abordar la problemática? Una política pública se implementa a partir de un plan de acción, en este caso el puntaje asignado sería 1 o 2. Si se necesita un programa, proyecto o acción concreta se estará hablando de un problema y su puntaje sería de 3, 4 o 5.
6. Sostenibilidad en el tiempo de la institucionalidad que cubre el abordaje de la problemática. La permanencia en el tiempo de un anclaje institucional que esté encargado de dinamizar, implementar y hacer seguimiento al cumplimiento del plan de acción de la política pública.
7. Nivel de intersectorialidad. Se refiere al nivel de transversalización del plan de acción de la política pública, es decir, si es necesaria la interlocución entre varias instituciones y

organizaciones para el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones planteadas en el plan de la política pública.

### **Taller de priorización de puntos críticos**

La técnica de participación denominada taller se usó en diferentes espacios de construcción de la agenda pública. En general, los talleres participativos se entienden como un espacio para generación de conocimiento a partir del intercambio de experiencias con las otras y los otros. En este sentido el taller es escenario de construcción colaborativa de conocimiento, por lo que implica un conjunto de actividades específicas, jerarquizadas y sistemáticas para alcanzar un objetivo determinado (Instituto ciudadano de Planeación Municipal de Tuxtla Gutiérrez, 2001)

En este caso, se detalla la metodología de priorización de puntos críticos por su relevancia en el proceso de construcción de agenda pública. En este sentido, el 2 de noviembre de 2018 se realizó el taller de priorización con el siguiente procedimiento:

1. Registro y entrega de materiales (20 votos, listado total de puntos críticos, instrucciones para la votación, agenda de la jornada)
2. Saludo a los y las asistentes.
3. Presentación de los avances en el diseño y formulación de la política pública.
4. Explicación de la metodología de trabajo.
5. Votación de los puntos críticos.
6. Escrutinio de los puntos críticos.
7. Reflexión final sobre el ejercicio.

En el auditorio de la Casa de Todas se dispusieron 95 urnas numeradas y una hoja con la descripción de cada punto crítico. Se les solicitó a las y los participantes realizar selección previa, apoyada en el material entregado (listado de los 95 puntos críticos y cuatro columnas con los criterios a considerar para su elección). Se les indicó que podían moverse por el auditorio para obtener más información sobre cada punto crítico y que podían reunirse como a bien estimaran para acordar la votación. Una vez, realizado el análisis individual o grupal, según fuera su elección, debían depositar 20 votos, atendiendo estas dos reglas: No podía depositarse más de una ficha por punto crítico y podía comentar con las y los asistentes al taller los puntos antes de realizar su votación.

Los criterios dados a las y los participantes para la toma de decisiones frente a cada punto crítico fueron:

1. Aumento de la autonomía de las personas que realizan actividades sexuales pagadas y vinculados.
2. Reducción de brechas en el ejercicio de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas y vinculados.
3. Reducción del estigma de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, de las actividades sexuales pagadas y de los territorios donde se localizan.
4. Garantía de condiciones de dignidad en la realización de las actividades sexuales pagadas.

### **Convocatoria**

La convocatoria para los diferentes escenarios de participación se hizo atendiendo diferentes metodologías acordes con la característica de las personas convocadas. En primer lugar, las

PRASP y personal de logística de casas de lenocinio, quienes se convocaron mediante la realización de recorridos o visitas a las zonas y establecimientos de contacto para dichas actividades. Esto obedece a que la estigmatización y discriminación de la que son víctimas las PRASP hace que dichas personas no suelen compartir datos o se puedan convocar por canales diferentes al contacto directo. En segundo lugar, las personas que trabajan con organizaciones de base comunitaria fueron convocadas mediante correos electrónicos y llamadas telefónicas a partir de una base de datos de organizaciones (ONG) que realizan acciones con esta población. En tercer lugar, las lideresas y los líderes de las PRASP se convocaron mediante correo electrónico y a través de llamadas telefónicas, para lo cual se hizo un proceso previo de identificación en campo, en las actividades de la Estrategia Casa de Todas y por referencia de las ONG. En cuarto lugar, las personas que pagan por sexo que fueron entrevistadas fueron referidas por lideresas de personas que realizan ASP de su lista de contactos personales y con el respectivo acompañamiento de ellas. Finalmente, a los foros se convocó a través de redes sociales y correos electrónicos.

**Tabla 13: Reporte de convocatorias para el desarrollo de la fase de agenda pública PPASP**

<b>Espacio al que se convoca</b>	<b>Convocatorias realizadas</b>	<b>Entidades o personas convocadas</b>	<b>Población convocada</b>
Mesa comunitaria	7	33	Integrantes de ONG
Mesa poblacional	6	50	PRASP
Grupos Focales	105*	2432**	PRASP, personal de logística de establecimientos
Entrevistas	11	11	Personas que pagan por sexo

**Nota:** para convocar a los grupos focales se hicieron recorridos. El presentado de convocatorias realizadas (\*) es un estimado con base en el número de recorridos mensuales realizado, de igual forma el dato personas convocadas (\*\*), es una estimación de las que se informan mensualmente. En el caso de las mesas, la convocatoria se hizo cada vez con la misma base.

La convocatoria a los espacios de participación se realizó principalmente a través de recorridos territoriales en los cuales se visitan los establecimientos donde se realizan ASP y se difunde los eventos a realizar, motivando a la población a su participación. Esta metodología hace parte de la estrategia permanente de difusión de información de Casa de Todas. A continuación, se detalla el paso a paso del procedimiento de los recorridos territoriales para dar a conocer la operación de estos. Posteriormente, se dan a conocer los resultados de la convocatoria, especificando número de participantes por cada espacio.

**Tabla 14: Paso a paso de difusión de eventos**

<b>Paso</b>	<b>Proceso</b>	<b>Estrategia</b>
1	Programación	Se realiza una programación de los recorridos en los que se determina fecha, gestoras y profesionales que realizarán los mismos, número de recorrido y establecimientos a visitar.
2	Elaboración de piezas comunicativas	Considerando las actividades a difundir información se elaboran las piezas comunicativas especificando lugar, fecha, horario, dirección y nombre del evento.
3	Envío previo de piezas comunicativas	Las profesionales del equipo de encuentro de derechos realizan envío por correo electrónico a todo el equipo de la estrategia Casa de Todas, sectores del Distrito Capital que hacen convocatoria y actividades a los encuentros de Derechos (Salud, Gobierno, Integración Social y Mujer).

Paso	Proceso	Estrategia
		Las gestoras territoriales envían las piezas comunicativas a las personas que realizan actividades sexuales pagadas.
4	Organización logística de los recorridos	Se organiza la logística de las actividades de difusión de información: asignación de transporte, asignación de recorridos a gestoras territoriales, impresión de piezas comunicativas.
5	Visita a los establecimientos	Gestoras territoriales y/o profesionales de la Estrategia Casa de Todas realiza visita a los establecimientos en los horarios en los que éstos funcionan (AM o PM)
6	Difusión de la información	A través de la pieza comunicativa y de explicación que hace el equipo de Casa de Todas, se comunica a las PRASP los eventos a realizar, se motiva la participación de estos y se brinda la información de lugar, fecha y horas pertinentes
7	Verificación de la georreferenciación y observación de variables	Las gestoras territoriales verifican la base de datos de los establecimientos georreferenciados reportando cambios o novedades identificados y sistematizando esta información, la cual debe ser enviada a la estadista para su seguimiento. Además, se realiza un ejercicio de observación de las características de los establecimientos y poblacionales.
8	Seguimiento de georreferenciación	La estadista de la Estrategia Casa de Todas realiza seguimiento y actualización de la base de datos de establecimientos georreferenciados
9	Sistematización de la información	Con cada actualización se da a conocer el # de establecimiento actualizado y otras variables como localidad, número de mujeres, horarios, días de atención, rango de edades, consumo de sustancias, número clientes, número de habitaciones, seguridad y variables cualitativas que se modifican mes a mes.

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas, Dirección de Derechos y Diseño de Política, Secretaría Distrital de la Mujer.

### Descripción del desarrollo de cada uno de los espacios participativos

En la siguiente tabla se presenta el número de actividades realizadas en la agenda pública entre los años 2016 y 2018, así como el número total y desagregado por actor social de participantes. En la misma es notoria la generación de espacios específicos para determinados actores, así como escenarios de convergencia.

Es importante señalar que, debido a la discriminación, señalamientos, condiciones de seguridad para las PRASP de manera frecuente, la población no brinda información personal tal como nombre legal, número de documento y variables diferenciales. Esa situación particular incide en que no sea posible totalizar las variables diferenciales debido a que muchas personas alegan su derecho a la intimidad, y muchas también quieren estar en el anonimato, por los prejuicios y estereotipos que existen sobre el ejercicio de las actividades sexuales, en este sentido también es común que no todas las personas que se convocan e identifican quieran participar por cuanto sienten que esto las expone. Es importante entender que estas situaciones, sirven como evidencias, sobre las barreras de acceso que tienen las PRASP para ejercer el derecho a la participación, razón por la cual fue preciso implementar estrategias para participar que se adecuaran a sus necesidades.

**Tabla 15: 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 participante	No. Población general participante	No. 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	<b>92</b>	<b>1129</b>	<b>523</b>	<b>57</b>	<b>536</b>	<b>13</b>	

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas

En la tabla que se presenta a continuación se resumen las actividades de participación realizadas para la construcción de la 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, y en segundo lugar, el reconocimiento de diversidad y particularidad de los diferentes actores sociales interesados en la política pública.

En este sentido se resalta el trabajo realizado con la Mesa ZESAI en dos sesiones con todos sus miembros no permanentes, en las cuales se abordó como tema único la política pública de actividades sexuales pagadas (sesión extraordinaria de julio de 2017 y de junio de 2018). En estas dos oportunidades, a través de la metodología de taller, se identificaron problemáticas asociadas, propuestas de soluciones a las mismas en relación con las actividades sexuales pagadas y propuestas de las acciones que podrían adelantar las entidades.

Así mismo, durante este proceso se promovió la participación de mujeres y hombres que realizan las ASP, así como personal vinculado. En este punto vale la pena resaltar que no participaron personas que se lucran a costa del ejercicio de las actividades sexuales pagadas de otras personas, comúnmente denominada proxenetas.

**Tabla 16: Descripción general de actividades y participantes en 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 ¿Sí 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) públicos.
2017	Mesa Organizaciones de Base Comunitaria	7	116	Representantes de 16 organizaciones de base comunitaria que trabajan con las personas que realizan actividades sexuales pagadas
	Mesas poblacionales	6	50	Mujeres en situación de prostitución o trabajadoras sexuales
	Grupos focales (territoriales, por derechos,	41	337	Mujeres en situación de prostitución o trabajadoras sexuales

Año	Actividad	Cantidad	No. De participantes	Tipo de asistentes	
2018	por modalidad, interseccionalidades) 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	Hombres que pagan por sexo (clientes)	
	Taller poblacional de política pública	1	55	Mujeres en situación de prostitución o trabajadoras sexuales	
	Taller con vinculados sobre la política pública	1	1	Personal vinculado (administradores, meseros, barman, tarjeteros, porteros)	
				9	Mujeres en situación de prostitución o trabajadoras sexuales
	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)	
<b>TOTAL</b>		<b>92</b>	<b>1129</b>		

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas, Dirección de Derechos y Diseño de Política, Secretaría Distrital de la Mujer.

A continuación, se presenta de forma sintética y esquemática, el reporte de actividades de participación realizadas por espacio. En este sentido, lo primero que se presentan son los temas desarrollados y las metodologías empleadas en cada una de las sesiones de la mesa poblacional. Se debe destacar de este espacio lo siguiente: la necesidad de brindar de forma reiterativa información sobre el funcionamiento del Estado, las normas que lo reglamentan y sobre el significado de una política pública. Este espacio mantuvo diferentes visiones sobre las actividades sexuales pagadas, por lo que para su desarrollo fue necesario hablar y referirse a sus asistentes como personas en situación de prostitución y trabajadoras o trabajadores sexuales.

**Tabla 17: Reporte esquemático de temas y metodologías empleadas en las sesiones de la mesa poblacional para la agenda pública PPASP**

Fecha y hora	Número de asistentes	Temas tratados	Metodología
Martes 04 de abril de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	4	Contextualización sobre: ¿qué es una política pública? ¿Para qué sirven las políticas públicas? ¿Es necesaria una política pública para el abordaje de la prostitución?	Presentación Conversatorio

Fecha y hora	Número de asistentes	Temas tratados	Metodología
Martes 25 de abril de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	14	Resumen de avances en la construcción de la política pública. Identificación de problemática central que debe transformar la política pública. Recopilar los conceptos que tienen las personas asistentes sobre prostitución y trabajo sexual.	Mesas de discusión
Martes 6 de junio de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	3	Profundización sobre estigma y discriminación en tanto posible problemática de la política	Conversatorio
Jueves 27 de julio de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	3	Profundización sobre condiciones en las que se da el ejercicio de la prostitución”, como una de las problemáticas centrales	Conversatorio
Jueves 31 de agosto de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	12	Identificación de consecuencias de las cuatro problemáticas identificadas. Priorización de problemáticas.	Matriz de priorización de problemáticas
Jueves 28 de septiembre de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	14	Identificación de causas y acciones puntuales para abordar la problemática priorizada por esta mesa: “Desigualdad en el acceso a oportunidades”.	Conversatorio

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas, Dirección de Derechos y Diseño de Política, Secretaría Distrital de la Mujer.

Con las organizaciones no gubernamentales se trabajó en la mesa poblacional. A este respecto se reporta a continuación información sobre las organizaciones que asistieron a las sesiones de trabajo y sobre los temas abordados en cada una de las reuniones realizadas. En este caso, fue regular la tensión entre organizaciones que tienen posturas encontradas (abolicionistas y laboristas).

**Tabla 18: Reporte esquemático de temas y metodologías empleadas en las sesiones de la mesa comunitaria para la agenda pública de la PPASP.**

Fecha	Número de asistentes	Temas tratados	Metodología
Martes 31 de enero de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	35	Contextualización sobre: ¿qué es una política pública? ¿Para qué sirven las políticas públicas? ¿Es necesaria una política pública para el abordaje de la prostitución?	Presentación y conversatorio
Jueves 6 de abril de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	10	¿Cuál es la problemática que debe transformar la Política Pública para personas en ejercicio de prostitución?	Matriz de visualización de problemáticas
Jueves 27 de abril de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	16	Planteamiento de problemáticas principales que debe abordar la política pública. Abordar conceptos a considerar en la política pública.	Grupos de trabajo y discusión
Jueves 25 de mayo de 2016 - 2:00 a 4:00 pm	18	Socialización resultados previos del diagnóstico participativo de la política pública. Modelos de abordaje, cifras y ejemplos de intervención con las PRASP.	Grupos de trabajo y discusión

Fecha	Número de asistentes	Temas tratados	Metodología
Jueves 6 de junio de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	19	Presentación del avance de la Política Pública ASP	Presentación y Conversatorio
Jueves 29 de junio de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	10	Presentación del proceso de caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución. Profundización sobre las "Condiciones del ejercicio de la prostitución", como una de las problemáticas central identificada.	Presentación y conversatorio
Jueves 27 de julio de 2017- 2:00 a 4:00 pm	4	Profundización sobre las "Las condiciones en las que se da el ejercicio de la prostitución", como una de las problemáticas centrales identificadas en las mesas de trabajo de la Política Pública.	conversatorio
Jueves 28 de septiembre de 2017 - 2:00 a 4:00 pm	4	Priorizar las problemáticas identificadas.	Conversatorio, matriz de priorización de problemáticas

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas, Dirección de Derechos y Diseño de Política, Secretaría Distrital de la Mujer.

En la siguiente tabla, se presentan las organizaciones no gubernamentales que participaron del proceso de agenda pública y fueron convocadas a través de la Mesa Comunitaria. En este sentido, se evidencia que la Administración Distrital cumplió la orden de la Corte Constitucional de incorporar a diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG) en el proceso de construcción de la política pública. De igual forma, con la Mesa Poblacional y los grupos focales, se evidencia la participación de las personas que realizan actividades sexuales pagadas. En total participaron 17 organizaciones de base comunitaria, y se buscó y promovió que la participación de dichas organizaciones relacionadas o interesadas con la temática en cuestión estuviera nutrida por diferentes posturas frente a su abordaje. A continuación, se presenta la relación de las organizaciones participantes de acuerdo con su postura.

**Tabla 19: Organizaciones participantes en mesa comunitaria para la construcción de la PPASP**

Organización	Postura	No. de sesiones	Sesiones en las que participó
Asociación Colombiana de Jóvenes ACJ - Hogar AmaneSer	Abolicionista	1	31 de enero de 2017; 6 de abril de 2017; 27 de abril de 2017; 25 de mayo de 2017; 8 de junio de 2017; 27 de julio de 2017.
PARCES ONG	Laboralista	1	31 de enero de 2017; 6 de abril de 2017; 27 de abril de 2017; 25 de mayo de 2017; 29 de junio de 2017.
Fundación Rescate	Prohibicionista	1	6 de abril de 2017.
Corporación ASMUBULI	Laboralista	1	31 de enero de 2017.

<b>Organización</b>	<b>Postura</b>	<b>No. de sesiones</b>	<b>Sesiones en las que participó</b>
Fundación Renacer	Prohibicionista	1	6 de abril de 2017.
Fundación Vida Nueva	Su planteamiento principal es el reconocimiento de derechos y su garantía; sin desconocer las tensiones entre abolicionistas-laboralistas. Consideran la necesidad de abordar la situación de las personas mayores de edad que autónomamente que ejercen actividades sexuales pagadas.	1	6 de abril de 2017.
Fundación Pie Colombia	Apoyo Abolicionista	5	6 de abril de 2017; 27 de abril de 2017; 25 de mayo de 2017; 8 de junio de 2017; 27 de julio de 2017.
Fundación Procrear	Su planteamiento principal es el reconocimiento de derechos y su garantía; sin desconocer las tensiones entre abolicionistas-laboralistas. Consideran la necesidad de abordar la situación de las personas mayores de edad que autónomamente que ejercen actividades sexuales pagadas.	5	31 de enero de 2017; 27 de abril de 2017; 25 de mayo de 2017; 29 de junio de 2017; 28 de septiembre de 2017.
Oriéntame	Laboralista	4	27 de abril de 2017; 8 de junio de 2017; 29 de junio de 2017; 28 de septiembre de 2017.
Fundación MUDET	Su planteamiento principal es el reconocimiento de derechos y su garantía; sin desconocer las tensiones entre abolicionistas-laboralistas. Consideran la necesidad de abordar la situación de las personas mayores de edad que autónomamente que ejercen actividades sexuales pagadas.	2	31 de enero de 2017; 27 de abril de 2017.

Organización	Postura	No. de sesiones	Sesiones en las que participó
Adoratrices	Abolicionista	2	27 de abril de 2017; 25 de mayo de 2017.
Fundación Red Somos	Laboralista	1	31 de enero de 2018.
Fundación Social Fénix	Su planteamiento principal es el reconocimiento de derechos y su garantía; sin desconocer las tensiones entre abolicionistas-laboralistas. Consideran la necesidad de abordar la situación de las personas mayores de edad que autónomamente que ejercen actividades sexuales pagadas.	1	31 de enero de 2017.
Iniciativa de Equidad de Género <sup>25</sup>	Abolicionista	2	31 de enero de 2017; 25 de mayo 2017

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas, Dirección de Derechos y Diseño de Política, Secretaría Distrital de la Mujer.

Asimismo, se realizaron grupos focales con diferentes poblaciones para recoger aportes para la formulación de la política pública. En primer lugar, durante el año 2016, en conjunto con el Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal, se desarrollaron 8 grupos focales con mujeres que realizan actividades sexuales pagadas en 8 territorios diferentes de la ciudad (Antonio Nariño, Rafael Uribe Uribe, Kennedy, Chapinero, Barrios Unidos, Santafé, Los Mártires, La Candelaria) (Anexo 1). En este caso, se recogieron diferentes insumos que se condensaron en una agenda social.

En segundo lugar, en el marco de los encuentros de derechos, desarrollo personal e información en salud, se agrupó a las y los asistentes de acuerdo con algunas características poblaciones o territoriales de interés (localidad de realización de las actividades sexuales pagadas o categoría social con la que se identificaban) y en otros casos se congregó a las personas que asisten al encuentro en torno a temas concretos de discusión.

En tercer lugar, en relación con personas transgénero que realizan ASP y vecindario de los establecimientos o zonas de concentración de las actividades sexuales pagadas, fue preciso realizar una búsqueda activa y crear un espacio específico para el grupo focal, logrando adelantar la actividad de participación con un grupo con mujeres transgénero. Para desarrollo del espacio con hombres transgénero que realizan ASP, fue necesario realizar un proceso de identificación en puntos de contacto (como la Mariposa en San Victorino) y facilitarles el transporte desde este punto hasta el lugar establecido para realizar la actividad de participación. Se logró trabajar con dos hombres trans, quienes expresaron que existen mayores dificultades para participar, por los señalamientos y las diferentes formas de

<sup>25</sup> Es una red compuesta por organizaciones y activistas que tienen posturas abolicionistas.

discriminación a las que están expuestos, lo que hacen que prefieren no participar y estar en el anonimato.

En la siguiente tabla se presenta el número de grupos focales por tema de profundización. En relación con la tipología, la Secretaría Distrital de la Mujer, entendiendo que hay diferencias en las opiniones, concepciones, aprendizajes, experiencias, necesidades y en general lugares desde los cuales se ubican y se posicionan las ciudadanas y los ciudadanos, se generó una tipología de grupos focales que atendiera a las diferencias territoriales, las identidades de las PRASP, las modalidades de realización y relacionamiento con estas actividades y los temas de interés identificados en las mesas poblacional, comunitaria y ZESAI.

**Tabla 20: Grupos focales realizados para la construcción de la agenda pública de la PPASP**

Tipología	Profundización	Cantidad Grupos Focales	No. Participantes
Territorial	Mujeres que realizan ASP	8	72
Territorial	ASP en determinada localidad	13	75
Interseccional	Lesbianas-bisexuales	1	5
Interseccional	Víctimas de conflicto armado	2	16
Interseccional	Afrodescendientes	1	4
Interseccional	Mujeres Transgénero	1	7
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
Interseccional	Hombres Transgénero	1	2
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
Temático	Intimidación 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
<b>TOTAL</b>		<b>60</b>	<b>475</b>

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas, Dirección de Derechos y Diseño de Política, Secretaría Distrital de la Mujer.

En desarrollo del diagnóstico participativo, en particular, en la realización de los grupos focales, además de abordar grupos de personas por categorías sociales (afrodescendientes, transgénero, jóvenes, adultas mayores, víctimas del conflicto armado, lesbianas y

bisexuales, hombres cisgénero, hombres trans), también se propiciaron espacios que recogieran voces procedentes de múltiples diferencias y diversidades.

En la siguiente tabla se presenta el número de participantes en los grupos focales según las variables que conforman categorías sociales de interés central en el enfoque diferencial. De este modo, se puede ver la representatividad en la participación de los diferentes grupos en la fase de agenda pública.

**Tabla 21. Número de participantes en los grupos focales desagregado según diferencial.**

VARIABLE	CATEGORÍA	PRASP	Vinculadas
Edad	18-27	210	42
	28-59	245	75
	60 y más	1	1
	No informa	0	9
Sexo	Hombre	5	86
	Mujer	447	33
	No informa	4	8
Discapacidad	Si	9	4
	No	392	102
	No informa	55	21
Grupo étnico	Afrodescendiente	24	3
	Indígena	5	1
	Mestiza	126	22
	Otro	3	0
	Ninguna	298	101
Orientación sexual	Heterosexual	396	109
	Bisexual	28	2
	Lesbiana	12	2
	Gay	1	3
	No informa	19	11
Identidad de Género	Femenino	441	36
	Masculino	3	83
	Transgénero	9	0
	No informa	11	8
Víctima del Conflicto armado	Si	53	1
	No	403	116
	No informa	0	10

Nota: las personas pueden estar en diferentes categorías y en algunos casos no reportan la información.

Se debe destacar el cruce de diferentes categorías sociales en la misma persona. En todos los casos, llama la atención que las zonas de concentración también albergan la mayor proporción de personas afrodescendientes, indígenas, transgénero, víctimas del conflicto armado, que a la vez tienen los más bajos niveles de escolaridad, afiliación al sistema de salud, y las más altas cifras de padecimiento de violencias.

Así, en la tabla a continuación se presenta la relación entre diferentes categorías sociales y su correspondencia con las ASP, incluyendo categorías tales como: desmovilizados, personas mayores, hombres que realizan ASP, víctimas del conflicto, grupos étnicos, migrantes, hombres transgénero, entre otros. También, se presentan las problemáticas identificadas y las soluciones propuestas en el ejercicio.

**Tabla 22 Relación entre categorías sociales y ocupación en ASP**

Categoría	Problemáticas	Soluciones propuestas
-----------	---------------	-----------------------

<b>Categoría</b>	<b>Problemáticas</b>	<b>Soluciones propuestas</b>
<b>Víctimas del conflicto armado<sup>26</sup></b>	<p>Las mujeres en situación de prostitución que son víctimas del conflicto armado (desplazadas) son <i>víctimas</i> con mayor frecuencia de violencias de género.</p> <p>De acuerdo con los registros administrativos de la Estrategia Casa de Todas, las víctimas del conflicto armado comprenden el 14,92% del total de las personas atendidas.</p> <p>Las víctimas del conflicto armado que realizan ASP se encuentran ubicadas en Los Mártires, Kennedy, Bosa, Usme, Ciudad Bolívar y Suba, principalmente (58,9%). Se destaca que 1 de 4 personas está en Los Mártires.</p> <p>El 55% no ha culminado ciclos básicos de formación.</p> <p>El 14,5% no cuenta con afiliación a salud.</p> <p>41,1% hace contacto en calle para el desarrollo de la actividad.</p>	<p>Realizar una caracterización y diagnóstico que refleje las realidades de las mujeres que realizan ASP y que son víctimas del conflicto armado y de sus núcleos familiares.</p> <p>Crear un grupo de gestoras de paz integrado por lideresas de la población (mujeres víctimas del conflicto que realizan ASP) para la construcción de propuestas de trabajo y solución de las realidades y problemáticas identificadas.</p>
<b>Hombres que realizan ASP</b>	<p>Invisibilidad de las ASP masculinas, sus dinámicas, sus problemas.</p> <p>Mayores niveles de exposición a riesgos en salud, a la integridad, a la vida.</p> <p>Mínima organización de base comunitaria.</p> <p>Muy pocas organizaciones de base comunitaria con trabajo dirigido específicamente a hombres que realizan ASP.</p> <p>Poca evidencia de ASP masculina desarrollada por cuenta ajena.</p> <p>Reducida red de soporte social de hombres que realizan ASP.</p>	<p>Realizar una caracterización de los hombres que realizan ASP.</p> <p>Establecer mecanismos de reconocimiento de los hombres que realizan ASP, porque la diferencia entre sus modalidades de contacto y la de las mujeres hacen que se consideren como pocos.</p> <p>Articulación entre entidades que abordan hombres gays, bisexuales y que tienen sexo con otros hombres y las acciones de la PPASP.</p>
<b>Mayores de 60 años que realizan ASP</b>	<p>Consumidores de sustancias son quienes más les pagan por sexo.</p> <p>Tarifas de pago por sexo muy bajas.</p> <p>Ubicación principal en las Localidades de Santa Fe y Los Mártires. En la primera los proyectos de renovación urbana reducen sus clientes y les implican desalojos.</p> <p>Tiene muchos años realizando las ASP.</p> <p>Las ASP alcanzan para el sustento diario.</p>	<p>Contar con una categoría de mujeres altamente vulneradas que les otorgue beneficios que les permita mejorar su calidad de vida y tener una vejez digna.</p> <p>Realizar proyectos productivos para ellas, que les permitan cambiar su ocupación. Esto materializando las ayudas con aportes económicos de base, lo que denominan "<i>contar con un plantesito</i>", para que ellas puedan</p>

<sup>26</sup> En desarrollo de los grupos focales adelantados durante el proceso de agenda pública logramos recibir insumos para la formulación de la política pública de 53 personas que se identificaron como víctimas del conflicto armado y realizan ASP, y de 116 personas que se identificaron como víctimas del conflicto armado y como personal vinculado a las ASP. Con miras a lograr mayor precisión en la identificación de las problemáticas que aquejan a las personas que realizan o están vinculadas a las ASP y que son víctimas del conflicto armado, decidimos además cruzar esta información con los registros administrativos de la estrategia Casa de Todas de la SDmujer, que cuenta con una muestra de muestra de 593 personas, en el periodo comprendido entre septiembre 01 de 2013 a abril 30 de 2019.

Categoría	Problemáticas	Soluciones propuestas
	<p>La mayoría de quienes pagan por sexo son maltratadores. A ellas les toca acceder a los servicios sexuales que ellos soliciten.</p> <p>Hay respeto entre ellas. “Aquí fijo se consigue el rato...no hay tanta competencia...poquito, pero hay pa todas”.</p> <p>Doble vida- alguna de ellas dice que trabajan en casa de familia.</p> <p>El ingreso de ciudadanas venezolanas les ha afectado sus ingresos, pese a no estar en sus zonas.</p> <p>El aumento de PRASP afecta sus ingresos.</p> <p>Por las mujeres de la tercera edad el pago llega 7 mil el rato. Lo que las hace sentir frustradas, solas y utilizadas.</p> <p>No son atendidas con calidad en los diferentes entes de salud y los procedimientos en el tema de salud son desgastantes.</p> <p>Hay mujeres indocumentadas, lo cual les dificulta acceder a diferentes servicios como lo es el sistema de salud.</p> <p>Demolición del san Bernardo.</p> <p>Se hacen cargo de sus nietos, debido a la desintegración familiar (hijos en consumo, prisión).</p>	<p>desarrollar pequeñas unidades productivas.</p> <p>En cuanto a salud, les parece muy importante que se considere la posibilidad de tener una atención más especializada, en particular para ellas, dirigida a la prevención y tratamiento de las enfermedades que se puedan catalogar como propias del desempeño de su actividad. Realizar un mayor número de campañas educativas de formación y prevención.</p> <p>Diseñar un mecanismo de cotización en pensiones para su grupo poblacional, con el fin de que, al llegar a la edad de pensión, puedan retirarse e igual que las personas trabajadoras y empleadas, poder descansar con la seguridad de contar con los recursos económicos para su subsistencia.</p> <p>El apoyo con psicología es fundamental para su salud mental. Programas especializados en la población como la Estrategia Casa de Todas.</p>
<b>Grupos étnicos Indígenas</b>	<p>La participación de los grupos étnicos indígenas en la agenda pública se organizó, de acuerdo a la estrategia de participación, mediante un grupo focal con mujeres indígenas en ejercicio de actividades sexuales pagadas en la ciudad de Bogotá.</p> <p>Para esto, la Dirección de Enfoque Diferencial de la SDMujer indagó y realizó actividades de acercamiento, enlace y búsqueda de mujeres que se identificaran como tal, sin encontrar una respuesta afirmativa a la solicitud, motivo por el cual no se pudo realizar dicho grupo focal<sup>27</sup>.</p>	<p>Ampliación de la búsqueda activa. Documentación sobre las relaciones entre ASP y la cosmovisión de los grupos étnicos indígenas.</p> <p>Conformación de equipos con pares poblacionales que faciliten el contacto e interacción.</p> <p>Fortalecimiento de la vinculación al sistema de salud.</p> <p>Trabajo psicosocial para el fomento de acceso a la educación.</p> <p>Abordaje diferencial para combatir la violencia que experimentan.</p>

<sup>27</sup> Dentro de las actividades adelantadas por la Sdmujer para la realización del grupo focal se encuentran las siguientes: 1. comunicación y enlace con el Comité Distrital de Mujeres Indígenas en Bogotá, el cual está compuesto por mujeres delegadas de 18 pueblos con procesos organizativos, entre estos: Inga, Kichwa, Ambiká Pijao, Muisca de Suba, Muisca de Bosa, Yanacona, Pastos, Eperara, Tubu, Wouanaán, Pastos, Camentsa, Misak, Uitoto, Kankuamo, Wayuú, Kubeo y Koreguaje. Al comité, se le realizó la consulta sobre el conocimiento o información sobre alguna mujer indígena en ejercicio de actividades sexuales pagadas, a lo que ninguna de las delegadas consultadas brindó respuesta, refiriendo que en las comunidades no se han identificado casos. 2. Se realizan consultas telefónicas a la Subdirección de Asuntos Étnicos de la Secretaría de Gobierno sobre información o datos al respecto, quienes manifestaron no contar con información exacta sobre el tema, y orientaron realizar la consulta directamente al Comité Distrital de Mujeres Indígenas. 3. Se realiza consulta telefónica con la trabajadora

Categoría	Problemáticas	Soluciones propuestas
	<p>Aún así, en desarrollo de los demás grupos focales adelantados durante el proceso de agenda pública, logramos recibir insumos para la formulación de la política pública de 5 personas que se identificaron como indígenas que realizan ASP, y de 1 persona que se identificó como indígena y personal vinculado a las ASP.</p>	
	<p>Sin embargo y con miras a lograr mayor precisión en la identificación de las problemáticas que aquejan a las personas que realizan o están vinculadas a las ASP y que son indígenas, decidimos además cruzar esta información con los registros administrativos de la estrategia Casa de Todas de la Sdmujer, que cuenta con una base en los registros administrativos y en la información de valoración inicial de las mujeres que asisten a la casa y se identifican como indígenas y como personas que realizan actividades sexuales pagadas<sup>28</sup> arrojando la siguiente información:</p>	
	<p>El 31,8% son jóvenes, el 65,9% son adultas; se destaca que el 6,8% informa estar sin escolaridad, el 54,6% sin culminación de los ciclos básicos de formación; el 9,1% se encuentra sin afiliación a salud, el 9,15% reporta tener una discapacidad. En este caso, el 100% son mujeres, de las cuales 97,7% cisgénero y 2,3% transgénero, el 97,7% manifestaron ser heterosexuales y el 2,3% bisexuales. Finalmente, es muy importante reportar que el 56,8% manifiestan haber sufrido violencia o vulneración a sus derechos en desarrollo de la actividad, un 36,4% recibió violencias en el marco de la familia y 40,9% es víctima del conflicto armado.</p>	
	<p>De tal forma que si bien se cuenta</p>	

social del equipo de la SubRed Centro Oriente quien menciona que dentro del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas, a pesar de contar con formatos de seguimiento a la operación de la acción Integrada, estas no manejan variables étnicas que permitan identificar mujeres indígenas en ejercicio de actividades sexuales pagadas, por lo que no fue posible contar con la información que permitiera realizar un grupo focal.

<sup>28</sup> La muestra es de 44 personas que durante el periodo comprendido en septiembre 01 de 2013 al febrero 28 de 2019 se identificaron como indígenas que realizan ASP.

Categoría	Problemáticas	Soluciones propuestas
Personas Migrantes Venezolanas	<p>con información a través de los registros administrativos de la Casa de Todas, la identificación de personas indígenas que realizan ASP es por iniciativa de estas mismas personas hacia la oferta de la SDMujer en la Casa de Todas.</p> <p>Teniendo en cuenta que para el momento de la definición de la estrategia de participación de la agenda pública no se estableció un grupo focal específico para la población migrante venezolana, ya que en su momento no se contaba aún con la información de la “Caracterización de Personas que Realizan Actividades Sexuales Pagadas en contextos de prostitución en calle y establecimientos en Bogotá” que da cuenta de la importancia del fenómeno, y con miras a lograr identificar algunas de las problemáticas que aquejan a las personas que realizan o están vinculadas a las ASP y que son migrantes venezolanas, decidimos tomar información derivada de los registros administrativos de la estrategia Casa de Todas de la Sdmujer.</p> <p>El personal de Casa de Todas realiza una visita mensual a cada uno de los sitios de la ciudad en los que se facilita el contacto y servicio para ASP. Así, entre febrero de 2018 y abril de 2019, se identificó que se pasó de un 33% de personas venezolanas identificadas en estos sitios, a un 51% en el mes de abril de 2019, con un pico de 60% en la temporada decembrina de 2018.</p> <p>Si se toman los registros administrativos de la Estrategia Casa de Todas en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de marzo de 2019 se destaca: que en 16 de 19 localidades urbanas se ha identificado población venezolana relacionada con las ASP. Las localidades de mayor presencia de personas venezolanas que realizan ASP o están vinculadas son: Rafael Uribe Uribe (19,2%), y Los Mártires (18,2%). El 79,4% de las personas venezolanas que realizan ASP</p>	<p>Proveer y facilitar los recursos transitorios o de emergencia necesarios para la subsistencia mínima y auto sostenibilidad a personas que realizan ASP y sus hijas e hijos, mediante hospedaje, alimentación y vestido, por un periodo mínimo de 3 meses (tiempo en el que o se espera que se hayan subsanado temas de estabilización social y económica en la ciudad).</p> <p>Brindar atenciones en salud sexual y reproductiva a personas que realizan ASP en establecimientos y en calle. Identificar a la población migrante venezolana que realiza ASP que vive con VIH o hepatitis B positivo, o con sífilis detectada. Realizar tratamiento a población migrante que realiza ASP que vive con VIH o hepatitis B positivo, o con sífilis detectada.</p> <p>Realizar jornadas con Migración Colombia en las zonas de concentración de las ASP y de población migrante como Patio Bonito y Primera de Mayo en la localidad de Kennedy y localidad de Los Mártires.</p> <p>Realizar jornadas de acceso a rutas de atención y prevención de violencias, para combatir delitos como la trata y el tráfico de personas. También, activar rutas de acceso a temas socio culturales, de convivencia, etc.</p> <p>Diseñar y realizar un proyecto de emprendimiento para actividad laboral informal alterna a las ASP, para población migrante sin Permiso Especial de Permanencia. Establecer alianzas con sector privado y tercer sector para otorgar atención a la población migrante venezolana que realiza ASP en los casos en los que por competencia el distrito no puede atenderles.</p>

Categoría	Problemáticas	Soluciones propuestas
	<p>manifiestan que las hacen en establecimientos, mientras un 11,7% manifiestan que el contacto es en calle.</p> <p>Gracias al trabajo que se adelanta desde Casa de Todas es posible contar con algunas estadísticas que dan cuenta de la situación de vulneración de derechos en la que se encuentra esta población: el 26% de las mujeres venezolanas viven en los establecimientos en los realizan dichas actividades, el 94,4% de las personas que realizan ASP venezolanas manifiestan que no tienen acceso a salud, por lo que repercute sobre su posibilidad de recibir atención o recibir servicios preventivos, ya que el cubrimiento actual se limita a casos en los que se esté en periodo de gestación o riesgo vital (urgencia).</p> <p>En consecuencia, no cuentan con tamizajes en VIH, Sífilis y otras ITS, y consultan de forma reiterada sobre acceso a mecanismos de interrupción voluntaria del embarazo. De igual forma, el 18,2% de estas personas manifiestan haber sufrido violencia o vulneración de sus derechos en esta actividad, siendo mayor la violencia de tipo psicológica (59%), seguida de la física (56,4%).</p>	
<b>Desmovilizadas(os)</b>	<p>Teniendo en cuenta que para el momento de la definición de la estrategia de participación de la agenda pública no se estableció un grupo focal específico para la población desmovilizada que realiza ASP, ya que en su momento estaba muy reciente la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC – EP y el país no tenía muy claro aún el panorama de su implementación, y con miras a lograr identificar algunas de las problemáticas que aquejan a las personas que realizan o están vinculadas a las ASP y que son desmovilizadas, decidimos tomar información derivada de los registros administrativos de la estrategia Casa de Todas de la Sdmujer.</p> <p>Frente a esta población, la Estrategia Casa de Todas a la fecha solo cuenta</p>	<p>Acompañamiento psicosocial y asesoría desde los equipos de trabajo social.</p> <p>Socialización de temas que les permitan adelantar su proceso de reinserción de manera efectiva.</p> <p>Ampliación de la búsqueda activa.</p> <p>Documentación sobre las relaciones entre ASP y la población desmovilizada.</p>

Categoría	Problemáticas	Soluciones propuestas
	<p>con dos casos documentados. Este grupo de personas ha requerido servicios tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar que las personas expresen sus sentimientos y emociones relacionadas con las experiencias vividas.</li> <li>- Identificar las violencias de género y propiciar espacios de reflexión para el auto reconocimiento de los derechos de las mujeres.</li> <li>- Fomentar en las mujeres la toma de decisiones autónomas.</li> <li>- Manejar emociones como el miedo, el dolor y la ira entre otras.</li> <li>- Promover la recuperación de la confianza y seguridad en sí mismas.</li> <li>- Manejar el duelo por la pérdida, ya sea de personas cercanas, bienes.</li> <li>- Fortalecer los lazos afectivos al interior de la familia y con las personas de su entorno.</li> <li>- Promover el establecimiento del proyecto de vida con objetivos ajustados a la realidad presente.</li> <li>- Reconocer las capacidades propias para afrontar y transformar sus realidades.</li> <li>- Una situación frecuente es que en la relación de pareja y, por ende, en la familia se generan conflictos que ahondan más la problemática vivida.</li> </ul>	
<p><b>Hombres Transgénero</b></p>	<p>El grupo focal realizado el 3 de abril de 2019, fue convocado por la Dirección de Enfoque Diferencial de la SDMujer, en zonas del barrio Santa Fe. A dicho encuentro acudieron 2 hombres transgénero. En la convocatoria de este grupo se identifica que la participación es limitada pues los hombres transgénero que asistieron afirmaron que sigue siendo intimidante participar en este tipo de escenarios por los señalamientos, por lo que muchos de ellos eligen no participar. Así mismo, que sus horarios son flexibles y no se organizan fácilmente para poder estar en este tipo de espacios.</p> <p>La metodología utilizada en el grupo focal tuvo un formato de lectura situacional para recoger diferentes experiencias, creencias y</p>	<p>Se exaltó lo importante que es crear una red de apoyo solo para hombres trans que permita, desde un abordaje interdisciplinar, brindarles herramientas para afrontar discriminaciones y problemas en relación con su salud física y mental, y para explorar más escenarios de desarrollo personal. Acompañamiento psicosocial y asesoría desde los equipos de trabajo social. Ampliación de la búsqueda activa. Documentación sobre las relaciones entre ASP y los hombres trans.</p>

Categoría	Problemáticas	Soluciones propuestas
	<p>comportamientos por medio de la creación de un personaje que afronta diferentes situaciones y vulneraciones como persona trans que se dedica a la ASP.</p> <p>A partir de este diálogo, se logró tener un primer acercamiento al reconocimiento de barreras y dificultades que se les presentan de tipo cultural, social, político y económico; entre esas: la discriminación, las limitaciones acceso a la educación, las pocas garantía para acceder al derecho al trabajo, los bajos ingresos y la violencia social ejercida por las personas en las calles.</p> <p>Afirmaron que como hombres transgénero no se tienen muchas opciones de vivienda, empleo, ni programas dirigidos para mejorar sus condiciones de vida y sus redes familiares no les proporcionan apoyo efectivo.</p> <p>El consumo de droga sigue siendo una problemática muy presente en su vida.</p>	

Es importante señalar que el proceso de definición de la estrategia de participación para el desarrollo de la agenda pública en relación con la población rural que habita Bogotá, especialmente en la localidad de Sumapaz, no existe evidencia alguna de personas que realizan actividades sexuales pagadas que vivan o realicen la actividad en dicho territorio, o que existan puntos de contacto o sitios en los que se realicen ASP en dicha localidad, razón por la cual no se incluyeron dentro de la estrategia de participación ni en la fase de agenda pública.

Igual ocurrió en el momento de diseñar la encuesta de caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución. La construcción del marco estadístico de selección se desarrolló en dos etapas: la primera con la información disponible de puntos de contacto donde se realiza la actividad, utilizando los registros de la Secretaría Distrital de la Mujer, así como la información de la Secretaría Distrital de Integración Social (2011). Este marco de lista consolidado, permitió establecer el diseño general de la operación estadística. Sin embargo, como la dinámica de los puntos de contacto en establecimientos está en constante cambio, la segunda etapa de la consolidación del marco estadístico se definió como la actualización de los puntos de contacto. En este proceso se diseñaron recorridos en cada una de las localidades, iniciando en las zonas de concentración de la actividad identificadas previamente en cada una de estas (este proceso se hizo simultáneamente al proceso de recolección). Los recorridos realizados cubrieron toda la localidad, para determinar si existían nuevos puntos de contacto, o nuevas zonas de concentración.

En la localidad de Sumapaz no se identificaron puntos de contacto a través de los registros de las entidades. Se desistió entonces de realizar la segunda etapa para la consolidación del marco estadístico (actualización), dado que implicaba realizar los recorridos por toda la localidad, que en este caso implicaba otro tipo de metodología maestra específica, de acuerdo con la geografía y particularidades de dicha localidad.

**Propuesta estratégica de participación para las fases de formulación, implementación, seguimiento y evaluación.**

Retomando el documento de “Propuesta para la Estructuración de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas”, para cada una de las fases del ciclo de políticas públicas se tienen previstos los siguientes escenarios de participación con sus respectivos alcances:

**Tabla 23. Fase de política y escenarios de participación.**

<b>FASE DE LA POLITICA</b>	<b>ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN</b>
Preparatoria	Reunión del Comité Coordinador del Sector Administrativo Mujeres (informar y consultar)
Agenda Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesa ZESAI (consultar y concretar)</li> <li>- Consejo Consultivo de Mujeres (informar, consultar y concretar)</li> <li>- Mesas poblacionales y comunitarias (informar, consultar y concretar)</li> <li>- Grupos focales (informar, consultar y concretar)</li> <li>- Talleres y foros (informar y consultar)</li> </ul>
Formulación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Consultivo de Mujeres (informar y consultar)</li> <li>- 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)</li> <li>- Espacios de concertación intersectorial (informar, consultar y concretar)</li> <li>- Mesas poblacionales de fortalecimiento de la participación - víctimas, algunos sectores LGTBI, población migrante, y algunos actores involucrados con las ASP de cara a los enfoques diferencial, territorial y ambiental - (informar y consultar)</li> </ul>
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instancias Distritales y sus Unidades Técnicas de Apoyo: Comité Intersectorial de Mujeres – CIM o el que haga sus veces, Comité Coordinador del Sector Administrativo Mujeres o el que haga sus veces (informar y consultar)</li> <li>- Consejo Consultivo de Mujeres (informar y consultar) o quien haga sus veces</li> <li>- Espacios de Rendición de Cuentas del Sector Mujeres o del sector responsable de la política (informar)</li> <li>- 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)</li> <li>- Mesa de Coordinación intersectorial que se cree para la implementación de la política pública (informar, consultar y concretar)</li> <li>- Instancias Locales y Territoriales</li> </ul>
Seguimiento y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimiento permanente a los resultados de la política por parte de la ciudadanía a través de los indicadores del Observatorio de</li> </ul>

	<p>Mujeres y Equidad de Género del Distrito Capital y las diferentes publicaciones sobre el tema (Información).<sup>29</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimiento permanente a la política por medio del Sistema Distrital de Seguimiento de la SDP (Información)</li> <li>- Consejo Consultivo de Mujeres o quien haga sus veces (Informar)</li> <li>- Instancias Distritales y sus Unidades Técnicas de Apoyo: Comité Intersectorial de Mujeres – CIM o quien haga sus veces, Comité Coordinador del Sector Administrativo Mujeres o quien haga sus veces (informar)</li> <li>- Espacios de Rendición de Cuentas del Sector Mujeres o del sector responsable de la política (informar)</li> <li>- 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)</li> <li>- Mesa de Coordinación intersectorial que se cree para la implementación de la política pública (informar, consultar y concretar)</li> <li>- Instancias Locales y Territoriales (informar, consultar y concretar)</li> <li>- Evaluación intermedia durante el periodo de implementación adelantada por el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género del Distrito Capital<sup>30</sup> en articulación con la Secretaría Distrital de Planeación (informar).</li> </ul>
--	---

De manera específica, para la fase de formulación del plan de acción y del documento de política que recoge los aspectos más relevantes del presente documento, se consideran a las PRASP y a las personas vinculadas e involucradas con las ASP como agentes de su propio desarrollo. Por lo tanto, el proceso parte de reconocer su capacidad como sujetos políticos de cara al respeto y garantía plena de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos en el marco de la PPASP recogiendo así los principios propuestos en el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH).

De igual forma, como parte de esta política y de su plan de acción se incluirán productos que promuevan el desarrollo de capacidades para el seguimiento y fortalecimiento del control ciudadano con respecto a la puesta en marcha e implementación de la política, productos orientados a la prevención de la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes (ESCNNA), y para detectar presuntos casos de trata de personas, así como la migración interna de las personas que realizan ASP entre Bogotá y la Ciudad – Región, y el fenómeno migratorio venezolano.

Para esto, como parte de la estrategia para la formulación del plan de acción, se parte de la identificación de resultados en concordancia con los factores estratégicos y la concertación de productos con los sectores; para lo cual se revisan los proyectos de inversión que pueden contribuir a la materialización de la PPASP, y se realizan jornadas de presentación y socialización del documento de Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos y mesas bilaterales de trabajo para concertar y concretar con cada uno de los sectores para la construcción del plan de acción.

<sup>29</sup> Este escenario de participación puede cambiar de acuerdo a lo que en Plan de Acción se defina en términos de la institucionalidad de la política y el sector responsable de la implementación de esta.

<sup>30</sup> *Ibíd.*

## **Capítulo 4. Resultados de la Información obtenida del proceso de participación**

Como se ha explicado anteriormente, en el marco de la implementación de la estrategia de participación, se presentaron distintas posturas entre organizaciones y personas partidarias de los diferentes enfoques de abordaje de las ASP: prohibicionistas, abolicionistas, laboristas y quienes consideran que, a pesar de estas tensiones, se debe reconocer la necesidad de garantizar los derechos y seguridad de las personas que realizan actividades sexuales pagadas. También, estuvo involucrado el personal administrativo y de logística de los establecimientos de contacto y servicio para actividades sexuales pagadas, sin tomar partido por la abolición o legalización en sentido estricto.

El ejercicio anterior permitió el reconocimiento de las brechas en el ejercicio de derechos, es decir, de cómo la realización de derechos en el ejercicio de ASP está sujeto a sí se pertenece a una identidad o se está en determinada posición o situación social (análisis desde los enfoques de género, diferencial y poblacional). Lo anterior determina que, para quienes realizan actividades sexuales pagadas y/o realizan actividades administrativas o logísticas en relación con estas, existen condiciones de vulneración determinadas por la realización de estas actividades y reforzadas por sus condiciones o identidades. Así, para valorar la brecha se adoptan las responsabilidades del Estado en materia de derechos humanos que propone Johnson (2003), es decir, respetar, proteger, facilitar y proveer el derecho.

En este orden de ideas, la mesa poblacional y los grupos focales identificaron un conjunto de derechos que las y los participantes consideraron como restringidos en función de alguna de las responsabilidades estatales. La PRASP señalaron en su participación, durante la agenda pública de formulación de política como derechos centrales: educación, hábitat-vivienda, trabajo y generación de ingresos, seguridad e integridad (incluye no discriminación y justicia), salud, intimidad, información, libre circulación y participación.

### **Mesa poblacional y grupos focales**

En este apartado se presentan análisis situacionales y aportes realizados por las personas que realizan actividades sexuales pagadas de cara a la construcción de la política pública en los grupos focales y en el espacio de la mesa poblacional. Es preciso aclarar que se usa de forma indiscriminada conceptos como ASP, situación de prostitución, ejercicio de la prostitución o trabajo sexual, toda vez, que depende de las múltiples voces que convergen en los escenarios y de cómo prefieren identificarse.

### **Personas que realizan actividades sexuales pagadas**

La información recolectada en la mesa poblacional y los grupos focales se sistematizó de dos formas, primero relacionado los problemas identificados con los sectores de la administración que tienen las competencias de abordaje de estos y, en segundo, situando los problemas y propuestas de solución en función de los derechos.

En la tabla siguiente se observa que nueve sectores de la administración fueron identificados por las PRAPS como actores centrales en la resolución de un conjunto de problemáticas que las aquejan.

**Tabla 24: Problemáticas identificadas por las PRASP en relación con la competencia de sectores de la administración distrital**

<b>Sector</b>	<b>Problemas identificados</b>
Desarrollo económico	<p>Se requieren programas de inclusión laboral para todas las PRASP, sin distinción de edad, raza, clase social, identidad de género y nivel educativo.</p> <p>Limitaciones para el acceso a formación en emprendimiento y créditos que permitan crear empresa para generar autonomía económica y puedan así emprender nuevas posibilidades de vida.</p> <p>Barreras de acceso a las oportunidades de formación y capacitación para las actividades productivas, emprendimiento y empleo según las particularidades de las PRASP en su diversidad. Con especial atención a la edad y la identidad de género trans<sup>31</sup>.</p>
Seguridad y convivencia; cultura Mujer	<p>Erradicar la discriminación hacia las PRASP en los espacios laborales y en la ciudad por el hecho de estar o haber estado desempeñando esta actividad.</p> <p>Existe discriminación y maltrato (irrespeto) hacia las PRASP por la labor desempeñada, tanto por quienes hacen uso de sus servicios como por quienes administran los lugares donde se encuentran, principalmente por las autoridades policivas que se encargan de vigilar los establecimientos y sectores donde se realiza la actividad.</p> <p>Se requiere que el Estado regule los establecimientos donde se ejerce la prostitución, para que se garanticen los derechos de las mujeres.</p> <p>Discriminación frecuente por la sociedad, las instituciones públicas y privadas, las autoridades.</p> <p>Cultura machista que eleva el maltrato a las mujeres y el miedo permanente por parte de ellas.</p> <p>Abuso de autoridad por parte de algunos miembros de la Policía. La prostitución se ejerce en condiciones de abuso y maltrato.</p> <p>Inseguridad<sup>21</sup> y abuso de algunos miembros de la Policía.</p> <p>El ejercicio de la prostitución no se considera como un trabajo decente, ni existen las condiciones para desarrollarlo con plenas garantías.</p>
Educación	<p>La educación media, vocacional y superior no es un derecho efectivo para todas las PRASP de la ciudad, ni para sus hijos e hijas, lo cual reduce sus oportunidades laborales y de vida.</p> <p>Se sugiere realizar un ejercicio informativo y de prevención en los colegios del Distrito Capital para indicar a las mujeres jóvenes las implicaciones de involucrarse en el ejercicio de la prostitución.</p> <p>Existen barreras de acceso a la educación en todos sus niveles, prima la falta de recursos económicos que tiene su origen en la pobreza, marginalidad, falta de oportunidades.</p> <p>Mujeres transgénero presentan necesidades básicas insatisfechas en relación con la seguridad alimentaria, la salud, la educación, la recreación, el deporte, la participación y la vivienda.</p>
Hábitat	<p>Existen limitaciones para el acceso a una vivienda digna para las mujeres en ejercicio de la prostitución, desfavoreciendo sus condiciones vitales y la de sus hijas e hijos.</p> <p>Barreras de acceso a vivienda, ya sea propia o en arriendo.</p>

<sup>31</sup> Las PRASP que manifiestan el deseo de alternar o cambiar su actividad, han solicitado igualdad de oportunidades a través de proyectos que les permitan generar ingresos de manera permanente: "(...) Eso, de que van a hacer esos cursos, que van a hacer muñequería, modistería, eso ya no sirve. Me disculpa la expresión, pero eso es una mediocridad lo que se tiene que hacer es un proyecto de vida" ("Grupo focal Derecho al Trabajo digno", 16 de mayo de 2017).

<sup>21</sup> El 9 de junio, en el marco de un grupo focal con personas del vecindario de la zona de alto impacto, los participantes referenciaron todas las situaciones de inseguridad y afectaciones en el territorio: "(...) es una bulla impresionante pero de la calle 17 para abajo ya disminuye, uh terrible después de las 6 de la tarde, uno comienza a ver que se hacen lo ladrones, en la madrugada, que atracan la gente, por ahí comienza a gritar uno mira las cámaras se ven los atracos, se oyen disparos, se oye la gritería y se oye pegándoles a otras personas (...)".

<b>Sector</b>	<b>Problemas identificados</b>
Salud	Las condiciones en las que se ejerce la prostitución no ofrecen las garantías de dignidad para las mujeres en ejercicio afectando la integridad física, la salud, la dignidad y las condiciones laborales Barreras de acceso y discriminación en la atención en salud. Bajos niveles de salubridad en los establecimientos Elevado consumo de licor en los establecimientos, incluso de forma obligada. Sistema de salud que discrimina y violenta en relación con las necesidades específicas de las mujeres transgénero en ejercicio de prostitución.
Integración social	Limitaciones y restricciones en los servicios de la SDIS relacionados con el ciclo vital.
Gobierno (IDPAC)	Los dineros destinados por cooperación internacional desde los distintos programas diseñados a las PRASP no son direccionados directamente a ellas y sus núcleos familiares.
Mujer	Mujeres transgénero en ejercicio de prostitución sin reconocimiento para elegir, ser elegidas, tomar parte en decisiones, ser tomadas en cuenta.
Cultura	Barreras de acceso a los lugares y eventos recreativos.

En este orden de ideas, al sistematizar la participación de las PRASP se encuentran seis derechos como núcleos en torno a los cuales se identifican problemas y se proponen soluciones. En primer lugar, el derecho a la educación evidencia bajos niveles educativos y las limitaciones para cambiar esta situación. En este caso la lectura se presenta más en términos de las mujeres que realizan actividades sexuales pagadas porque en el caso de los hombres fue preciso usar otras metodologías.

**Tabla 25. Problemáticas identificadas por las PRASP en relación con el derecho a la educación**

<b>Problemáticas</b>	<b>Apuestas para agenda</b>
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 mujeres que ejercen prostitución viven en condiciones habitacionales precarias. Se manifiesta que muchas de las mujeres que ejercen en la zona del centro viven bajo la modalidad de “paga diario”, lo que represen inestabilidad para ellas y sus familias. Además, el alto costo de estas residencias las deja en riesgo de habitabilidad en calle.	Acceso a vivienda sin cuota inicial o programas en donde se priorice vivienda para mujeres en ejercicio de prostitución <sup>32</sup> con beneficios de subsidios de Hábitat y Ministerio de Vivienda, además contar con apoyo del Fondo Nacional del Ahorro para que sea fácil adquirir el crédito para el acceso a la vivienda a nivel nacional. Diseño de un modelo de crédito asequible para acceso a vivienda, dirigido a personas que están en trabajo informal. Programas de leasing inmobiliario Apoyo de las entidades distritales para garantizar el a vivienda propia o en arriendo en condiciones de igualdad. Vivienda digna porque la ofertadas en los programas de viviendas de interés prioritario son muy pequeñas y muy lejanas.
Los bancos solicitan como requisito mostrar certificaciones o contratos.	Contar con programas de ahorro no tradicionales y sin descuentos. Que los bancos no soliciten mostrar certificaciones o contratos. Caracterizar de forma detallada el tema de vivienda y revisar los criterios de priorización para la asignación.

<sup>32</sup> En el grupo focal de vivienda, realizado el 21 de abril de 2017, las PRASP manifestaron que ante las solicitudes al Fondo Nacional del Ahorro no pueden contar su actividad entonces se presentan como independientes.

	Creación de cooperativas de ahorro y vivienda Promoción de la cultura del ahorro.
Centrales de riesgo financiero son barrera de acceso a vivienda.	Gestionar con Superintendencia Bancaria, y Superintendencia de Industria y Comercio, para revisar el tema de las centrales de riesgo financiero (Eje. Datacrédito) para mujeres en ejercicio de prostitución. Estar reportada en estas centrales no debería ser un impedimento para el acceso a vivienda. Jornadas con Defensoría del pueblo para asesorías en los temas de acceso a vivienda por reportes negativos en sistemas de crédito.

En segundo lugar, el derecho a la 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 lado, las condiciones de habitabilidad de las viviendas (paga diarios, establecimientos) no cumplen con parámetros de dignidad o legales.

**Tabla 26. Problemáticas identificadas por las PRASP en relación con el derecho al hábitat y la vivienda**

<b>Problemáticas</b>	<b>Apuestas para agenda</b>
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 mujeres que ejercen prostitución viven en condiciones habitacionales precarias. Se manifiesta que muchas de las mujeres que ejercen en la zona del centro viven bajo la modalidad de "paga diario", lo que repren inestabilidad para ellas y sus familias. Además, el alto costo de estas residencias las deja en riesgo de habitabilidad en calle.	Acceso a vivienda sin cuota inicial o programas en donde se priorice vivienda para mujeres en ejercicio de prostitución <sup>22</sup> con beneficios de subsidios de Hábitat y Ministerio de Vivienda, además contar con apoyo del Fondo Nacional del Ahorro para que sea fácil adquirir el crédito para el acceso a la vivienda a nivel nacional. Diseño de un modelo de crédito asequible para acceso a vivienda, dirigido a personas que están en trabajo informal. Programas de leasing inmobiliario Apoyo de las entidades distritales para garantizar el a vivienda propia o en arriendo en condiciones de igualdad. Vivienda digna porque la ofertadas en los programas de viviendas de interés prioritario son muy pequeñas y muy lejanas.
Los bancos solicitan como requisito mostrar certificaciones o contratos.	Contar con programas de ahorro no tradicionales y sin descuentos. Que los bancos no soliciten mostrar certificaciones o contratos. Caracterizar de forma detallada el tema de vivienda y revisar los criterios de priorización para la asignación. Creación de cooperativas de ahorro y vivienda Promoción de la cultura del ahorro.
Centrales de riesgo financiero son barrera de acceso a vivienda.	Gestionar con Superintendencia Bancaria, y Superintendencia de Industria y Comercio, para revisar el tema de las centrales de riesgo financiero (Eje. Datacrédito) para mujeres en ejercicio de prostitución. Estar reportada en estas centrales no debería ser un impedimento para el acceso a vivienda. Jornadas con Defensoría del pueblo para asesorías en los temas de acceso a vivienda por reportes negativos en sistemas de crédito.

En tercer lugar, se encuentra el derecho al trabajo y la generación de ingresos a través de emprendimientos. 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.

**Tabla 27. Problemáticas identificadas por las PRASP en relación con el derecho al trabajo y a la generación de ingresos.**

<b>Problemáticas</b>	<b>Apuestas para agenda</b>
En muchos casos el ejercicio de la prostitución se da por falta de oportunidades laborales o de emprendimiento.	Las mujeres mayores deben tener bonos y subsidios Capacitación a las mujeres en sistema de seguridad social (riesgos laborales), en particular a las que consideran el ejercicio un trabajo Oportunidades laborales, sin restricciones de acceso por falta de experiencia o por límites de edad. Oportunidades para el emprendimiento. Registro de la actividad de prostitución como actividad económica de la DIAN. Identificación de temas de interés de las mujeres para que las instituciones articulen a la oferta institucional. Recibir capacitación para proyectos productivos, haciendo acompañamiento para que sean sostenibles. Taller que oriente en la identificación de perfil laboral y empresarial.
Falta de información y facilitar acceso para ofertas laborales para las mujeres y sus hijos e hijas (no se sabe diligenciar hoja de vida, la información llega muy tarde).	Múltiples formas de comunicación, uso de redes sociales.
Barreras de acceso al trabajo por edad y experiencia.	Programa especial de vinculación laboral Incentivo a las empresas que vinculan personas en ejercicio de la prostitución.
Registro de la prostitución en bases de datos expone la privacidad de las mujeres. Hay mujeres que acceden a los beneficios de la población sin hacer parte. Se requiere humanizar la caracterización de la población.	Explicar lo que se pregunta en la caracterización de las entidades que atienden el tema. Identificar proyecciones, barreras, expectativas de la población.
Formación para el trabajo más allá de oficios convencionales.	Contar con oferta que posibilite la profesionalización (técnica, tecnológica y profesional) Oferta ajustada a las necesidades del mercado Extender a la familia la oferta de empleabilidad Acompañamiento psicosocial para la vinculación exitosa a procesos laborales. Formación en Sistemas que permita mejorar el acceso a la oferta laboral.

En cuarto lugar, el análisis en relación con el derecho a la seguridad las PRASP plantearon como centro de sus preocupaciones la violencia en todas sus manifestaciones y los riesgos de explotación sexual que experimentan ellas y sus hijas e hijos.

**Tabla 28. Problemáticas identificadas por las PRASP en relación con el derecho a la seguridad**

<b>Problemáticas</b>	<b>Apuestas para agenda</b>
Las mujeres en ejercicio son	Socializar delitos y rutas asociadas a la explotación sexual

<b>Problemáticas</b>	<b>Apuestas para agenda</b>
violentadas y explotadas por proxenetas o la familia <sup>33</sup>	para identificar las modalidades vinculadas a la prostitución
Los proxenetas buscan llevar a la prostitución a mujeres adolescentes, las buscan en los colegios y otros escenarios comunitarios.	Programas para la prevención de la explotación sexual y comercial y del consumo de drogas, que deben empezar en los colegios.
Las mujeres padecen maltrato físico, y las que ejercen en la calle tienen mayor riesgo de ser agredidas por la disputa por el territorio <sup>34</sup>	Creación de una oficina de quejas de las violencias en el espacio público que garantice los derechos de las mujeres.
No tienen quien les cuide a sus hijos e hijas.	Continuación de programas Acunar noche.
Violencias generalizadas: discriminación, homofobia, maltrato físico y psicológico.	Restitución económica y castigos ejemplarizantes a quienes ejerzan violencia contra las mujeres por razones de género (aplicación de la ley 1257 de 2008). Promover procesos de educación emocional a mujeres que ejercen ASP, así como promover el empoderamiento personal para enfrentar y denunciar las violencias.
Abuso policial	Sensibilización permanente frente a las violencias contra las mujeres en prostitución y determinar las responsabilidades de agresión a las mujeres en espacios públicos como en el caso de la Plazoleta de la Mariposa.
Feminicidios, la naturalización de las violencias 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 el posible riesgo feminicida. Las mujeres no solo son asesinadas por sus parejas y clientes, sino que en muchos casos están involucrados los vinculados.	Mecanismos de autocuidado para la identificación de los diferentes tipos de violencias Exigir al Instituto Nacional de Medicina Legal categorizar los feminicidios de mujeres en ejercicio de prostitución. Documentar y caracterizar los feminicidios Uso obligatorio del botón de pánico en los establecimientos. Exigir a los establecimientos medidas de protección de la vida y seguridad de las mujeres (control del ingreso, identificación de clientes, mecanismos de comunicación con las habitaciones, entre otras).

En quinto lugar, uno de los temas que suscita mayor preocupación a las PRASP es el relacionado con la salud. La preocupación puede resumirse en 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).

**Tabla 29. Problemáticas identificadas por las PRASP en relación con el derecho a la salud**

<b>Problemáticas</b>	<b>Apuestas para agenda</b>
----------------------	-----------------------------

<sup>33</sup> En el grupo focal realizado el 23 de junio de 2017, en el cual se abordó principalmente la modalidad de contacto en calle, una PRASP afirmó: los proxenetas son los compañeros. hay mujeres que tienen marido y les quitan la plata. Les preguntan ¿Cuánto se hizo? O a las 5 de la tarde máximo tiene que estar acá y si no la dejó".

<sup>34</sup> El 23 de junio de 2017, una PRASP afirmó en el marco de un grupo focal que las mujeres en calle son más vulnerables al abuso policial: " (...) en los establecimientos tienen más apoyo porque están adentro, pues si llega la policía, se dirige al patrón y les ofrecen más respeto. (...), a nosotras nos golpean y todo por estar en la calle".

Problemáticas	Apuestas para agenda
<p>Incidencia de enfermedad mental, no solo en la mujer en contextos de prostitución, como afecta el desarrollo de enfermedades psiquiátricas en los hijos en especial en su gestación.</p> <p>Depresión por no tener un proyecto de vida, por maltrato psicológico, sexual y físico</p> <p>Individualidad y desconfianza, conlleva a la soledad</p> <p>Las mujeres en ejercicio de prostitución no solo deben ser atendidas en salud desde el enfoque sexual y reproductivo ya que existen otro tipo de dificultades en salud que se presentan por las dinámicas del ejercicio de la prostitución.</p>	<p>Programas especializados de atención para las mujeres en condición de prostitución con profesionales calificados, especializados y sensibilizados. Que se nos respete nuestro derecho a la salud plena, oportuna, integral y de calidad.</p> <p>Creación de Centros Especializados en Salud Mental, que contemple Atención para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Trastornos por consumo de SPA, alcohol y otras adicciones</li> <li>-Enfermedades mentales y neurológicas</li> <li>-Psicoterapias individuales y de familia</li> </ul> <p>Con atención de internado y ambulatoria con equipos profesionales idóneos, calificados, especializados y sensibilizados en la atención de población vulnerable y en condición de prostitución.</p> <p>Atención prioritaria en salud y dinámicas de atención diferentes en la atención. (Por ejemplo, medicina alternativa).</p> <p>Atención especializada en salud, toda vez que las mujeres tienen problemas de visión, auditiva, venas varices, artritis, colón, columna, ginecológico, entre otras.</p> <p>Centros de atención móvil 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.</p> <p>Contar con un sitio especial de atención en salud en donde los profesionales no juzguen, ellos deben estar sensibilizados en este tema (aunque en general todas las instituciones deben ser sensibilizadas).</p>
<p>Las mujeres requieren atención en salud mental. Debido a las constantes situaciones de violencias en las que están inmersas se ven con frecuencia afectadas socio- emocionalmente.</p>	<p>Atención en salud mental, asesoría psicológica y atención psiquiátrica</p> <p>Acompañamiento para definir proyecto de vida, seguimiento a los procesos terapéuticos.</p>
<p>Las mujeres en especial que ejercen en la calle se ven muy afectadas en su dermis, envejecimiento prematuro, vena varice, enfermedades respiratorias</p>	<p>Unidades Básicas de Atención en salud en zona de alto impacto y unidades móviles en los otros territorios identificados para facilitar el acceso a la salud plena</p> <p>Brigadas de salud en todas las áreas.</p>
<p>En los establecimientos: El consumo de trago adulterado (presionado) el riesgo de intoxicación que puede derivar en situaciones graves, como -- pérdida de la vista, enfermedades neurológicas severas y la muerte</p>	<p>Mayor control a los establecimientos, que sea más estricto, con estrategias para neutralizar la corrupción, como hacer visitas sorpresa y por personal de la Policía de otras localidades, investigaciones encubiertas en los establecimientos y en la calle.</p> <p>Facilitar y agilizar el acceso a los servicios de salud, a los traslados de EPS, en especial cuando es por traslados de ciudad.</p> <p>Facilitar entrega oportuna de medicamentos, acceder a la atención de los especialistas, a procedimientos quirúrgicos y exámenes de diagnóstico sin autorización.</p>

En sexto lugar, las PRASP identificaron y analizaron problemáticas asociadas a su derecho a la participación. En este caso, la estigmatización se convierte en la barrera central para poder participar en los diferentes aspectos de la vida social.

**Tabla 30. Problemáticas identificadas por las PRASP en relación con el derecho a la participación**

<b>Problemáticas</b>	<b>Apuestas para agenda</b>
Las mujeres en ejercicio tienen temor de ser señaladas o estigmatizadas, por ello prefieren ocultarse y quienes acceden a procesos institucionales los abandonan por falta de tiempo.	Se requiere formación en participación ciudadana para consolidar procesos organizativos de las mujeres en ejercicio de prostitución. Garantizar que los beneficios para mujeres en ejercicio de prostitución se determinen a través de procesos sectoriales de caracterización. Promover procesos participativos acordes con las dinámicas de la población.
Reducidos espacios de organización que impide conocer los avances de las apuestas políticas que benefician a la población a nivel local y distrital.	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. Fortalecimiento de la participación y representación de las mujeres en los escenarios locales.

Finalmente, tal como se pudo notar en la sistematización anterior, buena parte de los aportes fueron dados por mujeres que asistieron a los diferentes escenarios. No obstante, los hombres que realizan ASP y las mismas mujeres desde otros lugares identitarios hicieron sus aportes. Así, la situación de derechos de las personas transgénero que realizan ASP muestra un panorama muy grande de limitación a las libertades por efecto sumado al desarrollo de la actividad y la identidad de género. En los grupos focales señalaron los siguientes problemas:

- Barreras de acceso a las oportunidades laborales de acuerdo o a las necesidades de las mujeres transgénero
- Inseguridad y abuso policial.
- Algunas presentan necesidades básicas insatisfechas, relacionadas con seguridad alimentaria, salud, educación, recreación y deporte, participación y vivienda.
- Sin reconocimiento para elegir, ser elegidas, tomar parte en decisiones, ser tomadas en cuenta.
- El ejercicio de la prostitución no se considera como un trabajo decente, ni existen las condiciones para desarrollarlo con plenas garantías.
- Existen barreras de acceso a la educación en todos sus niveles, prima la falta de recursos económicos que tiene su origen en la pobreza, marginalidad, falta de oportunidades.
- Sistema de salud que discrimina y ejerce violencias, en relación con las necesidades específicas de las mujeres transgénero que realizan ASP
- Antes estos problemas, las mujeres transgénero proponen un número importante de acciones, algunas de las cuales pasan por la incidencia en el orden nacional para transformar la falta de reconocimiento a sus derechos. Entre estas propuestas se encuentra:
  - Procesos de educación y formación.
  - Capacitación laboral en diferentes áreas.
  - Diseñar programas y proyectos que garanticen acceso real al trabajo.
  - Atención integral por parte de las instituciones distritales.
  - Realizar campañas de cedulação.
  - Mejorar la seguridad en las zonas en las que se encuentran las mujeres

transgénero.

- Más información de los servicios de asesoría judicial y otros servicios distritales.
- Uso del Código de Policía de manera preventiva.
- Respeto por parte de la fuerza pública y que las requisas las hagan mujeres.
- Acabar las fronteras imaginarias, lo que requiere un trabajo de dismantelar bandas criminales.
- Considerar cambio de subsidio para mujeres solas, para que puedan acceder a la vivienda.
- Reserva de la información de exámenes y datos relacionados con VIH y SISBEN
- Igualdad de trato a las mujeres transgénero por parte de las y los servidores públicos
- Atención en salud, orientación psicológica.
- Bono mínimo para personas que viven con VIH
- Dignificación laboral de la prostitución
- Reconocimiento laboral en sectores públicos
- Fomentar la participación ciudadana
- Subsidio por incapacidad
- Mejorar y ampliar canales de comunicación con la población.
- Elaboración y socialización de protocolos de atención para las mujeres transgénero
- Sensibilización hacia los padres y madres desde que se comienza el proceso de inserción al sistema educativo de los niños y niñas.
- Capacitaciones a los docentes, estudiantes, rectores y todas las comunidades educativas haciendo énfasis en el acompañamiento psicológico a los y las estudiantes que quieren hacer tránsito.
- Generar cupos diferenciales para acceder a la educación superior.
- Promover una política nacional que ponga freno a la expulsión de personas transgénero en zonas de conflicto y se les garanticen los derechos humanos.
- Tener en cuenta y prestar mayor atención a mujeres mayores que se han sometido a transformaciones corporales y tienen problemas de salud.
- Establecer un programa de salud mental que haga el acompañamiento antes, durante y después de las transformaciones corporales para las mujeres y sus familias.
- Una ley de identidad de género.

Los grupos focales realizados con mujeres lesbianas y bisexuales que realizan ASP presentan otros temas de interés. Así, por ejemplo, se encuentran problemas como la doble vida tanto de la orientación sexual como de la ocupación, haciendo que el principal tenga que ver con el prejuicio de la sociedad frente a las ASP y el ser lesbiana. Dentro de los problemas expresados se encuentran:

- De igual manera, vulneración de derechos como la libre expresión.
- La orientación sexual y la ocupación es oculta, o solo se ha hecho público uno de los dos aspectos. La ocupación representa mayor discriminación.
- Consumo alcohol e incluso de SPA.
- Falta aceptación por parte de la sociedad en general.
- Su proyecto de vida no es quedarse en las ASP.
- Algunos de quienes pagan por sexo las discriminan por lesbianas, otros lo ven como una fantasía sexual de llegar a estar con dos mujeres lesbianas.

- Ha vivido experiencias desagradables con quienes paga por sexo, como que tienes mal aliento, olores en los pies, no usen condón
- Muchas de las mujeres viven violencias por parte de los clientes como gritos, algunos quieren obligarlas a hacer cosas que no desean. Los que pagan por sexo se creen con el derecho de pedir lo que deseen solo por estar pagando. No todas las mujeres permiten que este tipo de situaciones sucedan y se defienden a sí mismas y sus compañeras, porque en la mayoría de los establecimientos no están de parte de las mujeres sino de los clientes.

En la siguiente tabla, se sintetizan los problemas y propuestas realizados por mujeres pertenecientes a dos categorías sociales y de los hombres que realizan ASP. 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 por parte de la Administración Distrital 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 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 PRASP 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).

Las mujeres mayores de 60 años presentan un conjunto de condiciones que les impiden tener una vejez digna. Se destacan aspectos tales como inseguridad alimentaria, ingresos muy bajos, abandono social.

**Tabla 31. Relación entre categorías sociales y ocupación en ASP**

<b>Categoría</b>	<b>Problemáticas</b>	<b>Soluciones propuestas</b>
Víctimas del conflicto armado	Las mujeres en situación de prostitución que son víctimas del conflicto armado (desplazadas) son <i>víctimas</i> con mayor con mayor frecuencia de violencias de género	Realizar una caracterización y diagnóstico que refleje las realidades de las mujeres y sus núcleos familiares Crear un grupo de gestoras de paz integrado por lideresas de la población (mujeres en situación de prostitución) para la construcción de propuestas de trabajo.
Hombres que realizan ASP	Invisibilidad de las ASP masculina, sus dinámicas, sus problemas Mayores niveles de exposición a riesgos en salud, a la integridad, a la vida Mínima organización de base comunitaria. Muy pocas organizaciones de base comunitaria con trabajo dirigido específicamente a hombres que realizan ASP. Poca evidencia de ASP masculina desarrollada por cuenta ajena. Reducida red de soporte social de	Realizar una caracterización de los hombres que realizan ASP. Establecer mecanismos de reconocimiento de los hombres que realizan ASP, porque las modalidades de contacto hacen que se consideren como pocos. Articulación entre entidades que abordan hombres gays, bisexuales y que tienen sexo con otros hombres y las acciones de la PPASP.

Categoría	Problemáticas	Soluciones propuestas
Mayores de 60 años que realizan ASP	<p>hombres que realizan ASP.</p> <p>Consumidores de sustancias son quienes más les pagan por sexo.</p> <p>Tarifas de pago por sexo muy bajas.</p> <p>Ubicación principal en las Localidades de Santa Fe y Los Mártires. En la primera los proyectos de renovación urbana reducen sus clientes y les implican desalojos.</p> <p>Tiene muchos años realizando las ASP.</p> <p>Las ASP alcanzan para el sustento diario.</p> <p>La mayoría de quienes pagan por sexo son maltratadores. A ellas les toca acceder a los servicios sexuales que ellos soliciten.</p> <p>Hay respeto entre ellas. "Aquí fijo se consigue el rato...no hay tanta competencia...poquito, pero hay pa, todas".</p> <p>Doble vida- alguna de ellas dice que trabajan en casa de familia.</p> <p>El ingreso de ciudadanas venezolanas les ha afectado sus ingresos, pese a no estar en sus zonas.</p> <p>El aumento de PRASP afecta sus ingresos.</p> <p>Por las mujeres de la tercera edad el pago llega 7 mil el rato. Lo que las hace sentir frustradas, solas y utilizadas.</p> <p>No son atendidas con calidad en los diferentes entes de salud y los procedimientos en el tema de salud son desgastantes.</p> <p>Hay mujeres indocumentadas, lo cual les dificulta acceder a diferentes servicios como lo es el sistema de salud.</p> <p>Demolición del san Bernardo.</p> <p>Se hacen cargo de sus nietos, debido a la desintegración familiar (hijos en consumo, prisión).</p>	<p>Contar con una categoría de mujeres altamente vulneradas que les otorgue beneficios que les permita mejorar su calidad de vida y tener una vejez digna.</p> <p>Realizar proyectos productivos para ellas, que les permitan cambiar su ocupación. Esto materializando las ayudas con aportes económicos de base, lo que denominan "<i>contar con un plantesito</i>", para que ellas puedan desarrollar pequeñas unidades productivas.</p> <p>En cuanto a salud, les parece muy importante que se considere la posibilidad de tener una atención más especializada, en particular para ellas, dirigida a la prevención y tratamiento de las enfermedades que se puedan catalogar como propias del desempeño de su actividad.</p> <p>Realizar un mayor número de campañas educativas de formación y prevención.</p> <p>Diseñar un mecanismo de cotización en pensiones para su grupo poblacional, con el fin de que, al llegar a la edad de pensión, puedan retirarse e igual que las personas trabajadoras y empleadas, poder descansar con la seguridad de contar con los recursos económicos para su subsistencia.</p> <p>El apoyo con psicología es fundamental para su salud mental.</p> <p>Programas especializados en la población como la Estrategia Casa de Todas.</p>

En el caso de las categorías de discapacidad, habitabilidad y etnia se encuentra una falta de información que caracterice la situación de derechos, las necesidades y haga una lectura de realidades del cruce entre la ocupación en ASP y estos aspectos de la adscripción identitaria. Se requiere, por tanto, establecer, mecanismos de articulación entre las políticas públicas poblacionales y la PPASP. Esto se hace más notorio cuando se piensa en jóvenes que realizan ASP, que son la gran mayoría y en los que prevalece una falta de oportunidades para el desarrollo de sus trayectos vitales según su deseo. De igual forma, ocurre con el envejecimiento digno y activo de las PRASP, pues se encuentra que la vejez está desprovista de la protección y tiene múltiples afectaciones, particularmente en la salud, muchos de las cuales puede rastrearse en hábitos asociados a la actividad realizada.

**Personal administrativo y logístico de establecimientos de contacto y servicio para la realización de actividades sexuales pagadas**

Se debe señalar que los grupos focales no solo fueron realizados con PRASP, sino que fue posible su realización con el personal de logística de sitios de contacto, al cual se le conoce tradicionalmente como vinculados.

En Bogotá usualmente se ha empleado el término vinculados para referirse al conjunto de personas que realizan labores en los establecimientos de contacto y servicio de las actividades sexuales pagadas. Este término recoge oficios tales como: administradores(as), meseros(as), tarjeteros, barman, porteros, personal de seguridad, camareras(os), etc. No obstante, en esta política se emplea la expresión personal de logística de sitios de contacto, con lo cual se reconoce que el vínculo con las ASP es múltiple, incluidas las PRASP, las personas que pagan por sexo, entre muchas otras personas.

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(as) 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, de las PRASP y de las personas que pagan por sexo. De estas últimas afirman que se les da un trato privilegiado a punto que puede ir en contra de sus derechos.

En los grupos focales realizados con el personal de logística de los sitios de contacto para ASP se identificaron los problemas y propuestas que se sintetizan en la siguiente tabla.

**Tabla 32. Problemas y soluciones por derechos del personal logístico de sitios de contacto de ASP**

Derecho	Problemas	Propuestas
<b>Derecho al trabajo</b>	<p>En los establecimientos de prostitución, el único que devenga un salario es el administrador. Meseros, camareros y demás personal, dependen únicamente de las ventas que realicen o según ellos de los hurtos que puedan cometer, puesto que no cuentan con turnos o un salario básico y tampoco están afiliados a seguridad social.</p> <p>Las jornadas de trabajo son de 20 horas diarias, si se les rompe un vaso, están obligados a pagar una docena; si llegan tarde son suspendidos o el propietario les exige comprar cerveza, jarras y servilletas para el establecimiento.</p>	<p>Las y los participantes propusieron la reglamentación del trabajo sexual, incluyendo a las personas vinculadas a este contexto. Esta regulación debe garantizar un salario básico, seguridad social, horarios justos, trato digno, implementos de dotación, comisiones por venta de licor y contratación para personas con discapacidad.</p>
<b>Integridad</b>	<p>Refirieron violencia económica, porque son explotados por los propietarios de los</p>	<p>Refirieron que se tiene que eliminar el cobro de multas de</p>

Derecho	Problemas	Propuestas
<b>Salud</b>	<p>establecimientos en los que trabajan. Son víctimas de violencia psicológica por parte del propietario y de las PRASP en el establecimiento; puesto que, según ellos, reciben constantes agresiones verbales y se sienten humillados por tener que limpiar “orines, popó, mocos y sangre que dejan las mujeres que ejercen, en las camas y el piso”. Las mujeres vinculadas manifestaron que son víctimas de violencia sexual por parte de las PRASP, los propietarios, los administradores y los clientes de estos lugares.</p>	<p>cualquier índole, en los establecimientos. Indicaron que deberían tratarlos con respeto, sin humillaciones, amenazas, ni gritos. Las mujeres vinculadas exigieron escenarios libres de violencia sexual para ellas y la certeza de que quienes incurran en este delito sean judicializados.</p>
<b>Educación</b>	<p>El ruido de la música, la contaminación provocada por el humo de cigarrillo, la sobrecarga laboral, la mala alimentación, el consumo de alcohol para soportar las extensas jornadas de trabajo están afectando su salud. Las camareras y camareros deben comprar guantes tapabocas, botas de caucho y demás implementos que les garantice unos mínimos de seguridad para su salud; teniendo en cuenta el riesgo biológico al que están expuestos permanentemente, con preservativos y papel higiénico contaminado.</p>	<p>Los establecimientos tendrán que disponer zonas para fumadores con extractores de humo, la música y la contaminación visual requerirá regulación por parte de las entidades competentes. Los desechos biológicos y agentes químicos de limpieza “tendrán que ser manejados con normas que se cumplan o si no que se les castigue”.</p>
<b>Hábitat y vivienda</b>	<p>No tienen la posibilidad de estudiar porque los horarios de trabajo no les permiten participar en espacios de capacitación con jornadas convencionales.</p>	<p>Implementar jornadas y programas educativos que se ajusten a sus horarios y necesidades. Propusieron: mecánica, conducción, secretariado, idiomas y confección. Acceder a subsidios y préstamos para vivienda, sin ser discriminados por su trabajo.</p>
<b>Paz</b>	<p>Según ellas y ellos, no tienen la posibilidad económica para adquirir vivienda propia y tampoco pueden justificar sus ingresos para acceder a créditos bancarios. Las personas vinculadas que son víctimas del conflicto armado y las que provienen de Venezuela, resultado de la crisis económica por la que atraviesa este país, indican que son explotadas y se les amenazas con delatarlas con los grupos armados (en el caso de las víctimas) y deportarlas si son extranjeras.</p>	<p>Regular el ingreso de personas extranjeras en condiciones de vulnerabilidad y garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia de tal forma que no tengan que recurrir a este tipo de trabajo.</p>
<b>No discriminación</b>	<p>Las mujeres vinculadas son discriminadas por los propietarios de los establecimientos. Según ellas, en la mayoría de estos sitios se les asignan los “trabajos más “bajos” (camareras), porque son consideradas incapaces de administrar o asumir otros roles por el hecho de ser mujeres.</p>	<p>Asignar a las mujeres vinculadas los mismos cargos que ocupan los hombres en los establecimientos (administrativo y de logística). En el marco de este derecho, los hombres exigieron al Distrito atención jurídica, psicosocial y en</p>

trabajo social, ya que argumentaron discriminación por parte de la Secretaría Distrital de la Mujer.

### **Entrevistas semi-estructuradas a personas que pagan por sexo (“clientes”)**

Como se ha manifestado en capítulos anteriores el contacto con quienes pagan por sexo es muy limitado. Estos actores que son la otra cara de las ASP suelen ser altamente invisibles. No obstante, la invisibilidad no está dada por la existencia de una doble vida o un peso fuerte de la discriminación, o por una sanción social. La invisibilidad en este caso es sinónimo de anonimato, es decir, como una garantía para no entrar en conflictos morales, sociales o familiares.

Las personas que pagan por sexo tienen diferentes concepciones sobre las ASP y las personas que las realizan. En este sentido, se encuentran ideas como que es un trabajo informal, una obligación, un medio para obtener lujos, un medio de subsistencia para ella y sus hijos, mujeres flojas que no trabajan, algunas son confiables, algunas logran cambiar de actividad, zánganas, mal ejemplo para sus hijos.

De igual forma manifiestan que el pago por sexo tiene varios motivos: soledad, incomprensión de la pareja, necesidad de conversar con alguien, necesidad sexual, inconformidad con las relaciones que tiene, por monotonía en la relación de pareja.

Frente al reconocimiento de violencias, manifiestan que las PRASP reciben todo tipo de violencias, discriminación social. Así mismo, que presentan enfermedad, daños orgánicos por el consumo de licor, cigarrillo y drogas. Reconocen riesgos de las PRASP tales como la muerte, el consumo de sustancias, violaciones, infecciones de transmisión sexual. No obstante, algunos se expresan en los siguientes términos: “(...) A ellas no les gusta hacer nada. Uno dice: es que están discriminando a la mujer, pero quién la mandó a putiar... si una persona quiere trabajar, aunque sea lava platos...las violentas son ellas porque son unas cochinas (...)” (Entrevista, 2017)

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

En relación con la regulación de la actividad, se transcribe a continuación algunas de las opiniones más destacas:

(...) No se debe regular como trabajo, ya que mucha juventud lo haría y sería la perdición. No estoy de acuerdo, debería haber pensión, trabajo con la opción de conseguir vivienda. Deberían ponerles normas a las mujeres para que también cumplan con ciertos deberes con el Estado. Tendría algunos beneficios para ellas porque no serían tan clandestino y lo podrían ejercer como un trabajo. No eso qué trabajo va a ser eso (...)

Como puede notarse, las opiniones de las personas que pagan por sexo son muy

variadas frente a la actividad misma, quienes las realizan, las donde se ubican y el modo de regularlas. Existe un grado de conciencia de las diferentes situaciones de derechos y problemáticas que se presentan. Lo más destacado es que consideran el tema con un asunto externo, en el que no parecen formar parte.

Finalmente, es importante destacar que las personas que pagan por sexo no demandan de forma exclusiva actividades sexuales. En múltiples ocasiones las personas entrevistadas manifestaron que buscaban con quien hablar, con quien poder expresar lo que en otros ámbitos no podían. Así mismo, que se concibe las ASP como forma de entrenamiento o perfeccionamiento sexual, o como un escenario para desarrollo de prácticas sexuales alternativas. De acuerdo con lo expresado por las PRASP, quienes pagan por sexo en ocasiones también buscan con quien consumir sustancias o tener sexo sin protección, ante lo cual suelen realizar pagos adicionales.

### **Encuentros interlocales con comunidades vecinas de establecimientos de contacto y servicio para ASP**

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. En este caso también se observan diferentes conceptos sobre las ASP: intercambio de dinero por sexo u otro placer carnal, medio de sustancia, actividad económica – trabajo informal, subordinación que expone a múltiples violencias, desahogo, carencia o necesidad de afecto, gusto, pago a cambio del cuerpo desde lo sexual, adicción, ausencia de proyecto de vida. Se caracteriza a las ASP por tener flexibilidad de horarios, acceso a dinero rápido, escenario de consumo de alcohol y otras sustancias, someterse a normas no convencionales, un ambiente de rumba, y en algunos casos, ausencia de proyecto de vida. 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 razones por las cuales se paga por sexo las y los participantes expresaron que se da por necesidad de escucha, como una suerte de desahogo emocional. También que el pago está asociado a la elección de las mujeres ajustadas al gusto de quienes pagan por sexo, destacando que no se adquieren compromisos afectivos pese a que en ocasiones se enamoran de las PRASP. Entre las razones se encuentra la realización de fantasías, la existencia de complejos, problemas de salud sexual, no ser juzgados por contar con un miembro viril pequeño. Se destaca que el pago es una forma de poder, el cual puede aumentarse por realizar aberraciones o prácticas que no se pueden gestionar con la pareja.

Adicionalmente, se considera que el pago por sexo se debe a la promiscuidad, la pretensión de complacer deseos, al acceso libre que se tiene, a no tener pareja, a infelicidad, al deseo de experimentar cosas diferentes, a la curiosidad, a timidez e inmadurez irresponsable, a trastornos disociativos de los afectos, a represión emocional, a temor al compromiso y al rechazo, por baja autoestima. Una de las personas convocadas expresó: "(...) existe un imaginario colectivo que quienes ejercen la prostitución son "bombas sexuales" y que harán todo lo que les digan sus clientes."

Las razones expuestas para el pago por sexo, como puede notarse, por lo general tienen connotaciones negativas. La única excepción que se presentó fue el reconocimiento de la libertad sexual, ante la cual se afirmó que las PRASP no tienen tal libertad.

En relación con las afectaciones de la ubicación de las casas de lenocinio en la ciudad,

se resalta que estigmatizan a las PRASP 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.

Con respecto a las razones por las cuales se realizan las ASP se destaca la falta de escolaridad, oportunidades laborales, las experiencias previas con la actividad, la necesidad económica, la adicción, la victimización, el tener varios hijos e hijas, el deseo de darse lujos, el pago de educación superior, discriminación. Así mismo, se indica que hay una cultura facilista que favorece el desarrollo de la actividad, y que se dan situaciones como la inducción, el engaño, la dependencia a las drogas, pérdida de autonomía. Se destacan dos respuestas de las y los participantes:

(...) Porque invierten menor tiempo y ganan más recursos, porque no le exigen nivel educativo, porque tienen la posibilidad de más tiempo de calidad con sus hijos/as para cuidarlos, acompañarlos, porque tienen el día para dedicarse a sus asuntos y porque se sienten atendidas, admiradas.

Redes familiares y sociales frágiles, VIF, abuso sexual, ser víctima del conflicto armado, ser víctima de desplazamiento forzado, bajo nivel educativo (en algunas modalidades), desempleo (en algunas modalidades), influencia de los medios de comunicación, incidencia del grupo de pares en la toma de decisiones, refuerzo de estereotipos sociales, ser víctima de ESCNNA y trata de personas, jefatura de familia y consumo de sustancias, entre otros (...)

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.

En cuanto a las violencias que viven las PRASP 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. Así mismo, procesos de sensibilización y cambio de imaginarios a la sociedad en pleno, con los cuales se reduzca el estigma, se desnaturalice a violencia. Esto debe ir de la mano de campañas de aumento de la denuncia, control permanente de los establecimientos e intervención a la persona que paga por sexo.

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 PRASP.

## Capítulo 5. Identificación y Descripción de Puntos Críticos

De acuerdo con el instrumento “Documento Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos” de la Caja de Herramientas de la Secretaría Distrital de Planeación, “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)

En este sentido para la identificación de estos puntos, de forma previa se identificaron variables que conforman la situación problemática que se busca abordar en esta política, es decir, la vulneración de derechos a la que se ven expuestas las personas que ejercen actividades sexuales pagadas.

En este sentido, la identificación de las variables a intervenir corresponde a análisis técnicos sobre las ASP, a partir de la información cuantitativa y cualitativa (que se presentó anteriormente), y a los resultados de la estrategia del proceso de participación (agenda pública), a la luz de las categorías definidas en el marco conceptual.

En este sentido, se identificaron 94 variables, las cuales se enmarcan en las siguientes temáticas:

Derechos, capacidades y oportunidades:

- Vulneración de derechos
- Falta de oportunidades
- Desarrollo de capacidades (económicas, organizativas, políticas)
- Tipos de violencias que se presentan en el ejercicio de las ASP, (física, sexual, económica, emocional y psicológica)
- Impactos generados en los ámbitos familiar, comunitario, social e institucional

Desde la perspectiva sociocultural:

- El prejuicio, estigma, la discriminación, y la exclusión en el marco de la interacción con actores estratégicos de las ASP (vinculados, clientes, personal logístico, vecindarios, instituciones, y ONG)
- Representaciones sociales de las ASP y de las PRASP

Abordaje institucional:

- Oferta y demanda de servicios del Distrito a las PRASP (Divulgación y conocimiento por parte de las PRASP)
- La necesidad de control sobre los establecimientos comerciales
- Incumplimiento de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial

Condiciones del ejercicio de las ASP<sup>1</sup>:

- Condiciones de seguridad en los establecimientos y espacios públicos
- Condiciones de salud en los establecimientos y espacios públicos
- Condiciones higiénico sanitarias deficientes
- Condiciones de intercambio comercial inequitativas para las PRASP

Así, sobre las 94 variables se hizo un ejercicio de priorización por medio de la metodología “**Taller Participativo**”, por ser un espacio para la generación de conocimiento y consensos a partir del intercambio de experiencias. En esta actividad se contó con la asistencia y colaboración de los actores estratégicos.

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.

A continuación, se exponen las 94 variables que se consideraron en la actividad participativa de priorización, y el número de votos que obtuvo cada variable y que dan como resultado veinte puntos priorizados<sup>2</sup>.

**Tabla 33. Resultados de priorización participativa de variables**

No.	Variable	# de votos	Priorizado
1	Acceso a servicios estatales	30	Sí
2	Actitudes de la comunidad hacia las ASP	9	No
3	Integración territorial de las ASP (concentración o dispersión territorial)	5	No
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)	22	Sí
5	Impacto por el consumo de alcohol, cigarrillo o sustancias psicoactivas por parte de las PRASP	8	No
6	Control institucional a los establecimientos	17	No
7	Acompañamiento institucional en calle	6	No
8	Inclusión social de las PRASP	15	No
9	Ocurrencia de actividades ilegales en el contexto de las actividades sexuales pagadas	17	No
10	Tiempo de permanencia en las actividades sexuales pagadas (relación de la situación de derechos y ciclo vital)	17	No
11	Caracterización de la dinámica de las actividades sexuales pagadas	4	No
12	Disponibilidad de transporte público utilizado por las PRASP para desplazarse en horarios nocturnos	10	No
13	Redes de apoyo	19	Sí
14	Tiempo de permanencia en zonas de concentración de las ASP	4	No
15	Habitabilidad de la vivienda de las PRASP y vinculados	18	Sí
16	Nivel de responsabilidad de las PRASP frente al cuidado de otras personas	10	No
17	Nivel de bienestar de las PRASP (material y psicológico)	5	No
18	Desarrollo humano de las PRASP	14	No
19	Oportunidades para el desarrollo de competencias ciudadanas e incidencia política de las PRASP	27	Sí
20	Oportunidades para el desarrollo de competencias comunicativas de las PRASP (de acuerdo al desempeño del Programa Educación Flexible de la SED)	5	No
21	Oportunidades para el desarrollo de competencias matemáticas de las PRASP y vinculados (de acuerdo al desempeño del Programa Educación Flexible de la SED)	8	No
22	Oportunidades para el desarrollo de competencias para el trabajo	33	Sí
23	Libre desarrollo de la personalidad/libertad de expresión (doble vida)	16	No
24	Libertad de oficio	7	No
25	Caracterización de las personas que demandan ASP	17	No

No.	Variable	# de votos	Priorizado
26	Cambio o alternancia de actividad económica	15	No
27	Descanso y tiempo libre de las PRASP y vinculados	6	No
28	Actividades culturales y recreativas de las PRASP y vinculados	10	No
29	Autonomía económica de las PRASP y vinculados	12	No
30	Autonomía política de las PRASP	8	No
31	Autonomía física de las PRASP (frente a sus derechos sexuales, derechos reproductivos, procesos identitarios, estéticos y corporales, y movilidad)	3	No
32	Manejo de finanzas personales	13	No
33	Atención y protección institucional	10	No
34	Percepción de la comunidad hacia las actividades sexuales pagadas (vecinos, instituciones, organizaciones)	22	Sí
35	Respeto de los derechos hacia PRASP por parte de los clientes de las ASP	19	Sí
36	Representaciones sociales de la prostitución	13	No
37	Consumo de sustancias ilegales en establecimientos (por parte de clientes)	2	No
38	Consumo de sustancias legales en establecimientos (por parte de clientes)	5	No
39	Prácticas de autocuidado	4	No
40	Acceso a servicios de salud	19	Sí
41	Imaginario y estereotipos corporales e identitarios (condiciones para realizar modificaciones en condiciones inseguras)	11	No
42	Seguridad alimentaria (propia y de su hogar)	15	No
43	Niveles de información en derechos sexuales y derechos reproductivos	12	No
44	Riesgos en salud sexual y reproductiva	6	No
45	Interrupciones voluntarias del embarazo	5	No
46	Infecciones de transmisión sexual de PRASP, personal vinculado y clientes	7	No
47	Realización de ASP en gestación	3	No
48	Condiciones de los establecimientos	14	No
49	Dominio de tecnología de la información y la comunicación	7	No
50	Dominio de otros oficios	9	No
51	Grado de protección datos personales	10	No
52	Denuncias frente al cumplimiento normativo en establecimientos	15	No
53	Nivel de conocimiento normativo sobre las ASP	4	No
54	Nivel de organización de las PRAPS y el personal vinculado	5	No
55	Situación de derechos	20	Sí
56	Competitividad de emprendimientos (creación de plataformas para la difusión de bienes y servicios).	18	Sí
57	Niveles de vulnerabilidad social de mujeres que realizan ASP lesbianas y bisexuales	12	No
58	Niveles de vulnerabilidad de hombres gays y bisexuales que realizan ASP	12	No
59	Inclusión y vulnerabilidad de personas transgénero que realizan ASP	20	Sí
60	Nivel de conocimiento de las relaciones entre las personas en condición de discapacidad y las ASP	21	Sí
61	Promoción del envejecimiento activo y con dignidad	42	Sí
62	Niveles de protección de hijo e hijas de PRASP, personal vinculado y niños, niñas y adolescentes vecinos de territorios de concentración ASP	33	Sí
63	Inclusión social de habitabilidad de calle que realizan ASP	15	No

No.	Variable	# de votos	Priorizado
64	Nivel de reconocimiento de derechos de jóvenes que realizan ASP	24	Sí
65	Nivel de reconocimiento de derechos e inclusión social de PRAPS y personal vinculado perteneciente a pueblos ancestrales	8	No
66	Características de la migración interna de las ASP y personal vinculado	11	No
67	Características de la migración externa de las ASP y personal vinculado	17	No
68	Nivel de concentración de establecimientos	7	No
69	Vinculación al sistema de seguridad social	18	Sí
70	Acceso a vivienda	23	Sí
71	Cohesión social	3	No
72	Capacidad de negociación sobre condiciones en los establecimientos	8	No
73	Seguridad humana	26	Sí
74	Dinámicas de intercambio económico en las ASP	3	No
75	Registro comercial de establecimientos de ASP	12	No
76	Percepción sobre el comportamiento económico de las ASP	4	No
77	Dignidad humana	17	No
78	Igualdad en la protección y trato de las autoridades	12	No
79	Cuidado propio	6	No
80	Cumplimiento de medidas legales (establecimientos)	7	No
81	Impacto psíquico de las ASP a quien la ejerce	3	No
82	Impacto emocional de las ASP para quien las realiza	4	No
83	Impacto cognitivo de las ASP a quien las realiza	5	No
84	Impacto de las ASP en la Salud (capacitación en prácticas de protección)	7	No
85	Niveles de vulnerabilidad en la realización de los derechos por contribución de varios factores (multivariante)	7	No
86	Acceso a servicios financieros	16	No
87	Oportunidades (realización del proyecto de vida)	13	No
88	Nivel de seguridad e integridad de las PRASP	10	No
89	Nivel de bienestar físico y mental	10	No
90	Niveles de estigmatización y discriminación	6	No
91	Nivel de institucionalización de la garantía de derechos de las PRASP	18	Sí
92	Armonización y actualización legislativa y normativa	6	No
93	Impacto de los establecimientos de ASP sobre el entorno inmediato (contaminación visual, auditiva, manejo de agua, residuos y zonas de parqueo)	9	No
94	Verdad, justicia y reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia que ejercen ASP	13	No

El ejercicio arrojó como resultado la selección de veinte variables, que se consideraron por las y los participantes los más importantes, las cuales se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 34. Descripción puntos críticos**

No	Punto crítico	# votos	Puesto
----	---------------	---------	--------

No	Punto crítico	# votos	Puesto
61	<p><b><u>Promoción del envejecimiento activo y con dignidad</u></b>  <b>Descripción:</b> A partir de esta variable se establece una conexión entre la vejez y las PRASP, a partir de la cual se reconoce la existencia de personas mayores de 60 años que obtienen su sustento de estas actividades y para quienes es preciso que el Estado garantice una vejez digna. Esto implica revisar aspectos como:  Impacto en la salud de las ASP y de la edad.  Identificación de redes de apoyo y afrontamiento del aislamiento.  Las condiciones materiales para la existencia.  Autodeterminación sobre cómo vivir la vejez.  Vivir la vejez sin humillaciones.  Acompañamiento estatal en la realización de acciones encaminadas a las garantías de existencia y decisión sobre los bienes (pensiones, seguridad social en salud, sucesiones, hogares geriátricos, interdicción, muerte digna).  <b>Indicador:</b>  Niveles de vulnerabilidad frente al ejercicio pleno de derechos: baja, media, alta.  Nivel de autonomía. Baja, media y alta.</p>	42	1
22	<p><b><u>Oportunidades para el desarrollo de competencias para otras actividades económicas</u></b>  <b>Descripción:</b> Considerando que, según los registros administrativos de la Secretaría Distrital de la Mujer, el 83,8% de las PRASP manifiestan su deseo de cambiar de actividad, se requiere fomentar habilidades que faciliten la búsqueda de otras oportunidades y la transición o la alternancia de actividad. (Derechos a la educación y al trabajo)  <b>Indicador:</b> Competencias para el trabajo: baja, media y alta.</p>	33	2
62	<p><b><u>Niveles de protección de hijos e hijas de PRASP, personal vinculado y niños, niñas y adolescentes vecinos de territorios de concentración ASP</u></b><sup>35</sup>  <b>Descripción:</b> Asiste el deber al Estado, a la sociedad y la familia de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes de cualquier acción que limite su ejercicio pleno de derechos. En este orden de ideas, los establecimientos, las PRASP, el personal vinculado, la familia, el vecindario y las instituciones estatales deben tomar todas las acciones necesarias para proteger el interés superior de las y los menores de edad. Ningún niño, niña o adolescente tiene que padecer de actos de estigmatización, discriminación y violencia con ocasión de las actividades económicas que realicen sus padres. En este punto, la sociedad, la familia y el Estado están llamados a proteger a las y los menores y a erradicar cualquier práctica atentatoria de los derechos fundamentales.  Siempre que se observen las condiciones de protección fijadas por la ley, la ocupación de progenitores no tiene por qué constituir en sí misma un criterio para la privación a las o los menores de edad de su familia.  <b>Indicador:</b> Cero tolerancia a la violación de los derechos de las y/o los menores de edad.</p>	33	3
1	<p><b><u>Acceso a servicios estatales</u></b>  <b>Descripción:</b> Se refiere al nivel de acceso a los siguientes servicios estatales:  Servicios del sistema general de salud.  Servicios de justicia.  Servicios de asistencia social.  Servicios de educación formal y para el trabajo.  Divulgación de oferta de servicios estatales.  Ampliación de red de servicios institucionales y de soporte social (otros servicios).  <b>Indicador:</b> Nivel de acceso a servicios estatales bajo, medio, alto</p>	30	4
19	<p><b><u>Oportunidades para el desarrollo de competencias ciudadanas e incidencia política.</u></b>  <b>Descripción:</b>  El índice de desarrollo relativo al género GDI (<i>Gender Development Index</i>) considera la medición desagregada por sexo de aspectos tales como:  Vida saludable y longeva (esperanza de vida).  Conocimiento (años de educación).  Estándar de vida (Gini per cápita).</p>	27	5

<sup>35</sup> La existencia de intercambio de dinero por actos sexuales cuando haya menores involucrados es un delito, y así debe ser asumido por todos los actores involucrados en la política.

No	Punto crítico	# votos	Puesto
	<b>Indicador:</b> GDI bajo, medio o alto		
73	<p><b><u>Seguridad humana</u></b>  <b>Descripción:</b>  Entendida como la protección a las libertades humanas. Según la Comisión de Seguridad Humana, esto significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. Implica también crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. Bajo esta mirada se consideran los siguientes elementos:  Protección a PRASP expuestas a peligro que atenten contra su seguridad  Toma de decisiones y realización del potencial personal  Número de feminicidios y/u homicidios de PRASP  Número de hurtos a personas en el contexto de ASP  Número hurtos a establecimientos Violencia interpersonal  <b>Indicador:</b> Seguridad humana baja, media o alta</p>	26	6
64	<p><b><u>Nivel de reconocimiento de derechos de PRASP jóvenes</u></b>  <b>Descripción:</b>  Entre los 18 y los 28 años se encuentra la mayor proporción de PRASP; de acuerdo con los análisis realizados por Mauricio Rubio (2010) los hombres jóvenes son los principales demandantes de ASP, así como el personal vinculado. Esto demanda un conjunto de acciones afirmativas para garantizar plenamente los derechos de las y los jóvenes de Bogotá. Estas acciones deben centrarse en:  Transformar las condiciones sociales en las que se encuentran los jóvenes que afectan su calidad de vida. Eliminar las barreras existentes para la realización plena de la ciudadanía. Ampliar significativamente las oportunidades para la definición y curso del proyecto vital con total autonomía por parte los jóvenes.  <b>Indicador:</b> Nivel de realización de derechos: bajo, medio y alto</p>	24	7
70	<p><b><u>Acceso a vivienda</u></b>  <b>Descripción:</b>  Acceso a servicios de arrendamiento; dificultades para el acceso a servicios de arrendamiento; acceso a programas de crédito para vivienda; barreras de acceso a programas de crédito para vivienda.  <b>Indicador:</b> Nivel de acceso a vivienda: bajo, medio, alto</p>	23	8
4	<p><b><u>Seguridad y salud en las ASP (impactos)</u></b>  <b>Descripción:</b> Impacto a la salud por condiciones ambientales y comportamentales de las ASP, según sus condiciones físicas, químicas, biológicas, ergonómicas, psicosociales, de saneamiento y de seguridad (Decreto 1295 de 1994).  Esta variable se incluye debido a que la evidencia muestra que las ASP tienen un impacto en la salud en temas circulatorios, por el tiempo que se permanece de pie; problemas auditivos, por el ruido de los establecimientos, etc.  <b>Indicador:</b> Riesgo mínimo, bajo, alto o máximo.</p>	22	9
34	<p><b><u>Percepción de la comunidad hacia las actividades sexuales pagadas (vecinos, instituciones, organizaciones)</u></b>  <b>Descripción:</b> La concepción social de las PRASP puede traducirse en discriminación y, por ende, en limitación para el ejercicio de derechos. Para identificar el pensamiento de la comunidad sobre las PRAPS se contempla:  Reconocimiento de derechos de sus derechos; disminución de los índices de discriminación; denuncia de violencia contra PRASP; aceptación comunitaria de establecimientos donde se ejercen ASP.  <b>Indicador:</b> Índices de discriminación sobre las ASP, actividad parcialmente rechazada o actividad aceptada por parte de la comunidad.</p>	22	10
60	<p><b><u>Nivel de conocimiento de las relaciones entre las personas en condición de discapacidad y las ASP</u></b>  <b>Descripción:</b> Se busca observar, las relaciones entre la discapacidad y las ASP para las personas relacionadas con dichas actividades. Entre los aspectos de mayor interés se</p>	21	11

No	Punto crítico	# votos	Puesto
	<p>encuentran: igualdad y no discriminación; accesibilidad (diseño universal); inclusión social; acceso diferencial a servicios de salud, educación, laborales y productivos, cultura, protección social, recreación (política pública nacional de discapacidad e inclusión social, política pública de discapacidad para el Distrito Capital).</p> <p><b>Indicadores:</b>            Nivel de conocimiento: bajo, medio y alto.            Nivel de inclusión social. Bajo, medio y alto.</p>		
55	<p><b>Situación de derechos</b></p> <p><b>Descripción:</b> Seguimiento permanente a la situación de derechos de las PRASP y vinculados. Incluye: reconocimiento de derechos de las PRASP; respeto de los derechos de las PRASP; protección de derechos de las PRASP; facilitación del ejercicio de derechos de las PRASP; provisión de derechos a las PRASP.</p> <p><b>Indicador:</b> Nivel de información sobre la situación de derechos: insuficiente / suficiente.</p>	20	12
59	<p><b>Inclusión y vulnerabilidad de personas transgénero que realizan ASP</b></p> <p><b>Descripción:</b> vulneración de derechos de las PRASP transgénero, en este sentido hay impactos diferenciales entre hombres y mujeres transgénero que se dedican a las ASP. En el contexto de estas actividades se encuentra una mayor proporción de mujeres transgénero. Se observa que la discriminación se expresa de modo más tajante en formas de confinamiento territorial, creando una suerte de “guetos” en zonas de “tolerancia”. De tal forma que se deben considerar los siguientes aspectos: esperanza de vida para las personas transgénero; nivel de discriminación por identidad de género y ocupación; segregación territorial, social y económica; observancia de los Principios de la Declaración de Yogyakarta. (Derechos sociales, económicos y culturales, derechos políticos; y derecho a la ciudad).</p> <p><b>Indicadores:</b>            Niveles de vulneración de los derechos humanos: baja, media y alta.            Niveles de inclusión social: baja, media y alta.</p>	20	13
13	<p><b>Redes de apoyo</b></p> <p><b>Descripción:</b> Las redes de apoyo entendidas como el conjunto de personas cercanas a quienes realizan ASP, que pueden brindar apoyo emocional, material u otro que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las PRASP.            Intercambio de tipo emocional, material, instrumental, etc.; redes formales (organizaciones, grupos, centro de salud, servicios de escucha etc.); redes informales de familia, amistad, conocidos, etc. (2013, Aranda, C. PP. 239).</p> <p><b>Indicadores:</b>            Ausencia o presencia de redes,            Calidad de las redes de apoyo (red unidimensional: emocional, material o instrumental), bidimensional (emocional y material, por ejemplo) y tridimensional (emocional, material e instrumental)</p>	19	14
35	<p><b>Respeto de los derechos hacia PRASP por parte de los clientes de las ASP</b></p> <p><b>Descripción:</b> Las PRAPS ante todo son sujetos de derechos, y en la interacción con los clientes o demandantes de sus servicios debe observarse el reconocimiento y respeto pleno a todos sus derechos e integridad. Se consideran parte de esta variable: las denuncias hacia los clientes; los hechos violentos no denunciados; el cumplimiento de las condiciones pactadas (pago y actividades a realizar); y percepción de los clientes sobre las PRASP.</p> <p><b>Indicador:</b> Número de denuncias</p>	19	15
40	<p><b>Acceso a servicios de salud</b></p> <p><b>Descripción:</b>            La CEDAW en su Recomendación general 24. Numeral 6. Señala: Si bien las diferencias biológicas entre mujeres y hombres pueden causar diferencias en el estado de salud, hay factores sociales que determinan el estado de salud de las mujeres y los hombres, y que pueden variar entre las propias mujeres. Por ello, debe prestarse especial atención a las necesidades y los derechos en materia de salud de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos como los de las emigrantes, las refugiadas y las desplazadas internas, las niñas y las ancianas, las mujeres que trabajan en la prostitución, las mujeres autóctonas y las mujeres con discapacidad física o mental.</p>	19	16

No	Punto crítico	# votos	Puesto
	Aspectos: afiliación al sistema de salud; tipo de régimen; uso del sistema de salud; portabilidad (de ser necesario); conocimiento sobre el sistema de salud; promoción de la salud y prevención de la enfermedad; acceso y uso de dispositivos médicos (condones). <b>Indicador:</b> No accesible, accesible		
15	<b>Habitabilidad de la vivienda de las PRASP y vinculados</b> <b>Descripción:</b> El concepto de habitabilidad permite de manera amplia concebir la calidad de vida de las personas. Las condiciones de la vivienda pueden considerarse factores de riesgo o determinantes del estado de salud. La habitabilidad está determinada por: Índices de seguridad de la localidad y UPZ donde permanecen y/o viven las PRASP y personas vinculadas. Tipo de vivienda: apartamento, casa, habitación, establecimiento, residencia, paga diario, etc. Tipo de ocupación de la vivienda: propia, arriendo, ocupación de hecho, Área en m <sup>2</sup> y número de personas del hogar. Servicios públicos: agua, energía, gas, TV, Internet. Sistema de transporte: acceso a medios de transporte públicos. <b>Indicadores:</b> Porcentaje de propietarias / propietarios de vivienda Porcentaje de vivienda con más de 2.5 ocupantes por dormitorio	18	17
56	<b>Competitividad de emprendimientos (creación de plataformas para la difusión de bienes y servicios).</b> <b>Descripción:</b> Hay PRASP y personal vinculado que tiene ideas o negocios, que requieren impulso para su crecimiento. En este sentido, una forma de apoyar los emprendimientos es mediante: formación en emprendimientos; en técnicas empresariales, comercio, producción, entre otras. <b>Indicador:</b> Competencias para el emprendimiento: baja, media y alta.	18	18
69	<b>Vinculación al sistema de seguridad social</b> <b>Descripción:</b> Afiliación al sistema de seguridad social; barreras a la afiliación al sistema de seguridad social; afiliación a ARL; barreras de atención en los servicios de las entidades de salud. <b>Indicador:</b> Porcentaje de vinculación al Sistemas de Seguridad Social.	18	19
92	<b>Nivel de institucionalización de la garantía de derechos de las PRASP</b> <b>Descripción:</b> El papel del Estado en relación con sus ciudadanas y ciudadanos es la de garantizar el ejercicio pleno de derechos y para lograrlo debe contar con el arreglo institucional pertinente, el cual abarca: Servicios especializados. Servidores dedicados a atender acciones para las PRASP y vinculados; presupuestos asignados a generar impacto en las PRASP y vinculados; aspectos programáticos. <b>Indicadores:</b> Porcentaje de asignación presupuestal Porcentaje de servidores públicos por tiempo de dedicación especializado en ASP Porcentaje de metas relacionadas con el tema Porcentaje de proyectos, planes, programas y proyectos	18	20

Si bien las anteriores variables fueron las priorizadas en el Taller, es necesario revisar que los análisis desde los enfoques de género y diferencial, permiten observar que ante la vulneración de derechos que sufren las PRASP, se identifican otros elementos que influyen directamente en esta problemática, como son:

- **Los niveles de estigmatización y discriminación**, pues se observa que esto incrementa los problemas relacionados con la exclusión, las creencias y actitudes negativas, los prejuicios, y las situaciones de violencias.
- Así mismo las variables relacionadas con el **derecho a la salud**, en particular los **derechos sexuales y derechos reproductivos, y la salud mental**, por tanto la salud para las PRASP, se abordan generalmente desde la salud física y en particular con lo referido al VIH-Sida, las ITS, y al consumo de sustancias psicoactivas. Sin embargo,

es necesario ampliar y reconocer que el derecho a la salud debe observarse desde una concepción amplia e integral y en el caso de las personas que realizan actividades sexuales, que son en su mayoría mujeres, y dados los impactos de las ASP se deben priorizar los derechos sexuales, derechos reproductivos y la salud mental.

- **Víctimas del conflicto Armado en Colombia que ejercen ASP.** Por ser sujetos de especial protección.

De tal forma que a continuación se presentan los puntos críticos, las cuales se enmarcan en las temáticas de: 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 escenarios de acción, sin embargo, es orientadora, porque estas temáticas no son excluyentes, si no por el contrario se interrelacionan.

#### **Derechos, capacidades y oportunidades:**

- PC 19. Oportunidades para el desarrollo de competencias ciudadanas e incidencia política de las PRASP
- 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 PRASP:

- 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)
- 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 del ejercicio 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, ergonómicas, psicosociales, de saneamiento y de seguridad)
- PC 35. Respeto de los derechos hacia PRASP por parte de los clientes de las ASP

De acuerdo con la identificación de estos puntos críticos es importante observar que si bien se hace un abordaje desde el enfoque de género y el enfoque diferencial, frente a las orientaciones sexuales e identidades de género, es necesario tener en cuenta las categorías analíticas del enfoque diferencial poblacional, (esto en concordancia con lo propuesto por la Secretaría Distrital de Planeación), en tanto hay elementos frente al ciclo vital (etario o transcurrir de vida), que acentúan la vulneración de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas. Así como la disposición de la Corte Constitucional frente a la protección especial a las víctimas del conflicto armado en Colombia; elementos que se observarán en el capítulo de enfoques.

## Capítulo 6. Análisis del marco jurídico

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 normatividad 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 normatividad 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 adolescentes- ESCNNA, en las que no existe consentimiento y 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 edad, demanda de explotación sexual comercial de niños, niñas o adolescentes, pornografía<sup>36</sup> con menores de 18 años, turismo sexual<sup>37</sup>, prostitución de menores de 18 años y facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con menores de edad, se encuentran penalizadas en Colombia, con el objetivo legítimo y deseable de suprimir y perseguir estas actividades ilegales y vulneratorias de derechos humano... (Sentencia T-594 de 2016)

De ahí que la Corte Constitucional en la Sentencia T-736-15 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

---

<sup>36</sup> Actualmente el concepto es abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

<sup>37</sup> Actualmente, se habla de explotación sexual en contextos de viajes y turismo.

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 las PRASP, 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 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.

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

En consecuencia, este capítulo precisará, en primer lugar, los conceptos de prostitución, trabajo sexual, trata y explotación sexual, tráfico y turismo sexual<sup>38</sup> asociados con las actividades sexuales pagadas. En segundo lugar, se presenta de manera sintética los enfoques prohibicionista, abolicionista, regulacionista y laborista que han caracterizado las intervenciones normativas y de políticas públicas sobre el tema y se incluye una propuesta institucional de abordaje de las actividades sexuales pagadas. En tercer lugar, se realiza un análisis de la reglamentación internacional sobre las ASP. Posteriormente se revisan algunos derechos interrelacionados e interdependientes a las ASP. Finalmente, se analiza el marco normativo nacional y distrital sobre las ASP a partir de los enfoques tradicionales de abordaje de las ASP.

## **6.1. Fronteras tenues: prostitución, trabajo sexual, trata y explotación sexual, tráfico, turismo sexual<sup>39</sup> 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, explotación sexual y violencia sexual cómo han sido acogidas en el marco normativo colombiano

### **6.1.1 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

---

<sup>38</sup> Actualmente, se habla de explotación sexual en contextos de viajes y turismo.

<sup>39</sup> Actualmente, se habla de explotación sexual en contextos de viajes y turismo.

prostitución frente al 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 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 ilícita<sup>40</sup>.

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 en la Corte Constitucional reiteró las reglas jurisprudenciales fijadas en la Sentencia T-629 de 2010 e indicó que la omisión 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

---

<sup>40</sup> En ese sentido ver entre otras decisiones las Sentencias T-620 de 1995, SU-476 de 1997

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.

Mas 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 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 que debe controlar sus efectos negativos<sup>41</sup>.

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

---

<sup>41</sup> 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

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.

A continuación, en la Tabla No. 35 se sintetizan las principales decisiones de la Corte Constitucional en las que se ha analizado los derechos de las personas que desarrollan actividades sexuales pagadas.

**Tabla 35. Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre ASP**

Sentencia	Tema Tratado	Consideraciones de la Corte Constitucional
T-620/95	Actividad de prostitución en sector residencial. Ordena cumplir las disposiciones del Código de Policía en Circasia (Quindío) en torno al retiro y cierre de establecimientos de prostitución de zonas residenciales.	La prostitución es una conducta no deseable pero que debe tolerarse, en aras del derecho al libre desarrollo de la personalidad, siempre que no vaya "(...) en contra de los derechos prevalentes de los niños, ni contra la intimidad familiar, ni contra el derecho de los demás a convivir en paz en el lugar de su residencia". El papel del Estado Social de derecho es controlarla para evitar sus efectos "nocivos".
SU-476/97	Negligencia en adoptar medidas eficaces para controlar la prostitución y travestismo en el Chicó. Ordenar la prohibición de actuaciones de la Administración Distrital conforme a lo estipulado en el Código de Policía Nacional y Distrital.	En ejercicio de la prostitución, el interés general debe prevalecer sobre el interés particular.
C-507/99 y C-431/04	Exequibilidad de la sanción por actos de prostitución dentro de instalaciones castrenses. Inexequible considerar las personas que ejercen la prostitución como delincuentes o antisociales.	N/A
C-318/03	Considera exequible el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil <sup>42</sup> y la Utilización de los Niños en la Pornografía <sup>43</sup> , adoptado en Nueva York, el veinticinco (25) de Mayo de dos mil (2000)	N/A
Autos 092 de 2008, 098 de 2013, 009 de 2015 y 737 de 2017, que realizan seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004	Reconocimiento de las mujeres como sujeto de especial protección constitucional y mayor vulnerabilidad debido al impacto diferencial y desproporcionado en términos de género del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado de ser víctimas de diferentes tipos de violencia, en especial abuso sexual, prostitución forzada, esclavitud sexual o trata de personas.	N/A
C-636/09	Exequibilidad del artículo 213 de la Ley	La penalización de la inducción a la prostitución

<sup>42</sup>Actualmente el concepto que engloba la Convención sobre los derechos del niño es explotación sexual infantil y material de abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

<sup>43</sup>Actualmente el concepto es abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

Sentencia	Tema Tratado	Consideraciones de la Corte Constitucional
	599 de 2000, modificado por el artículo 8 de la Ley 1236 de 2008 (Código penal), que tipifica como un delito la inducción a la prostitución	es una acción del Estado ajustada a la Constitución
T-629/10	Contrato realidad en caso de trabajadora sexual.	<p><u>El ejercicio de la prostitución será una conducta lícita siempre que se cumplan los siguientes presupuestos:</u> "i) respete la libertad y dignidad humanas, así como los derechos ajenos; ii) respete los límites más severos previstos en los tipos penales del título IV, capítulo cuarto del Código Penal, a más de cualquier otro delito; iii) de cumplimiento a las normas de carácter policivo existentes, relacionadas con el uso del suelo, la salubridad y de comportamiento social. <u>En el ejercicio de la prostitución entran en juego varios derechos fundamentales:</u> "(...) para la persona que la ejerce representa el ejercicio de la libertad, el derecho y el deber del trabajo y también, de un oficio que debe escoger con libertad y autonomía (artículos 25 y 26 CP), asumiendo las cargas y riesgos que supone, pero también, ante todo, con la expectativa legítima de que la prestación de los servicios que depara le permita obtener un beneficio económico"</p> <p><u>Si bien el ejercicio de la prostitución no se realiza bajo la modalidad de contratos formales de trabajo, que podría establecerse en ejercicio de cualquier profesión, puede haber contrato realidad</u>, en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas, bajo los siguientes presupuestos: cuando el o la trabajadora sexual ha actuado bajo plena capacidad y voluntad, cuando no haya habido inducción ninguna a la prostitución, cuando se desarrolle bajo condiciones de dignidad y libertad para el trabajador y por supuesto cuando exista subordinación limitada por las características de la prestación, continuidad y pago de una remuneración previamente definida.</p>
T-736/15	En los eventos en que sea necesario reubicar a las trabajadoras sexuales, se deben garantizar sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital y el principio de confianza legítima concertándole un plan de reubicación que garantice las condiciones para que sea posible la continuidad de su actividad comercial en la nueva zona.	<p><u>Las y los trabajadores sexuales son sujetos de especial protección constitucional:</u> "Los trabajadores sexuales conforman un grupo discriminado y marginado por su actividad respecto a los cuales el Estado tiene un deber de especial protección bajo los mandatos constitucionales de la igualdad material. Es necesario enfatizar que existe una diferencia entre el trabajo sexual lícito que parte del ejercicio de la voluntad libre y razonada de su titular, así se dé en contextos de vulnerabilidad socioeconómica, y la prostitución forzada o la explotación de seres humanos por el lucro económico de tercero"</p>
T-594/16	Retención transitoria de mujeres trabajadoras sexuales con base en criterios discriminatorios, como una forma de perfilamiento, viola sus derechos a la libre circulación, la libertad personal y la dignidad.	<p><u>La retención transitoria de mujeres trabajadoras sexuales como medida sancionatoria por uso del espacio público es inconstitucional:</u> "(...) la retención transitoria no puede ser utilizada para encubrir medidas sancionatorias de ningún tipo, ni para lograr otros objetivos como la limitación al derecho a la circulación de unas personas que hacen parte de un grupo marginado y</p>

Sentencia	Tema Tratado	Consideraciones de la Corte Constitucional
		vulnerable por su dedicación. Esa distinción de trato no tiene un fundamento constitucional y es claramente discriminatorio El perfilamiento de trabajadores sexuales por parte de la Policía está prohibido.

Por otro lado, también es importante tener en cuenta que de manera reciente la Ley 1801 de 2016<sup>44</sup> 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 ejercicio<sup>45</sup>, 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 de los derechos de quienes realizan actividades sexuales pagadas, pues a partir de estos se cataliza la deconstrucción de los prejuicios y estereotipos que informan la formulación y aplicación del derecho.

### **6.1.2 Trata de personas, explotación sexual, tráfico de migrantes, explotación de menores de edad en contextos de viajes y turismo y derechos de las víctimas de violencia sexual**

De manera frecuente se asocia la prostitución con la trata de personas, explotación sexual, tráfico de migrantes, explotación de menores de edad 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.

Así, el artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños<sup>46</sup>, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>47</sup> 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

<sup>44</sup> Ley 1801 de 29 de julio de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”

<sup>45</sup> 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 ...”

<sup>46</sup> 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”.

<sup>47</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 55/25 de 15 de noviembre de 2000.

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;

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 2005<sup>48</sup> 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 188<sup>a</sup> de la Ley 599 de 2000<sup>49</sup>, adicionado por la Ley 747 de 2002<sup>50</sup> y modificado por la Ley 890 de 2004<sup>51</sup>, 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 sexual<sup>52</sup> 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 188<sup>a</sup>- Ley 599 de 2000 Código Penal Colombiano).

En ese sentido, a partir de las definiciones establecidas en el Protocolo 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 de cualquier índole, para sí o para otra persona, lo que incluye la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual.

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

<sup>48</sup> 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”

<sup>49</sup> Ley 599 de 24 de julio de 2000, “Por la cual se expide el Código Penal”.

<sup>50</sup> 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”.

<sup>51</sup> Ley 890 de 7 de julio de 2004, “Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”.

<sup>52</sup> Actualmente, se habla de explotación sexual en contextos de viajes y turismo.

Ahora bien, es importante precisar que la Ley 1453 de 2011<sup>53</sup> 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 mendicidad<sup>54</sup>.

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:

“...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, es decir, obtener provecho de cualquier índole, 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

---

<sup>53</sup> 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”.

<sup>54</sup> 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.

especial de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual<sup>55</sup>.

De dicho marco normativo se destaca la definición de prostitución y pornografía infantil<sup>56</sup> que recoge el 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<sup>57</sup> y que se transcriben a continuación:

- “... b) Por prostitución infantil se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución;
- 9) Por pornografía infantil<sup>58</sup> 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 sexual<sup>59</sup> introducido por la Ley 1336 de 2009<sup>60</sup> en el que se castiga la utilización sexual de niñas, niños y adolescentes en actividades turísticas.

Por otro lado, el tráfico de migrantes es una conducta tipificada en el Código Penal y definida en los siguientes términos:

“Del tráfico de migrantes. Modificado por el art. 1, Ley 747 de 2002 El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para si o otra persona, incurrirá en prisión de seis (6) años a ocho (8) años y una multa de cincuenta a cien salarios mínimos legales mensuales Vigentes (...)” (Artículo 188-Ley 599 de 2000 Código Penal Colombiano)

De esa manera, el tráfico de migrantes se configura al participar en la entrada o salida de personas del país sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el fin de obtener cualquier provecho incluido el lucro, para sí o para otra persona.

Esta conducta a diferencia de la trata de personas requiere para su configuración que se infrinjan las normas de migración para ingresar o salir de país.

Así, tras revisar las diferencias entre los delitos de trata de personas, el tráfico de migrantes, 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

---

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> Actualmente el concepto es abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

<sup>57</sup> Actualmente el concepto es abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

<sup>58</sup> Actualmente el concepto es abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

<sup>59</sup> Actualmente, se habla de explotación sexual en contextos de viajes y turismo.

<sup>60</sup> 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”.

encuentran penalizadas en Colombia...” (Sentencia T-594 de 2016).

Por otro lado, mediante la Ley 1719 de 2014<sup>61</sup> 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<sup>62</sup>; **(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<sup>63</sup> y las recomendaciones para los funcionarios judiciales en el tratamiento de la prueba<sup>64</sup>; **(iii)** medidas de protección y reglas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual<sup>65</sup>; **(iv)** medidas de atención en salud para las víctimas de violencia sexual<sup>66</sup>; **(v)** medidas de reparación integral para las víctimas de violencia sexual<sup>67</sup>; y **(vi)** la necesidad de fortalecer la política del Ministerio de Defensa en materia de derechos sexuales y reproductivos, salud sexual y reproductiva, equidad y violencia basada en género<sup>68</sup>.

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<sup>69</sup>; **(ii)** actos sexuales con persona protegida menor de catorce años<sup>70</sup>; **(iii)** prostitución forzada en persona protegida<sup>71</sup>; **(iv)** esclavitud sexual en persona protegida<sup>72</sup>; **(v)** trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual<sup>73</sup>; **(vi)** esterilización forzada en persona protegida<sup>74</sup>; **(vii)** embarazo forzado en persona protegida<sup>75</sup>; **(viii)** desnudez forzada en persona protegida<sup>76</sup>; y **(ix)** aborto forzado en persona protegida<sup>77</sup>.

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, 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

---

<sup>61</sup> Ley 1417 de 18 de junio de 2019, *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.*

<sup>62</sup> Artículo 13 de la Ley 1719 de 2014

<sup>63</sup> Artículo 17 de la Ley 1719 de 2014

<sup>64</sup> Artículo 18 de la Ley 1719 de 2014

<sup>65</sup> Artículo 22 de la Ley 1719 de 2014

<sup>66</sup> Artículo 23 de la Ley 1719 de 2014

<sup>67</sup> Artículo 25 de la Ley 1719 de 2014

<sup>68</sup> Artículo 30 de la Ley 1719 de 2014

<sup>69</sup> Artículo 2 de la Ley 1719 de 2014

<sup>70</sup> Artículo 3 de la Ley 1719 de 2014

<sup>71</sup> Artículo 4 de la Ley 1719 de 2014

<sup>72</sup> Artículo 5 de la Ley 1719 de 2014

<sup>73</sup> Artículo 6 de la Ley 1719 de 2014

<sup>74</sup> Artículo 7 de la Ley 1719 de 2014

<sup>75</sup> Artículo 8 de la Ley 1719 de 2014

<sup>76</sup> Artículo 9 de la Ley 1719 de 2014

<sup>77</sup> Artículo 10 de la Ley 1719 de 2014

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.

## **6.2 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-CEDAW<sup>78</sup> 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.

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. 19<sup>79</sup> en su 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 sexual<sup>80</sup>, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo en los países desarrollados y el casamiento de mujeres de los países en desarrollo con extranjeros; prácticas que son incompatibles con la igualdad 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 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

---

<sup>78</sup> 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".

<sup>79</sup> Adoptada por el Comité de la CEDAW en el 11º período de sesiones en el año 1992.

<sup>80</sup> Actualmente, se habla de explotación sexual en contextos de viajes y turismo.

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 lo anterior, el Comité CEDAW recomendó a los Estados describir en sus informes la magnitud los problemas identificados por el Comité y las medidas de sanción, prevención y rehabilitación adoptadas para proteger a las mujeres que "...se prostituyan o sean víctimas de trata y de otras formas de explotación sexual..." (numeral 24, literal h de la Recomendación general No. 19)

Por otro lado, el Comité de la CEDAW en su Recomendación general No. 24 sobre la mujer y la salud<sup>81</sup> 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 trabajan en la prostitución.

De igual forma, en el numeral 18 de la 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.

Por lo anterior, el Comité CEDAW indicó que los Estados Partes deben garantizar, sin prejuicio 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 Culturales<sup>82</sup> reconoce el derecho al trabajo que incluye la libertad de elegirlo y la obligación de los estados de tomar medidas adecuadas para su garantía<sup>83</sup>, en dicho instrumento también se reconoce el derecho a la seguridad social<sup>84</sup> y al disfrute del más alto nivel posible en materia de salud física y mental<sup>85</sup>.

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.<sup>86</sup>

Igualmente, es importante tener en cuenta que el Convenio No. 29 de la OIT<sup>87</sup> 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...".

---

<sup>81</sup> Adoptada por el Comité de la CEDAW en el 20º período de sesiones en el año 1999.

<sup>82</sup> 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"

<sup>83</sup> Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

<sup>84</sup> Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

<sup>85</sup> Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

<sup>86</sup> 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)"

<sup>87</sup> 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)."

Ahora bien, teniendo en cuenta que, como se mencionó en el capítulo 5, uno de los puntos críticos identificados en el proceso de formulación de la PPASP es el reconocimiento de la vulnerabilidad acentuada de personas transgénero que realizan ASP y la inclusión de sus requerimientos en dicha política.

Así, 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.

En ese sentido, los Principios de Yogyakarta<sup>88</sup> 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, recogen la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos relevante 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.

De ahí que, es importante reconocer e implementar los principios de Yogyakarta (2006), los cuales consideran que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Todos los derechos humanos son universales, complementarios, indivisibles e interdependientes. 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. Los 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.

Aunado a lo anterior, la Resolución HRC/32 de 24 de junio de 2016 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones<sup>89</sup> 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 de los Derechos Humanos también ha desarrollado el marco de protección de los derechos de las personas con discapacidad, perteneciente a pueblos indígenas y ha proscrito la discriminación racial en diversos instrumentos internacionales. Entre esos instrumentos se destacan los siguientes:

---

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> Resolución HRC/32 proferida el 24 de junio de 2016 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el 32° periodo de sesiones.

- 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.

### **6.3 Derechos interrelacionados e interdependientes a las ASP en Colombia**

La Declaración y Programa de Acción de Viena reconoció la universalidad, indivisibilidad, interrelación e interdependencia de los derechos humanos<sup>90</sup> y señaló que los derechos humanos de las mujeres y niñas son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales<sup>91</sup>.

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 dignidad humana, la igualdad y 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

---

<sup>90</sup> Párrafo 5.

<sup>91</sup> Párrafo 18.

Constitucional en la Sentencia T-881 de 2002.

Así la dignidad humana como derecho, principio y valor es de gran importancia en la regulación normativa y la formulación de políticas públicas sobre ASP, pues 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 redundante 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 otros<sup>92</sup>.

Aunado a lo anterior, el derecho a la igualdad cobra especial importancia en la formulación de políticas públicas sobre ASP, pues permite el diseño de acciones afirmativas y de no discriminación en favor de quienes ejercen estas actividades.

En ese sentido, es necesario tener en cuenta que el artículo 13 de la Constitución Política reconoce 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 afirmativas a favor de sujetos de especial protección constitucional, para alcanzar la igualdad material y con ello proteger su dignidad humana en un Estado Social de Derecho; entre estas- os a quienes ejercen ASP.

Las acciones afirmativas han sido definidas por la Corte Constitucional como medidas transitorias que promueven la transformación de las relaciones de desigualdad y discriminación que afectan a grupos, colectivos y sujetos. Estas medidas hacen uso de un trato diferenciado y desigual para avanzar en la garantía de la igualdad material<sup>93</sup>.

Así, siguiendo los criterios de la Corte Constitucional, las acciones afirmativas pueden derivarse en: (i) acciones de concientización, encaminadas a la formación y orientación sobre una problemática<sup>94</sup>; (ii) acciones de promoción y facilitación<sup>95</sup>, buscan impulsar la igualdad a través de incentivos; y (iii) acciones de discriminación inversa o positiva pueden apelar a criterios o categorías como la raza, la etnia, la identidad de género, el sexo, etc. Para atender y contener el efecto de relaciones y prácticas sociales desiguales, buscando su transformación progresiva<sup>96</sup>.

Como se ha visto, quienes ejercen ASP han sido reconocidos como sujetos de especial protección y pertenecientes a un grupo estigmatizado, por lo que es necesario el diseño de acciones afirmativas con el fin de materializar su derecho a la igualdad, promover su no discriminación y garantizar el goce efectivo de sus derechos.

---

<sup>92</sup> Sentencia T-881/02

<sup>93</sup> 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.

<sup>94</sup> Sentencia T-500 de 2002

<sup>95</sup> Sentencia C- 371 de 2000

<sup>96</sup> Sentencia C- 371 de 2000

También debe reiterarse que quienes ejercen ASP no son un grupo homogéneo de personas lo que hace necesario que en el diseño de acciones afirmativas en su favor sean tenidos en cuenta otros criterios como la edad, el género, la raza, etc. Que pueden acentuar su situación de vulnerabilidad y discriminación.

De esa manera, es necesario tener en cuenta la normatividad nacional diseñada para garantizar los derechos de las personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad, en particular, personas con orientaciones sexuales o identidades de género no normativas, víctimas del conflicto armado, afrodescendientes, pertenecientes a pueblos indígenas y personas con discapacidad, entre otros, dado que esas disposiciones normativas incluyen conceptos y principios que permitirán desarrollar el enfoque de derechos y diferencial en la formulación de la PPASP en la ciudad de Bogotá<sup>97</sup>.

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.

En esa misma sentencia, la Corte Constitucional ha establecido 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..."<sup>98</sup>

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 sexualidad<sup>99</sup>; (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 sexualidad<sup>100</sup>; 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 reproductivos<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> En ese sentido, se destacan los siguientes instrumentos normativos de carácter nacional diseñadas para garantizar los derechos de las personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad: (i) Ley 1448 de 2011: en esta Ley el Estado colombiano reconoce los impactos diferenciales del conflicto armado a partir de criterios como la edad, el género, la orientación sexual y la situación de discapacidad; por lo que las medidas de asistencia, atención y reparación deben incluir el enfoque diferencial y contribuir a la eliminación de los esquemas de discriminación que ocasionaron los hechos victimizantes; (ii) Ley 1618 de 2013 : señaló que las entidades públicas son responsables de la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad, debiendo asegurar que todas las políticas, planes y programas, garanticen el ejercicio total y efectivo de sus derechos. Lo anterior con el fin de garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad; y (iii) Ley 1752 de 2015: incluyó en el Código Penal los delitos de actos de discriminación y hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política, origen nacional, étnico o cultural, nacionalidad, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación.

<sup>98</sup> Sentencia T- 274 de 2015

<sup>99</sup> Ver sentencia T-293 de 1998.

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Ver

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 2006<sup>102</sup>; (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 reproductor<sup>103</sup>.

#### **6.4 Panorama normativo Nacional de las ASP**

Como lo identificó la Corte Constitucional en la Sentencia T-594 de 2016, en Colombia la regulación normativa sobre actividades sexuales pagadas-ASP hace énfasis en el ámbito urbanístico y sanitario<sup>104</sup>. Incluso, la regulación de las ASP en el contexto sanitario se ha centrado en la atención y prevención de las enfermedades de transmisión sexual, aun en esa materia existe un déficit de normatividad que aborde la salud de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, más allá del ámbito sexual y reproductivo.

Esta omisión normativa, se reitera, profundiza el estigma social y aumenta la clandestinidad de esta población. De ahí que, la Corte Constitucional en la Sentencia T-736-15, 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.

De esa manera, el marco jurídico colombiano deberá articularse en torno a los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, incluyendo sus derechos al trabajo y la participación de esta población.

Ahora bien, el marco normativo nacional sobre ASP no puede ser clasificado como prohibicionista, abolicionista, regulacionista, o laboralista; modelos descritos en marco conceptual.

Así, más que adscribirse a alguna de estas corrientes, 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.

En ese sentido, por ejemplo, la Ley 599 de 2000- Código Penal Colombiano sanciona la inducción a la prostitución, es decir, el acto de persuasión, instigación y/o provocación

---

fundamento 6.

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2009. Ver fundamentos 7 y 8.

<sup>104</sup> La regulación de las ASP en el contexto sanitario se ha centrado en la atención y prevención de las enfermedades de transmisión sexual, por lo que incluso un déficit de normas que aborden la salud de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, más allá del ámbito sexual y reproductivo, así como dirigidas a la participación y organización de esta población.

para que una persona se prostituya, con el objeto de obtener lucro o beneficio alguno<sup>105</sup>. Esta medida es propia del enfoque prohibicionista.

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 sexual<sup>106</sup> de menores (Artículo 219).

Al mismo tiempo, en consonancia con un enfoque abolicionista, el Código Penal considera lícito el acto individual de vincularse a la actividad, razón por la cual la persona que la realiza no puede ser perseguida sólo por ese hecho, ni tampoco lo es quien desarrolla actividad económica en torno suyo<sup>107</sup>. 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, también plantea algunos elementos asociados a dicho enfoque, esta Ley 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. Así lo expresa la citada norma:

“...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...”(Artículo 42. Capítulo III. Ley 1801 de 2016).

Sin embargo, en el Código Nacional de Policía y Convivencia predominan las medidas de tipo regulacionista, es decir, 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 2004<sup>108</sup>, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional No. 4002 de 2004<sup>109</sup> también acogen un enfoque regulacionista que presupone la existencia de la prostitución y la necesidad de su regulación para garantizar derechos de terceros. Así estas normas establecen las

<sup>105</sup> 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.

<sup>106</sup> Actualmente, se habla de explotación sexual en contextos de viajes y turismo.

<sup>107</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-629 de 2010. Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Ver fundamento 2.4.4.

<sup>108</sup> Ley 902 de 26 de julio de 2004“

<sup>109</sup> Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

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.

A continuación, en la tabla No. 36 se presenta una síntesis de la clasificación normativa según el enfoque de abordaje de las ASP adoptado y algunas observaciones sobre su impacto en la garantía de derechos de la población que ejerce estas actividades:

**Tabla 36. Clasificación de la normatividad nacional sobre ASP según enfoque adoptado**

Norma	Contenido/Observaciones	Enfoque adoptado
Ley 599 de 2000 “Código penal” y modificaciones por las leyes: 747 de 2002, 985 de 2005, 1236 de 2008, 1257 de 2008, 1329 de 2009 y 1336 de 2009	Prohíbe la inducción a la prostitución (proxenetismo). Sanciona la prostitución forzada, la trata de personas con fines de prostitución, la explotación sexual comercial y el turismo sexual <sup>110</sup> . Agrava las penas si se trata de niños, niñas y adolescentes	Enfoques prohibicionista y abolicionista.
Ley 902 de 2004 Decreto 4002 de 2004	Establecen restricciones para la ubicación de establecimientos en los que se ejerce la prostitución (incompatibilidad con usos residenciales y dotaciones educativas)	Enfoque regulacionista
Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Policía”	Reconoce que la prostitución en sí misma no es un delito: las personas que realizan esta actividad son más vulnerables frente a distintas formas de violencia y violación de derechos. Fija una serie de requisitos para los establecimientos, inmuebles o lugares de ejercicio, así como conductas que deben seguir las/los propietarios/as y personal de estos, las personas que realizan la actividad y quienes la demanden, cuyo incumplimiento acarrea sanciones como la suspensión temporal o permanente de la actividad, la participación en programas pedagógicos o multas.	Enfoque abolicionista/ enfoque regulacionista No establece rutas o medidas de restitución de derechos para las personas que realizan las actividades sexuales pagas. No establece mecanismos para prevenir o sancionar el abuso de autoridad por parte del cuerpo de policía. Las normas relativas a salud se enfocan de manera exclusiva en la prevención de la transmisión de ITS, desconociendo otros ámbitos de la salud de las personas que realizan la actividad.

Fuente: Elaborado por la Dirección de Gestión del Conocimiento

## 6.5 Panorama normativo Distrital de las ASP

Es importante destacar que, a nivel distrital, el Decreto 668 de 2017<sup>111</sup> 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, de acuerdo con la Guía para la Formulación e Implementación de las Políticas Públicas del Distrito

<sup>110</sup> Actualmente, se habla de explotación sexual en contextos de viajes y turismo.

<sup>111</sup> 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*

Capital de la Secretaría Distrital de Planeación.

En este contexto se pone de manifiesto que, el Decreto Distrital 668 de 2017 otorga al Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital-CONPES D.C., la función de articulación en la formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas distritales, garantizando la unidad de criterio y la coordinación de las actividades de las distintas unidades ejecutoras de la política económica y social.

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 y adoptan por regla general un enfoque regulacionista:

El Acuerdo Distrital No. 079 de 2003<sup>112</sup>- 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<sup>113</sup>; (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<sup>114</sup>; (iii) enuncia los comportamientos que deben observar quienes ejercen la prostitución para proteger la salud y la convivencia, es decir el interés general<sup>115</sup>; (iv) señala los comportamientos de “[...] **quienes utilizan personas en prostitución** [...]” para salvaguardar la salud y la convivencia<sup>116</sup>; (v) reglamenta el funcionamiento y ubicación de los establecimientos y lugares en los que se ejerce la prostitución<sup>117</sup>; y (vi) incluye como obligación de las autoridades distritales la prevención de la prostitución y facilitar la rehabilitación de quien la ejerza<sup>118</sup>....

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 2005<sup>119</sup> 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

<sup>112</sup> Acuerdo Distrital No. 079 de 20 de enero de 2003, “Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C.”

<sup>113</sup> Artículo 38 del Acuerdo Distrital No. 079 de 2003

<sup>114</sup> Artículo 46 del Acuerdo Distrital No. 079 de 2003

<sup>115</sup> Artículo 47 del Acuerdo Distrital No. 079 de 2003

<sup>116</sup> Artículo 49 del Acuerdo Distrital No. 079 de 2003

<sup>117</sup> Artículos 50 y 51 del Acuerdo Distrital No. 079 de 2003

<sup>118</sup> Artículo 52 del Acuerdo Distrital No. 079 de 2003

<sup>119</sup> 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.”

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 2007<sup>120</sup>, modificado por el Decreto Distrital No. 527 de 2014<sup>121</sup>, 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 2013<sup>122</sup> que determina la 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 diferencial<sup>123</sup>; (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 implementación<sup>124</sup>.

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.

En la siguiente Tabla N° 37 se presentan las principales disposiciones distritales sobre ASP y su clasificación en los modelos tradicionales de abordaje.

**Tabla 37. Normas distritales sobre ASP**

<b>Norma</b>	<b>Contenido</b>	<b>Análisis/ Observaciones</b>
Acuerdo Distrital 079 de 2013 –	Fija obligaciones para personas en ejercicio, establecimientos y personas en ejercicio. Obliga la	Enfoque regulacionista

<sup>120</sup> 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”

<sup>121</sup> 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”

<sup>122</sup> Decreto Distrital No. 428 de 27 de septiembre de 2013

<sup>123</sup> Literal q, artículo 5 del Decreto Distrital No. 428 de 2013

<sup>124</sup> Literal i del artículo 10 del Decreto Distrital No. 428 de 2013

Norma	Contenido	Análisis/ Observaciones
Código de Policía Bogotá	de asistencia a 24 horas anuales de de formación en derechos humanos, salud y desarrollo personal.	
Acuerdo Distrital 143 de 2005 – Política pública Distrital para el Virus de Inmunodeficiencia humana VIH y SIDA	Dispone medidas de prevención, control y tratamiento del VIH-Sida en las que obliga la entrega de preservativos en establecimientos donde se permiten o favorecen encuentros sexuales.	Enfoque regulacionista En el ámbito de la salud, las normas existentes, tanto a nivel nacional como distrital, han tenido un enfoque que reduce la salud de las personas vinculadas a la prostitución al campo de la prevención de las ITS. Hay un vacío de reglamentaciones que tengan una comprensión integral del derecho a la salud, que la conciba no solo como ausencia de enfermedad, en este caso de transmisión sexual, sino como bienestar físico y mental para este grupo de población.
Decreto Distrital 126 de 2007.	Regula el Funcionamiento de la Mesa Interinstitucional para Zonas Especiales de Alto Impacto.	Las disposiciones frente a la actuación institucional se circunscriben al componente urbanístico: propender porque los establecimientos relacionados con la prostitución se ubiquen o relocalicen en determinadas áreas de la ciudad. No se proponen acciones a transformar el imaginario colectivo negativo frente al ejercicio de la prostitución en determinados espacios de la ciudad y crear entornos protectores y garantes de derechos para la población. No hay tampoco disposiciones orientadas a fomentar la organización social y participación de las personas que realizan actividades sexuales pagas para definir aspectos relativos a su ubicación y su relación con las entidades del Estado y la comunidad. Solo se habla de la participación cuando se hace referencia a la población que habita las áreas aledañas a las zonas en las cuales se prestan servicios sexuales.
Decretos distritales 335 de 2009 y 116 de 2010	Establecen los diagnósticos de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución en las localidades.	Estos diagnósticos no se han llevado a cabo
Decreto Distrital 657 de 2011.	Adopta la política de seguridad y convivencia ciudadana. Establece programas para niñas, niños y adolescentes que han sido sometidas a la prostitución y la concentración de los establecimientos de alto impacto.	A pesar de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional asume que existe una prostitución que se realiza de manera opcional, la norma solo la aborda como prohibición respecto de los menores. Para el caso de la población adulta, se asume que el fin último es la “rehabilitación”, es decir, que las

Norma	Contenido	Análisis/ Observaciones
		personas dejen de realizar las actividades sexuales pagas, sin contemplar que existen personas que no desean dejar su ejercicio y que demandan protección y la regulación laboral de su actividad.
Decreto Distrital 428 de 2013.	Establece entre las funciones del despacho de la Secretaría Distrital de la Mujer: “q). Formular, orientar y hacer el seguimiento de la implementación del plan de acción para la protección integral, con enfoque diferencial, de las mujeres en ejercicio de la prostitución, heterosexuales, lesbianas, bisexuales y transgeneristas, por parte de las entidades distritales en el marco de sus competencias”.	
Resolución 490 de 2015 de la Secretaría Distrital de la Mujer		

Fuente: Elaborado por la Dirección de Gestión del Conocimiento.

En este punto, es importante realizar una comparación entre las disposiciones sobre ASP del Código Nacional de Policía y las que introdujo el Código de Policía de Bogotá D.C. Estas diferencias se recogen en la tabla No. 38, no obstante, es importante anotar que en el caso del Código Nacional de Policía su enfoque se centra en la prevención de los delitos y la sanción frente a la infracción, mientras en el caso del Código de Policía de la ciudad de Bogotá se prevé la obligación de las autoridades distritales de atender a la población que ejerce ASP, aun cuando esta atención se dé con el fin no solo de prevenir la prostitución sino de rehabilitar a quienes la ejercen.

**Tabla 38. Comparación disposiciones Código Nacional de Policía y Código de Policía de la ciudad de Bogotá**

Aspecto	Ley 1801 de 2016	Acuerdo Distrital 079 de 2003
Concepto ASP	Actividad lícita, no es contraria a la convivencia Persona que ejercen son vulnerables a victimización por delitos	Actividad lícita
Prohibiciones	Ingreso de menores a sitios de prostitución (afecta integridad) Incumplir normas penales, de higiene y salubridad, de salud pública y urbanísticas	Ingreso de menores casas de lenocinio Trabajar viviendo con VIH Cualquier intercambio sexual pagado con menores Inducción, constreñimiento y trata
Deberes personas que realizan ASP	Cumplir normas urbanísticas, de horarios de operación, sanitarias Usar protección en la actividad No realizar actos sexuales o exhibicionismo en vía pública o hacia ésta Colaborar con autoridades salud	Identificación Comportamientos de cuidado de la salud <b>9</b> horas anuales de información en derechos humanos, desarrollo personal e información en salud Respeto de reglas de convivencia (Impone medidas correctivas)
Deberes establecimientos	Permiso de salud Proveer preservativos Instalar dispensadores y contar información	Permiso de la Secretaría de Gobierno y concepto sanitario Proveer preservativos – instalar dispensador

Aspecto	Ley 1801 de 2016	Acuerdo Distrital 079 de 2003
	Colaborar con las autoridades (salud, policía) en la inspección y vigilancia Asistir a cursos autoridades (salud y policía) Trato digno Prohibir porte de armas Prohibir el ingreso y participación de menores Velar por cumplimiento de normas a personas en ejercicio Proveer elementos de aseo Intervenir en controversias (impone medida correctiva)	Información de prevención en el sitio <b>9</b> horas anuales de información en derechos humanos, desarrollo personal y salud (propietario, administrador) Trato digno Prohibir porte de armas Prohibir el ingreso y participación de menores Hacer publicidad (impone medidas correctivas)
Deberes clientes	Respetar a las personas en ejercicio Solicitar servicios de acuerdo con la ley (impone medida correctiva)	Respeto Uso de preservativo
Deberes Estado	Aplicar medidas correctivas Prevención de delitos	Promoción de la salud Prevención de la enfermedad Aplicar protocolo frente a detección VIH SDS-SDIS Certificación 24 horas Aplicar medidas correctivas Visitas de inspección y vigilancia Prevenir la prostitución Facilitar la “rehabilitación” voluntaria Contar con una propuesta de formación gratuita Crear planes y programas (prevención, rehabilitación, formación)
Ubicación	Establecimientos no pueden estar alrededor de: hospitales, hospicios, centros de salud, centros educativos, centros religiosos	POT, Ley 388 de 1997, y Decreto Distrital 4002 de 2004

Fuente: Elaboración de la Estrategia Casa de Todas

Ahora bien, como se dijo con antelación, quienes ejercen ASP no son un grupo homogéneo de personas por lo que es necesario tener en cuenta el marco normativo distrital 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.

En ese contexto, a continuación se destacan algunos instrumentos normativos de nivel distrital que desarrollan el enfoque diferencial a partir de criterios como la raza, etnia, discapacidad e identidad de género y orientación sexual y que deberán ser tenidos en cuenta en la PPASP para garantizar de manera diferenciada los derechos las personas que ejercen estas actividades en la ciudad:

- a) En 2011 se expidió el Decreto Distrital 543 de 2011 que adoptó la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá, D.C. con el propósito de garantizar, proteger y restituir los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en Bogotá, fortalecer la diversidad cultural, social, política y económica y mejorar sus condiciones de vida bajo el principio del Buen Vivir.

Se profirió el Decreto Distrital 151 de 2008<sup>125</sup> que adoptó lineamientos para la Política pública distrital y el plan integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de la población afrodescendiente.

En cumplimiento de las disposiciones descritas, el Acuerdo Distrital 645 de 2016 estableció como parte del Plan de Desarrollo Distrital, el Programa acciones afirmativas para comunidades afrocolombianas, indígenas, raizales, palenqueras y Rom, que tiene por objeto disminuir la exclusión, la segregación y la marginación de estos pueblos y brindar atención mediante acciones afirmativas, el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de sus derechos.

De esa manera, se expidió el Decreto Distrital 507 de 2017<sup>126</sup> que adopta el Plan integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de la población negra, afrodescendiente y palenquera residente en Bogotá.

- b) El Acuerdo Distrital 371 de 2009<sup>127</sup> que establece lineamientos de política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas-LGBT- y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en Bogotá.

En dicho Acuerdo se plantean los siguientes objetivos específicos: (i) consolidar desarrollos institucionales para el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos; (ii) generar capacidades en las organizaciones y personas de los sectores LGBT para una efectiva representación de sus intereses como colectivo en los espacios de decisión de la ciudad; (iii) promover una cultura ciudadana basada en el reconocimiento y la garantía del derecho a una vida libre de violencias y de discriminación por identidad de género y orientación sexual; y (iv) posicionar la perspectiva de géneros y diversidad sexual para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Distrito Capital.

Tras ello, se expidió el Decreto Distrital 062 de 2014<sup>128</sup> que adoptó la política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI) y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital. Esta política se organizó por procesos estratégicos, entre los cuales se encuentran: (i) el fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de acción y respuesta del Distrito ante la vulneración de los derechos de las personas de los sectores LGBTI, así como la adopción de acciones afirmativas que estén encaminadas a superar la exclusión social, política, económica y cultural de las personas de los sectores LGBTI ; (ii) la corresponsabilidad en el ejercicio de los derechos, es decir, la ampliación de las capacidades para el ejercicio de los derechos, el fortalecimiento de las

---

<sup>125</sup> Decreto Distrital 151 de 21 de mayo de 2008, "Por el cual se adoptan los lineamientos de Política Pública Distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas, para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes".

<sup>126</sup>

<sup>127</sup> Acuerdo Distrital 371 de 1 de abril de 2009, "Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas-LGBT- y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

<sup>128</sup> Decreto Distrital 062 de 7 de febrero de 2014, "Por el cual se adopta la Política Pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, transgeneristas e intersexuales- LGBTI – y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones"

organizaciones de los sectores LGBTI y la facilitación de ejercicios de control y veeduría ciudadana de parte de las personas de los sectores LGBTI; (iii) estrategias de comunicación y educación para el cambio cultural, lo cual implica afrontar que es necesario reconfigurar significados y representaciones culturales que afectan el ejercicio de derechos de las personas de los sectores LGBTI; y (iv) estrategia de implementación, seguimiento y evaluación de la política.

- c) Acuerdo Distrital 137 de 2004<sup>129</sup> que establece el Sistema Distrital de Atención Integral de Personas con discapacidad y con posterioridad se adoptó la Política Pública de Discapacidad mediante el Decreto Distrital 470 de 2007<sup>130</sup>.

Es importante señalar que la Política Pública de Discapacidad del Distrito Capital busca: (i) promover la inclusión social, es decir, una cultura que reconozca, garantice o restituya los derechos y deberes de las personas con discapacidad y sus familias, entendidas estas como ciudadanos y ciudadanas, lo que implica acceder, disponer, aportar y transformar las condiciones que determinan la desigualdad; y (ii) mejorar la calidad de vida con dignidad, buscando el bienestar de las personas con discapacidad, sus familias, cuidadoras y cuidadores, mediante la satisfacción de sus necesidades.

Tras ello, el Acuerdo Distrital 342 de 2008<sup>131</sup> reguló el apoyo a las unidades productivas conformadas por personas con discapacidad y/o sus familias y el Acuerdo Distrital 447 de 2010<sup>132</sup> implementó programas de formación laboral para las personas con discapacidad.

Además, el Acuerdo Distrital 505 de 2012<sup>133</sup> y el Acuerdo Distrital 586 de 2015<sup>134</sup> organizan el Sistema Distrital de Atención Integral de Personas con discapacidad en el Distrito Capital.

De manera reciente, a través del Acuerdo Distrital 710 de 2018<sup>135</sup> se fomenta la generación de empleo y el teletrabajo para personas con discapacidad y adultos mayores que requieren cuidado permanente y sus cuidadores y cuidadoras.

---

<sup>129</sup> Acuerdo Distrital 137 de 28 de diciembre de 2004, "Por medio del cual se establece el Sistema Distrital de Atención Integral de Personas en condición de discapacidad en el Distrito Capital y se modifica (sic) el Acuerdo 022 de 1999"

<sup>130</sup> Decreto Distrital 470 de 12 de octubre de 2007, "Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital"

<sup>131</sup> Acuerdo Distrital 342 de 23 de diciembre de 2008, "Por el cual se establece apoyo a las unidades productivas conformadas por personas en condiciones de discapacidad y/o sus familias".

<sup>132</sup> Acuerdo Distrital 447 de 30 de agosto de 2010, "Por medio del cual se implementa la formación laboral a las personas en condiciones de discapacidad en el Distrito Capital"

<sup>133</sup> Acuerdo Distrital 505 de 5 de diciembre de 2012, "Por medio del cual se modifica el Acuerdo 137 de 2004, "Por medio del cual se establece el Sistema Distrital de Atención Integral de Personas en condición de discapacidad en el Distrito Capital y se modifica el Acuerdo 022 de 1999"

<sup>134</sup> Acuerdo Distrital 586 de 25 de mayo de 2015, "Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 505 de 2012 para fortalecer las instancias del Sistema Distrital de Discapacidad y se dictan otras disposiciones"

<sup>135</sup> Acuerdo Distrital 710 de 29 de junio de 2018, "Por el cual se determinan los lineamientos para el fomento, la generación de empleo, y el Teletrabajo para personas con discapacidad y Adultos

## Capítulo 7. Abordaje de Enfoques de Derechos Humanos, Género, Poblacional, Diferencial, Territorial y Ambiental

A continuación, se presenta la conceptualización de los enfoques que se proponen en el marco de la Guía de Formulación de Política Pública, y su relación con las problemáticas, variables y puntos críticos.

Este capítulo, por tanto, recoge aspectos teóricos de los enfoques y se presentan los análisis frente a las ASP en el marco de las condiciones de desigualdad, de discriminación y de vulneración de derechos que viven las PRASP. Estos análisis permiten entender los escenarios en los que se sitúan las ASP y las PRASP, y toda la red de actores sociales que gira a su alrededor, y busca por lo tanto tener insumos desde una mirada que recoja los enfoques para que en la fase de formulación de la política se realicen acciones encaminadas a la garantía plena de derechos.

Por lo tanto como se ha explicado anteriormente, esta política se sustenta en considerar a las personas que realizan y están vinculadas con las ASP como agentes de su propio desarrollo.

### 7.1 Enfoque de Derechos Humanos

Conceptualmente el “(...) **Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH)** es la metodología generalmente utilizada para integrar los derechos humanos en el desarrollo.” (PNUD, 2012). Que busca trabajar a partir de tres criterios en los procesos de planeación:

- Promover la realización de los derechos humanos, en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos e instrumentos internacionales relacionados.
- Actuar y guiar el proceso planeación, en el marco de las normas y los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos e instrumentos internacionales relacionados.
- Contribuir “al desarrollo de las capacidades de los “titulares de obligaciones” para cumplir con sus deberes o a la de los “titulares de derechos” para exigir el cumplimiento de sus derechos.” (PNUD, 2012)

En el marco de estos lineamientos, para las actividades sexuales pagadas, se parte de entender que la toma de decisiones frente al curso de la política de ASP, supone parafraseando a Jonsson, la existencia de la correspondencia entre el Estado y los sujetos de la política (2003). En este sentido esto implica que el Estado tiene como responsabilidades, que este autor las clasifica en:

Respetar el derecho, es decir, garantizar abstenerse de interferir directa o indirectamente en el goce del derecho.

Proteger el derecho, tomar las medidas necesarias para impedir que se interfiera en la realización de los derechos.

Satisfacer (facilitar) el derecho, adoptar las medidas legislativas, administrativas, presupuestales, presupuestarias, judiciales, entre otras, que contribuyan a la realización de los derechos.

Satisfacer el derecho (proveer), brindar asistencia o los servicios que conduzcan a la realización del derecho.

Ahora bien, al revisar estas responsabilidades a la luz del Estado colombiano y las ASP,

se observa:

El marco legal colombiano y la Corte Constitucional reconocen la responsabilidad del Estado en materia de desarrollo de políticas públicas de asistencia e inclusión social, antidiscriminatorias y de acciones afirmativas a las PRASP. De igual forma la Administración Distrital ha provisto recursos para el desarrollo de acciones en pro de la garantía de derechos de las PRAPS. Así esta política pública de actividades sexuales pagadas es un ejercicio de toma de decisiones en procura del bienestar social de las PRASP y personal logístico.

Esto determina que en el marco de la formulación de esta política ASP, desde la Secretaría Distrital de la Mujer, se ha buscado realizar un trabajo conjunto con los distintos actores, principalmente promoviendo la participación de las PRASP y 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 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.

## 7.2 Enfoque de género<sup>136</sup>

La incorporación del enfoque de género en la planeación de las políticas públicas hace necesario, reconocer o entender elementos previos, que permitan su comprensión, como son las categorías de sexo y género.

En este sentido el concepto, **sexo** hace referencia a las “diferencias y características biológicas, anatómicas, fisiológicas y cromosómicas de los seres humanos que los definen como hombres o mujeres” (INMUJERES: 2007, p.8).

Mientras que el **género** como categoría de análisis permite entender “(...) cómo se definen, representan y simbolizan las diferencias sexuales en una determinada sociedad” (INMUJERES: 2007, p.7); es decir, que el género corresponde a la construcción social, cultural y política, que determina lo que deben ser las mujeres y hombres, tanto en la vida pública como la privada.

Sin embargo, tanto el género como el sexo son conceptos en tensión, que están en constante debate, pues también presentan limitaciones frente a la “comprensión de las múltiples y diversas experiencias de vida y construcción de identidad de mujeres y hombres”. (SDMujer, 2019)

Esto permite entender, que el sexo también es construido culturalmente, y junto con la construcción binaria, de géneros femenino – masculino, invisibiliza la experiencia de las personas transgeneristas y de las personas no binarias, o quienes transitan entre los géneros.

“(…) El sexo es una categoría construida culturalmente, que desde el siglo XVIII

---

<sup>136</sup> La conceptualización de los enfoques de género y diferencial se construyen a partir del documento: “El Enfoque Diferencial en el marco de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género -PPMyEG”, de la Dirección de Enfoque Diferencial de la Secretaría Distrital de la Mujer, 2019. (Documento interno de trabajo).

se entiende en la cultura occidental (Europa y Estados Unidos, principalmente) a partir de nociones biológicas que dividen a los seres humanos en mujer y hombre. Esto es lo que se llama dimorfismo sexual (Laqueur, 1990). (...) Sin embargo, estas nociones han sido cuestionadas gradualmente al establecerse que incluso en términos genéticos no existe, de manera objetiva, tal dimorfismo sexual y que más bien existe una amplísima gama de variaciones genéticas y fenotípicas no dimórficas, en la que caben hombres y mujeres con fenotipos y genotipos muy variados, así como personas intersexuales (...)" (SDMujer, 2019)

De tal forma que tanto el sexo y el género, representa un "conjunto de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de las diferencias sexuales" (Citado De Barbieri, 1992, en Emakunde – Instituto Vasco de la Mujer, 2013), que se conoce como el sistema sexo-género.

De tal forma, que "el sistema sexo-género permite entender cómo las diferencias biológicas entre las mujeres y los hombres se han traducido históricamente en desigualdades de índole social, políticas y económicas entre ambos sexos, siendo las mujeres las más desfavorecidas en este proceso". (SDMujer, 2019)

En este marco el sector mujeres, a través del Decreto Distrital 166 de 2010<sup>137</sup>, y de la Resolución 489 de 2015<sup>138</sup>, plantean el enfoque de género como un presupuesto técnico, político, analítico y orientador de las políticas públicas; y se define como el: "Reconocimiento y transformación de las relaciones de poder jerarquizadas que subordinan a las mujeres, producen discriminación y desigualdad de género, lo cual debe eliminarse." (Secretaría Distrital de la Mujer, 2015)

Es decir que el enfoque permite reconocer, las asimetrías producto de situaciones de discriminación y subordinación producto de las desigualdades de género, para definir acciones, en pro de erradicar y disminuir todas las formas de discriminación y desigualdad.

De tal forma que el enfoque de género es uno de los marcos analíticos que orienta la formulación de esta política.

### **Análisis de las Actividades Sexuales Pagadas con lentes de Género**

Como se ha observado en los capítulos anteriores, las ASP, son actividades principalmente realizadas por mujeres<sup>139</sup>, y demandadas por hombres, en este sentido,

Una perspectiva relacional de los géneros hace que nos propongamos visibilizar las dos realidades: a las mujeres que ejercen la prostitución y a los hombres que son sus clientes. Las mujeres tradicionalmente no visibles para la historia y las ciencias sociales, en esta ocasión lo son para ser victimizadas y estigmatizadas, sin embargo los hombres siempre protagonistas, en este caso, son los ausentes e invisibles en la industria del sexo. (Universidad de Navarra, 2008, p.6)

---

<sup>137</sup> "Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

<sup>138</sup> "Por medio de la cual se establece la estructura del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y la Equidad de Género en Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones"

<sup>139</sup> De acuerdo a la Caracterización realizada por la SDMujer (2017), el 98,8% de las personas encuestadas que realizan ASP, son mujeres (cisgénero y transgénero).

Esta perspectiva relacional por una parte permite observar como el ejercicio de las actividades sexuales, evidencia las relaciones desiguales de poder, que operan en el campo de las actividades sexuales pagadas, por una parte, desde un nivel simbólico, perpetuando los ordenes asociados al deber ser de lo femenino, por ejemplo, los hombres homosexuales o bisexuales que realizan ASP, suelen ser feminizados, es decir, son estereotipados y tratados como un sujeto femenino (Fuller, 1997), que junto con la mujeres, son quienes reciben el pago; y de otro lado, son mayoritariamente los hombres quienes pagan por sexo (que gozan de un amplio anonimato), o regulan el espacio y sus relaciones en los establecimientos. De tal forma que sigue manteniéndose el orden asociado de 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). Como se observa a continuación:

En este sentido, y respecto a la discriminación y las estigmatizaciones, estas recaen principalmente sobre las mujeres<sup>140</sup>, por ser quienes tienen mayor visibilidad. Contrario, los hombres que realizan ASP que son invisibilizados, incluso desde las referencias públicas, lo cual se evidencia en los pocos estudios que se tienen sobre el tema, y en las pocas fuentes de información que existen para identificarlos.

Se asimila el comercio sexual a otras formas de comercio y servicios, en los que prevalece la idea socialmente estabilizada de que “el cliente tiene siempre la razón”, cuando en materia de sexualidad, se ha establecido el consentimiento y la libertad sexual como epicentro del sistema de relaciones.

Los dispositivos de seguridad de los territorios y establecimientos centran la atención en el bienestar pleno de quienes pagan por sexo. Tal es el caso, que la seguridad se dispone en las calles aledañas y en las zonas comunes. En las habitaciones no se encuentran dispositivos que permitan llamados de auxilio en caso de requerirse. Así mismo, en moteles y residencias también se acostumbra a pedir autorización del “cliente” para la salida de la mujer que realiza ASP, pero no a la inversa.

En ocasiones el personal que realiza actividades logísticas y administrativas en los sitios de contacto reproduce un amplio conjunto de prejuicios y violencias hacia las mujeres que realizan ASP.

Las condiciones de informalidad en las relaciones entre el establecimiento y el personal que se encuentra vinculado a este van en mayor detrimento de las mujeres que de los hombres. Esto depende de factores tales como la edad, y/o la percepción de belleza. En el caso de las mujeres que realizan actividades logísticas, se encuentra una invitación reiterada para que desarrollen actividades sexuales pagadas.

Las violencias en los contextos de ASP recaen mayoritariamente sobre las mujeres; estas situaciones de violencia se acentúan en mujeres, pobres, afrodescendientes, de mayor edad, transgénero y víctimas del conflicto armado, quienes experimentan otras formas de opresión, que incluso limitan su movilidad, la toma decisiones, entre otros aspectos.

La exigencia sobre los estereotipos hegemónicos de belleza y el riesgo que representa para la salud física y mental de las mujeres por cumplir estos cánones, por ejemplo, las intervenciones estéticas en condiciones insalubres.

Las mujeres que se encuentran en contextos de ASP, por lo general, tienen a su cargo

---

<sup>140</sup> Cisgénero y transgénero

responsabilidades de cuidado, asociados a los roles tradicionales de género, las cuales implican una doble carga. Siendo esta una barrera que afectan el ejercicio de los derechos de las mujeres que realizan ASP en condiciones de igualdad.

En este marco uno de los abordajes tradicionales sobre las ASP (en su momento la prostitución), ha sido desde el mejoramiento de condiciones higiénicas, sanitarias, y de control administrativo, por ejemplo, las intervenciones de organizaciones no gubernamentales y organismos estatales, en buena medida se centran en aspectos de salud pública sobre las ITS/VIH de las mujeres que realizan ASP; desconociendo la situación y las vivencias de las personas relacionadas con el ejercicio de las ASP, más allá de este campo.

De tal forma que abordar este fenómeno a partir de la categoría de análisis de las actividades sexuales pagadas, está en clave del enfoque de género, y deviene de la construcción participativa de diferentes actores, lo cual ha permitido identificar que la problemática principal en torno a las ASP es la vulneración de derechos, y ha redefinido el marco de actuación para esta problemática. Y por lo tanto se plantean escenarios en torno a los derechos, el desarrollo de capacidades, la erradicación y disminución de la discriminación, así como la responsabilidad institucional. Elementos que se deben observar también de forma interrelacionada con los enfoques diferencial y poblacional.

### 7.3 Enfoques Diferencial<sup>141</sup> – Poblacional

De acuerdo con lo que establece la Secretaría Distrital de Planeación, “los enfoques poblacional y diferencial buscan visibilizar las particularidades y necesidades de personas y colectivos, con el fin de generar acciones diferenciales desde la política pública para cambiar las situaciones de exclusión y discriminación que evitan el goce efectivo de sus derechos.” (SDP, 2017)

Por otra parte, la Secretaría Distrital de la Mujer también aborda el enfoque diferencial, en el marco de los derechos de las mujeres, y lo define en el Acuerdo 584 de 2015 y en la Resolución de la SDMujer 489 de 2015 como:

(...) b) Enfoque Diferencial. Reconocimiento y transformación de las desigualdades que impidan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres por razones de raza, etnia, 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. (...)

El **enfoque de derechos de las mujeres**, según el marco normativo internacional, reconoce que los derechos de las mujeres también son derechos humanos y, por ende, son universales, indivisibles e interdependientes. Al respecto, el Decreto 166 de 2010 en su artículo 10 define este enfoque como:

(...) Los derechos civiles y políticos se articulan con los derechos económicos, sociales y culturales, así como con los derechos sexuales y reproductivos, en la medida que es en el cuerpo de las mujeres donde se establece su unidad y se hace posible el ejercicio de los mismos. Igualmente, la integridad física y mental de

---

<sup>141</sup> La conceptualización de los enfoques de género y diferencial se construyen a partir del documento: “El Enfoque Diferencial en el marco de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género -PPMyEG”, de la Dirección de Enfoque Diferencial de la Secretaría Distrital de la Mujer, 2019. (Documento interno de trabajo). Y con aportes de la Guía para la Formulación de Política Pública de la Secretaría Distrital de Planeación, 2017.

las mujeres se considera como presupuesto fundamental para el ejercicio del resto de sus derechos (...)

De acuerdo con esta definición, el enfoque diferencial con relación a los derechos de las mujeres y el marco de los derechos humanos implica entender, que las asimetrías producto de las construcciones sociales de género<sup>142</sup>, también se pueden cruzar con otros factores, sociales, económicos, culturales y políticos, que pueden influir y determinar experiencias de oportunidad o discriminación. De tal forma, que condiciones como la pertenencia étnico racial, la posición socio económica, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la discapacidad, la identidad campesina y rural, ser víctimas del conflicto armado, y la habitabilidad en calle; pueden determinar condiciones, posiciones y situaciones distintas, mujeres y hombres.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW (Naciones Unidas, 1979) en su artículo 1º, señala que “discriminación contra la mujer” denotará:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica social cultural y civil o en cualquier otra esfera.

De la misma manera, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas, 1965), señala en su artículo 1º, que se entenderá por discriminación racial:

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

De otra parte, la Organización de Naciones Unidas – ONU (2009), a través del Consejo Económico y Social, en la Observación General N° 20, reconoce que además de los motivos expresos de discriminación (raza y color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento), hay otros motivos, los cuales son denominados de “otra condición social” (discapacidad, edad, nacionalidad, estado civil y situación familiar, orientación sexual e identidad de género, estado de salud, lugar de residencia y situación económica y social) (Párrafos del 18 al 35).

Estos factores y condiciones, cuando se cruzan pueden dar lugar a más de una situación de discriminación, que la Organización de las Naciones Unidas, ha definido como, discriminación múltiple (ONU, 2009)

Algunos individuos o grupos sufren discriminación por más de uno de los motivos prohibidos, por ejemplo, las mujeres pertenecientes a una minoría étnica o religiosa. Esa discriminación acumulativa afecta a las personas de forma especial

---

<sup>142</sup> Sistema sexo-género

y concreta y merece particular consideración y medidas específicas para combatirla (ONU 2009, Párrafo 17).

De tal forma que el enfoque diferencial implica reconocer las múltiples situaciones que producen discriminaciones e implementar acciones y medidas para su superación.

En este sentido y partiendo de la definición que se expresa en Acuerdo Distrital 584 de 2015 y en la Resolución de la SDMujer 489 de 2013, uno de los mecanismos para transformar las situaciones y condiciones de desigualdad, discriminación y subordinación que afectan a las mujeres<sup>143</sup>, y es la implementación de acciones afirmativas.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-371 de 2000, plantea lo siguiente en relación con las acciones afirmativas:

(...) Con la expresión acciones afirmativas se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación. Los subsidios en los servicios públicos, las becas y ayudas financieras para estudiantes con recursos escasos o el apoyo económico a pequeños productores, son acciones afirmativas. Pero también lo son, aquellas medidas que ordinariamente se denominan de discriminación inversa o positiva, y que se diferencian de las otras citadas por dos razones: 1) porque toman en consideración aspectos como el sexo o la raza, que son considerados como criterios sospechosos o potencialmente prohibidos, y 2) porque la discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo o cupos universitarios, lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras (P.2).(...)

De igual forma, la Sentencia C-293 de 2010, la Corte también señala que:

(...) En Colombia, si bien existen normas anteriores a 1991 que podrían ser entendidas como acciones afirmativas, este concepto gana especial notoriedad sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política, cuyo artículo 13 resalta el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados. El texto superior contiene además otras disposiciones que de manera específica plantean el mismo mandato frente a colectividades específicas, entre ellas los artículos 43 a favor de las mujeres, 47 a favor de las personas discapacitadas y 171 y 176 sobre circunscripciones especiales para determinados grupos étnicos para la elección del Senado y la Cámara de Representantes. A partir de estas pautas, la Corte Constitucional se ha ocupado con frecuencia del tema, tanto en decisiones de constitucionalidad sobre la exequibilidad de medidas legislativas de este tipo o su eventual omisión como en decisiones de tutela en las que se ordena adelantar acciones concretas o abstenerse de afectar de manera negativa a grupos o personas merecedoras de especial protección constitucional (...)

De acuerdo con lo anterior, para la aplicación del enfoque diferencial de acuerdo con el marco de acción del sector mujeres implica:

---

<sup>143</sup> Se parte de los enfoques propuestos en el marco de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, por lo tanto hace referencia a las mujeres, sin embargo se reconoce que en el sistema sexo-género, se dan otras situaciones de discriminación múltiples que no afectan únicamente a las mujeres.

1. Acciones y medidas tendientes a eliminar las múltiples discriminaciones y violencias que enfrentan las mujeres y que están relacionadas no solo con el hecho de ser mujeres sino también con su pertenencia étnica, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, edad, lugar de residencia y situación económica y social, por ejemplo, medidas para eliminar el racismo, clasismo, lesbofobia, transfobia, entre otras prácticas discriminatorias.
2. Acciones afirmativas o de discriminación positiva dirigidas a aquellas mujeres que enfrentan mayores condiciones de desigualdad y exclusión de tipo social, económico o cultural (mujeres indígenas, afrocolombianas, campesinas, habitantes de calle, mujeres transgeneristas, entre otras)
3. Medidas específicas destinadas a reconocer y garantizar los derechos de las mujeres partiendo del reconocimiento de sus particularidades y especificidades, con el fin de solucionar, de acuerdo con dichas características particulares, no sólo sus necesidades básicas sino también garantizar el respeto a su dignidad humana y el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

El enfoque diferencial implica adoptar medidas específicas para todos los grupos de mujeres, 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 PRASP.

Cabe resaltar que los enfoques diferencial y poblacional deben responder al cruce de las distintas formas de discriminación para comprender las distintas formas de opresión, vulnerabilidades, exclusiones y discriminaciones y lograr implementar acciones para superar estas condiciones y promover la garantía plena de derechos. (SDP, 2019)

### **7.3.1 Orientaciones sexuales e identidades de género**

La conceptualización de la categoría de orientaciones sexuales e identidades de género parte de:

(...) reconocer que las orientaciones sexuales y las identidades de género hacen parte de los sistemas y relaciones en que se desenvuelven las sexualidades y los géneros. En estos sistemas y relaciones se dan jerarquías, formas de ordenamiento, inclusiones y exclusiones basadas en el establecimiento de una norma heterosexual y androcéntrica. (SDP, 2017)

Ahora realizar análisis a partir del enfoque diferencial por orientaciones sexuales e identidades de género, permite visibilizar las formas en que se vulneran los derechos de las personas por sus identidades de género o sus orientaciones sexuales, para generar acciones encaminadas a la protección, garantía, restitución de derechos y evitar la vulneración de estos.

Las ASP, como se ha observado, son asociadas a imaginarios y representaciones culturales, de marginalidad, lo cual define representaciones sociales que afectan la titularidad de derechos, y condiciones de desigualdad, discriminación y violencias, producto de las inequidades y asimetrías del sistema sexo-género, sin embargo, como se observó en la conceptualización del enfoque diferencial, estas desigualdades, al ser cruzadas con otros factores, puede derivar en situaciones de discriminación múltiple, como por ejemplo, es el caso de las PRASP con orientaciones sexuales no

heteronormativas, mujeres y hombres, homosexuales y bisexuales<sup>144</sup>, o con identidades de género que no corresponden con su asignación sexual, como las mujeres y hombres trans.

Como se observó en el capítulo de información cuantitativa y cualitativa, de acuerdo con la Caracterización<sup>145</sup>, el 11.9% de las PRASP se identifica con las orientaciones sexuales no heteronormativas. (SDMujer, 2017). Por su parte, la Línea Base de la Política Pública LGBTI<sup>146</sup>, realizada por la Dirección de Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación, en el año 2010 y su primera medición, en el año 2014, encuestaron 804 personas pertenecientes a los sectores LGBT, se caracterizó, entre otros aspectos, la situación de derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero en ejercicio de prostitución, analizando su grado de escolaridad, la vulneración de derechos, la tenencia de vivienda y el ejercicio de la prostitución como actividad laboral.

De las personas encuestadas dentro de la Línea Base, solo 157 personas han recibido dinero u otro bien a cambio de algún tipo de servicio sexual, es decir han realizado alguna ASP, siendo las mujeres transgénero (69.1%) las que más han recurrido a esta actividad, seguidas de los hombres transgénero (50%) y, los hombres gays (9.2%). Las mujeres lesbianas y bisexuales reportan porcentajes de 5.2% y 5,3% respectivamente.

De tal forma que las mujeres transgénero, quienes son las que aparecen con el mayor grupo que se dedica a las ASP, siendo mayoritariamente su lugar de contacto en la calle 68,5%, mientras que el 31,5 % se encuentran en ejercicio dentro de establecimientos públicos, su nivel predominante de concentración es en la zona centro en las localidades de La Candelaria, Santa Fe y los Mártires, aunque se ha aumentado su presencia en la zona norte y la zona occidente.

Siendo las mujeres trans uno de los grupos con mayor relevancia dentro de las PRASP, se evidencia una acentuada discriminación y marginalización frente al acceso a sus derechos, por una parte por los prejuicios, estereotipos, imaginarios y creencias sobre las personas trans, como por ejemplo, las zonas donde suelen estar las mujeres trans, presentan una segregación territorial, en parte como una necesidad de protección, ante las violencias a las que está expuestas por su identidad de género; las cuales se evidencian, en distintas manifestaciones como el no reconocimiento de su identidad de género, las detenciones arbitrarias, las burlas y señalamientos en la calle, siendo la expresión más violenta el feminicidio.

Esta vulneración de derechos también se observa en otras situaciones tales como, el acceso al derecho a la salud; el derecho al trabajo y la falta de oportunidades; los estereotipos de género y belleza sobre las mujeres, lo cual determina en las mujeres y con un alto impacto en las transgénero, modificaciones corporales como los tratamientos hormonales, que en muchos casos son asumidos por ellas mismas, así como las intervenciones quirúrgicas en condiciones insalubres, siendo este uno de los riesgos más latentes para su salud y su vida.

Por otra parte, dentro de Línea Base, se reporta que las mujeres lesbianas que ejercen actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución, no se pueden incluir en

<sup>144</sup> Por su parte el acrónimo LGBTI, reúne a las identidades lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexuales, todas estas identidades con vivencias, características e historias diferentes y aliadas para la exigencia de derechos. (SDP, 2017)

<sup>145</sup> Señala que de las 7.094 personas que participaron de la caracterización, 917 participantes son personas de los sectores sociales LGBTI: Bisexuales, 7.7%, mujeres lesbianas 2.3%, mujeres transgénero 1.8%, hombres gays 0.8%, hombres transgénero 0.3%

<sup>146</sup> SDP-Dirección de Diversidad Sexual-Observatorio de Política Pública LGBTI. Medición de línea de base PPLGBT, Bogotá, 2014.

rangos etarios específicos, porque se encuentran en edades de los 18 a 59 años, y predomina la concentración para el desarrollo de la actividades dentro de establecimiento públicos.

Sin embargo con respecto a las PRASP, que son hombres gais y bisexuales, así como hombres transgénero, existe un subregistro y no se identifican fácilmente, pues como lo indica la Línea Base de la Política Pública LGBT, gran porcentaje de personas encuestadas y que han ejercido alguna actividad sexual pagada, han tenido que ocultar su orientación sexual o identidad de género para no perder su trabajo, es por esto que tan solo un 54% de las personas han contado en su lugar de trabajo su identidad sexual u orientación debido al miedo, prejuicio o como una forma de evitar las diferentes forma de discriminación o violencia. Esto hace necesario diseñar e implementar acciones para adecuar los sistemas de información, establecer metodologías que permitan identificar a estas personas, para brindar una oferta institucional a partir de sus necesidades.

De forma general se resalta que el derecho más vulnerado para las personas que ejercen las ASP de los sectores LGBT es el derecho a la salud plena y digna, pues la mayoría de personas no esta afiliada a un sistema contributivo o subsidiado.

En cuanto al derecho a una vida libre de violencias, 35% de las personas encuestadas para la Línea Base de la PPLGBT, reportan haber sufrido algún tipo de maltrato o abuso por ejercer algún servicio sexual. Siendo los hombres transgénero quienes con un 57% han sufrido diferentes tipos de violencia y discriminación, seguido con un 44% las mujeres lesbianas y 40% las mujeres transgénero. Entre las violencias más frecuentes reportadas en la encuesta, se encuentran la violencia física, verbal, los robos, la violencia psicológica, las extorsiones y la violencia sexual.

Asimismo la Caracterización (SDMujer, 2017), también señala que entre las expresiones de violencia en el marco de actividades sexuales pagadas, las mujeres transgénero han sido las más afectadas y quienes más han experimentados situaciones de violencia física (29,5%), violencia sexual por parte de los clientes (23,1%), violencia física por parte de otras personas que ejercen actividades sexuales pagadas (22,4%), abuso policial (29,09%), violencia física por parte de las personas que las emplean en los establecimientos (12,5%), retención de sus papeles de identificación (14,3%), retención en contra de su voluntad dentro del establecimiento (10,3%), retención de su dinero por parte del(a) dueño(a) del establecimiento (8,08%). Solo el porcentaje es mayor cuando se trata del delito de trata de personas en hombres transgénero con un (20,89%), seguido de un 6,995% en mujeres transgénero.

De la misma forma, la proporción de quienes manifestaron haber sido forzados(as) a tener actos sexuales se relaciona así: las mujeres transgénero representan el mayor porcentaje con un (29,7%), seguido de los hombres transgénero (23,8%) y, mujeres y hombres cisgénero (16,9% y 14,4%) respectivamente.

Esta información, permite identificar que las personas que realizan ASP con orientaciones sexuales no normativas requieren condiciones y acciones en el marco de la garantía de sus derechos y la no discriminación, en este sentido es necesario continuar con el trabajo conjunto con la Política Pública para la Garantía Plena de los Derechos de las personas de los sectores LGBTI.

### **7.3.2 Grupos etarios**

En relación con las etapas del ciclo vital o grupos etarios, la política pública de actividades

sexuales pagadas está obligada a realizar diferentes consideraciones:

En primer lugar, las ASP son legales únicamente para las personas mayores de edad, como se explicó en el capítulo de análisis del marco jurídico, en Colombia se penalizan las conductas de explotación sexual en todas sus formas, en especial con niños, niñas y adolescentes. En este sentido la política pública de ASP debe trabajar en articulación con las políticas de infancia y adolescencia, y las políticas de lucha contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), en la prevención de estos delitos.

Además, de una apuesta por cero tolerancia a la ESCNNA, la política pública de ASP no puede desconocer que el 94.6% de las PRASP tienen hijos e hijas, así como el 93,2% de esos hijos e hijas tienen menos de 18 años. (SDMujer, 2017). Esto implica que la política requiere desarrollar acciones dirigidas al fortalecimiento de entornos protectores de niños, niñas y adolescentes frente a múltiples situaciones de riesgo de violencia y explotación. En este sentido existe, la necesidad de proteger la intimidad de las PRASP para que no se convierta en un motivo de acoso escolar a sus hijas e hijos, así como para poner distancia entre las zonas y establecimientos de contacto para ASP y los lugares de residencia de las PRASP.

En segundo lugar, las personas entre 18 y 28 años (Ley 1885, 2018), que se encuentran en la etapa de la juventud, se reconocen como ciudadanos y ciudadanas mayores de edad con libertad para tomar determinaciones. Se debe destacar que el 55.9% de las personas identificadas en la Caracterización que se realizó en el año 2017, se encuentran entre 18 y 27 años; en consecuencia, debe existir una articulación en las acciones con la Políticas Públicas de Juventud.

El cambio de actividad es una de las demandas que más se realizan por las PRASP en edad adulto, es por lo tanto uno de los retos, y esto requiere la realización de procesos formativos, educativos, así como el acompañamiento en el cambio de hábitos y costumbres, las intervenciones para reducir los impactos en la salud de las ASP.

Finalmente, el envejecimiento y la vez de las PRASP conllevan varios ejercicios analíticos. De una parte, tan solo el 0.3% de las PRASP son mayores de 60 años (de acuerdo con la Caracterización que se realizó en el año 2017), esto va necesariamente ligado a las prácticas protectoras y las garantías para la vejez digna desde etapas anteriores.

En este sentido acorde con la Caracterización de Personas que Realizan Actividades Sexuales Pagadas en contextos de prostitución en Bogotá, realizada por la SDMujer (2017), el 50.3% son personas entre los 18 a los 25 años, el 47.4% son personas entre los 26 a los 49 años y, el 2% de las PRASP tienen 50 años o más. Es decir, las personas jóvenes y adultas son quienes realizan actividades sexuales pagadas en mayor proporción, y por lo tanto se requiere de acciones y mecanismos que por una parte puedan promover el desarrollo de capacidades y la protección de derechos.

### **7.3.3 Grupos étnicos**

Los grupos étnicos, se definen como “una comunidad que no solo comparte una ascendencia común sino además costumbres, territorio, creencias, cosmovisión, noción idiomática o dialectal y simbólica” (CIPO, 2013). Sin embargo, un grupo étnico no es homogéneo, ya que internamente tiene grupos con diferentes características en cuanto a su cosmovisión, su cultura, tradiciones, y su organización social, política y económica.

La Constitución de 1991 reconoció la situación de exclusión y discriminación de los grupos étnicos, e inició la reivindicación de sus derechos. A partir de ahí se han creado una serie de normas y mecanismos para visibilizar y validar sus cosmovisiones, cosmogonías, usos y costumbres, etc. (SDP, 2017)

En este sentido y de acuerdo con la Caracterización el 5,7% de las personas que realizan actividades sexuales pagadas se consideran Afrodescendientes/Negros, sin embargo, no hay registros o información sobre la población indígena, raizal o Rrom. Como se expresa en el “Capítulo 2. Información cuantitativa y cualitativa” referente a las variables, fenómenos y eventos que configuran la situación particular de la problemática en estudio, la variable de autoreconocimiento étnico parte de reconocer la existencia de los sesgos de inclusión y exclusión que implica este autoreconocerse, debido a que, este depende en parte, del desarrollo de la conciencia individual de pertenencia que tiene cada uno a un pueblo. Es decir, que el dato oficial sobre pertenecía étnica, para este diagnóstico, obedece a la autodeterminación de cada una de las personas entrevistadas.

De tal forma que el autoreconocimiento como perteneciente a una comunidad étnica, implica la identificación de otras características tales como: 1) contar con un linaje ancestral, esto es, la descendencia de habitantes de la América precolombina; 2) conexión con un territorio, entendido este como el ámbito cultural en el que desarrolla su vida la comunidad y no solo con un espacio geográfico predeterminado; y 3) la presencia de instituciones, costumbres y comportamientos colectivos distintivos y específicos. Información que no es objeto del diagnóstico adelantado y que requiere de una dedicación explícita de los Sectores que lideran el tema Étnico en el Distrito Capital.

Por otro lado, en el ejercicio que adelanta la SDMujer con mujeres indígenas y con mujeres Gitanas es de anotar que, debido a sus dinámicas culturales y organizativas, gran parte de la información sobre las ASP tiene un manejo privado, que se mantiene en el ámbito de lo personal, familiar o comunitario, adicionalmente en las ocasiones en que la SDMujer solicitó información a las formas organizativas que representan estas poblaciones en Bogotá, no aportaron información, manifestaron no contar con datos, o mencionaron que la situación no se presenta en sus comunidades.

Como se identificará en el capítulo 9 “Instrumentos de planeación vigentes”, el Distrito Capital cuenta con cuatro políticas públicas que reconocen la diversidad étnica y cultural en la ciudad. Dentro de estas, se encuentran: la Política Pública para la población Raizal (Decreto 554 de 2011), Política Pública para el grupo étnico Rrom o Gitano (*Decreto 582 de 2011*), la Política Pública para los pueblos Indígenas (*Decreto 543 de 2011*), y Política Pública para las Comunidades Negras, afrocolombianas y palenqueras (*Decreto 181 de 200*)<sup>8</sup>. Así mismo, cada una de estas cuentas con un plan integral de acciones afirmativas, los cuales fueron oficializados por medio de los Decretos Distritales 506, 505, 504, 507 de 2017 respectivamente. Es de anotar que cada grupo étnico, es un universo de historias, prácticas y expresiones culturales diversas que se manifiestan en sus dinámicas cotidianas, sus procesos colectivos y comunitarios, de tal forma que las ASP no tienen necesariamente un desarrollo con respecto a estas actividades, pues como se ha explicado anteriormente están en el ámbito de la vida privada.

Ahora, desde la experiencia y trabajo adelantado por la SDMujer con los grupos étnicos se han identificado los siguientes procesos organizativos o formas de representación colectiva, que si bien no necesariamente se identifica o se autoreconocen personas vinculadas con las ASP es necesario señalar estos grupos:

- **Negros, Afrocolombianos, raizales y palenqueros:**

Mediante el Decreto 248 de 2015, se crea el Consejo Distrital de Comunidades Negras, Afrocolombianas Raizales y Palenqueras, como instancia de concertación y decisión entre la Administración Distrital y estas comunidades. Esta instancia tiene como objeto la representación, concertación, asesoría y coordinación en torno a la formulación y desarrollo de la Política Pública y las acciones afirmativas para estas comunidades. Asimismo, crea en las veinte (20) localidades del Distrito Capital los Consejos Locales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, como instancias de diálogo, interlocución, concertación y decisión entre la Administración Local y las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Esta instancia tiene como objeto la representación, concertación, asesoría y coordinación en torno a la formulación y desarrollo de la Política Pública y las Acciones Afirmativas para esta comunidad en el ámbito local.

No obstante, en atención a las particularidades de las personas raizales y palenqueras, se han generado espacios propios de concertación y diálogo con estas dos comunidades. Para raizales, el diálogo es liderado por la Organización de la comunidad Raizal Fuera del Archipiélago – ORFA y para palenqueros es el Kuagro Rí Palenque.

- **Indígenas:**

El Comité Distrital de Mujeres Indígenas es un proceso de que se auto reconoce como espacio político organizativo e intercultural, de participación ciudadana y construcción colectiva, conformado por delegadas de 19 pueblos indígenas con presencia en Bogotá entre estos; Muisca Suba, Muisca Bosa, Kichwa, Inga, Ambiká Pijao, Uitoto, Yanacona, Pastos, Misak, Nasa, Camentsa, Eperara, Wouanaán, Tubu, Wayuu, Coreguaje, Cubeo, Kankuamo y Embera.

Así mismo, la SDMujer en el marco de la concertación e implementación del plan integral de acciones afirmativas para pueblos indígenas ha establecido articulación con el Consejo Consultivo y de Concertación de Pueblos Indígenas en Bogotá, el cual fue oficializado por medio del Decreto 612 de 2015. Con este se reconocen los procesos organizativos de 14 cabildos indígenas en Bogotá dentro de los cuales se encuentran: Muisca Suba, Muisca Bosa, Kichwa, Inga, Ambiká Pijao, Uitoto, Yanacona, Pastos, Misak, Nasa, Camentsa, Eperara, Wouanaán, Tubu, cada uno de estos presenta una estructura basada en sus usos y costumbres y particularidades culturales.

Finalmente, es de anotar que en la ciudad se cuenta con la presencia de personas originarias de múltiples pueblos indígenas, algunos de estos son víctimas del conflicto armado, estudiantes de educación superior o comerciantes, de los cuales la SDMujer no cuenta con datos específicos.

- **Rrom o Gitanos**

La población Gitana se organiza bajo sus usos y costumbres en Kumpanias, las cuales son agrupaciones de familias Gitanas o clanes que se ubican en un mismo espacio territorial de forma transitoria. Cada Kumpania está dividida por linajes, en Bogotá, por ejemplo, los más numerosos son los Rusos y los Bolochocks (linaje representativo de una familia del pueblo Gitano). La kumpania de Bogotá cuenta con dos organizaciones que realizan la representación colectiva de la población, estas son PRO-RRROM y UNION RROMANI.

Ahora, de acuerdo con los registros administrativos de la Estrategia Casa de Todas, se cuenta con información de mujeres transgénero que se identifican como afrodescendientes, quienes se reconocen aisladas por autoprotección, así mismo ellas expresan que tienen prácticas para su auto protección que las segrega, como el no uso del transporte público, evitar estar zonas que parecen “prohibidas” para ellas, las cuales están delimitadas mediante fronteras invisibles establecidas socioculturalmente, por lo tanto ellas evitan estos espacios, para no estar expuestas a reacciones sexistas y racistas que las estigmatizan en el espacio público.

Siguiendo con la información que se recoge a través de Casa de Todas, con relación a las personas indígenas que realizan actividades sexuales pagadas, aunque se han identificado en recorridos territoriales personas indígenas en Zonas de Alto Impacto, es de anotar que no se cuenta con información oficial referente a la situación personas indígenas que ejercen actividades sexuales pagadas. Esto, debido al manejo rigurosamente privado del tema dentro de los pueblos originarios, a las barreras idiomáticas, así como la entrega de información personal errónea al momento de identificarse en los formatos de los servicios institucionales o a la negativa para reconocerse como parte de un pueblo indígena.

Ahora con respecto a las PRASP Rrom, aunque el 0,4% de las personas caracterizadas en el año 2017 por la SDMujer, se autorreconocieron como gitanas; persisten barreras similares a las de los pueblos indígenas y afrodescendientes, palenqueros, y raizales.

#### **7.3.4 Personas con discapacidad**

En relación con las condiciones y situaciones de las PRASP es preciso señalar que existe una ausencia de estudios, datos y análisis de las relaciones entre ASP y la discapacidad. En la caracterización del año 2017, se observa que las PRASP ofrecen sus servicios en un 45.5% a personas con discapacidad física y mental (visión de que la prostitución desempeña una función social al ser una opción disponible para las personas con discapacidad: utilizándola o ejerciéndola).

A este respecto Delgado y Gutiérrez, (2014) realizan un análisis de las relaciones existentes entre ASP y discapacidad, señalando que la sexualidad en las personas en con discapacidad se ha presentado como ausente o como pervertida. De hecho, la sexualidad en las personas con discapacidad se ignora, pese a que en la actualidad se considera como un aspecto crucial para el autoconocimiento y la autoestima.

De acuerdo a los registros administrativos de la Estrategia Casa de Todas se ha encontrado que hay mujeres que realizan ASP y a la vez tienen el rol de cuidadoras al interior de su familia (porque sean personas con discapacidad, enfermas o en general que requieren de cuidado). En este escenario, estas mujeres que son cuidadoras argumentan que para ellas las ASP son una opción en tanto les permite tener condiciones para obtener ingresos sin dejar de cumplir con las actividades de cuidado.

#### **7.3.5 Habitabilidad en calle**

Según el último Censo de Habitante de Calle realizado en el 2017, se puede inferir que el ejercicio de las actividades sexuales pagadas son parte de las acciones que pueden realizar las personas en habitabilidad en calle para obtener ingresos. En este punto es importante indicar que, en el censo de 2011, el 0,77% de la población indicó realizar ASP

y, en 2017 el 1.1% de la población indicó realizar ASP. En este sentido es importante observar que no se cuentan con fuentes de información sobre las ASP y la habitabilidad en calle, razón por la cual no se cuenta por ejemplo con información desagregada por sexo, en este sentido es necesario incluir en el plan de acción productos encaminados a seguir caracterizando las ASP y las distintas poblaciones y sectores sociales que se vinculan con estas actividades.

### **7.3.6 Víctimas del conflicto armado**

Colombia ha vivido una larga historia de conflicto social, político y armado interno que ha dejado un número de 8.803.836 víctimas, de las cuales 296.502 residen en Bogotá, esto según lo señalado en el “Boletín cuantitativo” del Observatorio Distrital de Víctimas de Bogotá (2019, p.1).

Así mismo en el mencionado boletín se indica que de esta población, el 53.87% son mujeres (159.715 personas), el 46% son hombres (136.429 personas) y 0,12% hacen parte de los sectores LGBTI (358 personas). Así los sectores LGBTI corresponden a población auto-identificada en el Registro Único de Víctimas (RUV) como diversa en al menos una de tres categorías: (i) orientación sexual diversa (homosexual y bisexual), (ii) identidad de género diversa (transgénero) y (iii) sexo intersexual.

La caracterización de PRASP realizada en por la Secretaría Distrital de la Mujer identificó que el 1.7 de la población encuestada había llegado a Bogotá por desplazamiento forzado. Ahora bien, los registros administrativos de la Estrategia Casa de Todas muestran que una de cada cinco PRASP atendidas ha sido víctima del conflicto armado.

Teniendo estos datos presentes, y las recomendaciones de la CEDAW, según la cual los Estados que viven conflictos armados tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para impedir que las víctimas de conflictos internos encuentren en las ASP un mecanismo de sobrevivencia, se debe afirmar que una política pública de ASP debe tomar medidas especiales con este grupo de personas. En otras palabras, desde un enfoque poblacional diferencial las PRASP víctimas del conflicto armado se encuentran en unas condiciones de doble vulnerabilidad que obliga al Estado el desarrollo de medidas particulares.

### **7.3.7 Estatus de migrantes y ASP**

Si bien la migración no hace parte de las categorías del enfoque diferencial-poblacional se incluye de forma adicional en este acápite, dada la relación de la migración interna y externa y su relación con las actividades sexuales pagadas.

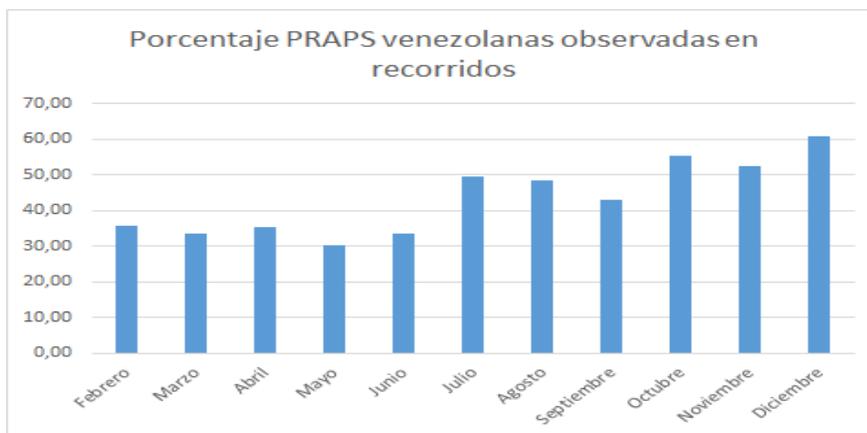
En relación con la migración de las PRASP, la realidad bogotana da cuenta de la existencia de dos tipos de migrantes. De una parte, las personas migrantes de otros lugares del país, y en segundo lugar provenientes de otros países, que representan un 66% de las PRASP, quienes en un 34% se vinculó a las ASP después de llegar a Bogotá (SDMujer, 2017) en busca de mejores oportunidades laborales.

En este orden de ideas, entre las ASP y la migración interna (provenientes de otros departamentos, y de la ruralidad de Bogotá hacia la parte urbana y viceversa) existe una relación estrecha, en la que es preciso dar cuenta de las condiciones de vulnerabilidad económica en la que se encuentran las y los migrantes. La persona que migra a Bogotá

desde otro lugar del país se enfrenta al cambio de dinámicas de una ciudad pequeña o de un sector rural a las dinámicas de una gran urbe, presenta transformación en sus redes de soporte social y afectivo (en muchas ocasiones las deteriora o pierde) y presentan una fragilidad económica muy alta.

A lo anterior se suma la migración externa. A raíz de la situación política en Venezuela, Colombia se ha convertido en un país receptor de migrantes. En la caracterización de PRASP realizada por la Secretaría Distrital de la Mujer (2017) se encontró que el 32.7% de quienes realizan esta actividad teniendo contacto en calle o en establecimiento eran de nacionalidad venezolana. Los registros administrativos de 2018 de la Estrategia Casa de Todas muestran un aumento sostenido de población migrante venezolana vinculada con las ASP, tanto en la realización de las actividades como en el desarrollo de las actividades de logística de los establecimientos. En las visitas de convocatoria y oferta de servicios que la Secretaría Distrital de la Mujer hace a las zonas de contacto en calle y establecimiento toma un registro del número de personas que realizan ASP y las diferencia por nacionalidad, en la siguiente gráfica se presenta el comportamiento del 2018 al respecto.

**Gráfico A57. Porcentaje de PRASP de nacionalidad venezolana identificadas mensualmente en los establecimientos de logística y contacto para ASP durante el 2018**



En este sentido, se observa las principales vulneraciones se expresan en un conjunto de actitudes xenofóbicas, que provocan situaciones de violencia, y discriminación. Esto aunado a no contar con documentos legales para realizar actividades laborales en el país constituyen un factor de riesgo muy alto para la autonomía y libertad de las PRASP con estatus de migrante extranjera, toda vez, que se restringe la posibilidad de diferenciar si su estancia en el país responde a victimización por trata; esto hace necesario identificar, diseñar e implementar acciones en clave de sistemas de alerta para evitar la trata de personas.

### 7.3.8 Personas que conviven con VIH y ASP

En las ASP, la intervención estatal ha focalizado durante años su accionar en relación con las infecciones de transmisión sexual, una de las cuales ha sido el VIH. En los últimos veinte años, el VIH/Sida pasó de ser una enfermedad mortal a una enfermedad crónica, arrojando como resultado la configuración de un grupo de personas que viven con el VIH. Aun cuando la enfermedad puede ser controlada médicamente, el bienestar psicológico y social, así como la calidad de vida de las personas que viven con VIH va más allá del

consumo de medicamentos.

Ahora bien, los estudios satélites desarrollados con mujeres que realizan actividades sexuales pagadas en Bogotá arrojan que una prevalencia de 0.3%, siendo el más bajo de todas las ciudades estudiadas (Mecanismo Coordinador de País, 2012). Así mismo, se debe destacar que el 48.7% ha recibido información para la prevención del VIH de las instituciones de salud de Bogotá, lo cual podría explicarse por la existencia del encuentro de derechos, desarrollo personal e información en salud que tiene el código de policía de Bogotá como obligatorio y que realiza la Secretaría Distrital de la Mujer a través de la Estrategia Casa de Todas.

El VIH y las ASP tienen múltiples relaciones, pues no solo se debe reconocer la necesidad de prevención que se ha expuesto, sino el papel que tiene esta infección en el aumento de las condiciones de vulnerabilidad de las PRASP. Se debe destacar que cuando una PRASP se infecta, no necesariamente cambia de actividad económico, por lo que las dinámicas (trasmochos, ruido, contacto físico con diferentes personas, etc.) representan un riesgo elevado para su salud.

En esta relación también se deben destacar varios aspectos, primero hay diferencia en los niveles de riesgo y vulnerabilidad en relación con la identidad de género y la orientación sexual de las personas. En este sentido, debe destacarse que la prevalencia más alta de VIH en Bogotá se encuentra en hombres que tienen relaciones sexuales con otros hombres, y en mujeres transgénero. Esto significa, que en el caso de PRASP hombres gay y bisexuales y, mujeres transgénero, existen condiciones de vulnerabilidad aún más elevadas.

En un estudio realizado por la Secretaría Distrital de la Mujer en el año 2017 sobre los casos identificados de persona que vivían con VIH y realizaban ASP se encontró que en una muestra tan reducida se concentraban diferentes categorías sociales (hombres, afrodescendientes, víctimas del conflicto armado, pobreza, etc.) lo cual se interpretó como la confluencia de factores de vulnerabilidad que reducen las posibilidades de protección y el acceso a la información por parte de la población.

#### **7.4 Enfoque territorial**

La mirada territorial no solo se entiende desde la movilidad en el territorio desde el exterior o el interior del país, sino que en la ciudad de Bogotá se encuentran dinámicas intra-urbanas.

Bogotá se encuentra organizada administrativamente en 20 localidades, de las cuales 18 presentan establecimientos de contacto para ASP, y 5 presentan contacto en calle (Santa Fe, Los Mártires, Chapinero, Barrios Unidos y Kennedy). En estos territorios se concentra el 65% de los sitios de contacto, con el mayor número en Los Mártires y Kennedy. En estas localidades, también se concentra el mayor número de PRASP que viven y realizan las actividades en la misma localidad, mientras en los demás casos las personas desarrollan la actividad en una localidad y viven en otra localidad.

La Zona de Alto Impacto existente se encuentra ubicada en la localidad de Los Mártires (UPZ La Sabana), siendo el único territorio legal por ordenamiento territorial y uso de suelo en el que está autorizado el funcionamiento de establecimientos de contacto y logística para ASP, aunque la mayor parte de establecimientos de la ciudad se encuentran fuera de uso normativo de suelo. A esto se suma el hecho de que la operación de los establecimientos debe estar enmarcada en un Plan de Renovación Urbana. Entre

las incompatibilidades de la localización para establecimientos donde se realizan ASP está la proximidad a zonas o áreas de uso residencial o cualquier tipo de uso dotacional educativo, de salud, de desarrollo humano o centros religiosos.

Estos cinco territorios, también presentan otra característica significativa, son las zonas en las que se realizan ASP diurnas y nocturnas, es decir, las 24 horas del día, los siete días de la semana.

Bogotá presenta variaciones en el desarrollo de las ASP durante el año, siendo periodos tales como abril, mayo y junio, septiembre, octubre y noviembre los momentos de mayor convergencia de personas que se dedican a esta actividad, y que los lugares a los llegan son principalmente estas cinco localidades.

Estas dinámicas dan cuenta de dos lugares de ocurrencia y/o contacto de las ASP: en calle o en establecimiento (aparte de las ASP que se desarrollan desde viviendas vía Internet). Siendo uno de carácter público y el otro de carácter privado. En este aspecto existe el debate de si las ASP son vistas desde la norma urbana como uso del suelo, como actividad económica, como una actividad de alto impacto o si no debe reglamentarse ahí. De una u otra forma, deben ser explícitos los lineamientos y condicionantes que regulan las incompatibilidades de su localización respecto a los usos residenciales y dotacionales como los de educación y salud para quienes posean un establecimiento destinado a las ASP.

En la práctica, los establecimientos donde se ejercen ASP en ocasiones se usados también como lugar de residencia, bajo la precarización que ello implica y aunque la norma lo prohíba su control es una problemática para resolver.

**Tabla 39. Síntesis de dinámica territoriales reportadas en estudio de la Secretaría Distrital de la Mujer**

Localidad	Contacto en calle	Barrios o zonas identificadas	Dinámicas destacables identificadas
Usaquén	Sí	Santa Bárbara, el Vergel, Cedritos; Verbenal, San Cristóbal, el Codito y Barrancas.	Hay dos tipos de ASP diferentes muy marcados por el estrato socioeconómico donde se ubican los lugares. En los estratos altos, son más encerrados, tipo mezzanine <sup>147</sup> . En los estratos bajos son tabernas y bares.
Chapinero	No.	“Zona T” y Chapinero central	Sucede lo mismo que en Usaquén. Sin embargo, en ambos casos es más camuflado.
Santa Fe	Sí.	La Capuchina, carrera 13ª entre Calles 19 hasta la 22. Barrio San Bernardo y zona de la Mariposa en San Victorino,	Debido a que en esta localidad el mayor ejercicio es en calle, las mujeres están expuestas a diversas violencias que se presentan en este contexto, como son robos, consumo de sustancias, vulneración de derechos y abuso policial.
San Cristóbal	No	N/A	No se encuentra realización de ASP
Usme	No	Barrio Santa Librada	Se caracteriza por ser una zona comercial, hay 4 establecimientos identificados donde se lleva a cabo la actividad. En general, cuentan con condiciones higiénicas sanitarias adecuadas. En dichos espacios se vende licor, hay lugares de baile y en promedio cuentan con un número de 3 a 5 habitaciones. Las

<sup>147</sup> Establecimientos fachada como spas en los que se realizan ASP.

Localidad	Contacto en calle	Barrios o zonas identificadas	Dinámicas destacables identificadas
			edades de las mujeres que ejercen oscilan entre los 20 y los 35 años, hay presencia de mujeres afrodescendientes.
Tunjuelito	No	Barrios Venecia, el Socorro y santa Lucia	El ejercicio de prostitución en la localidad de Tunjuelito está disperso en diferentes sectores y en su gran mayoría operan como bares, casinos o simplemente aparentan que no funciona ningún tipo de establecimiento para el ejercicio de prostitución. En casi todos los sitios el ejercicio es principalmente nocturno. No se presenta contacto en calle porque al parecer está controlado el sector por actores que no permiten esta modalidad, con el fin de aumentar los ingresos en sus establecimientos
Bosa	No	Zonas mayoritariamente comerciales y en algunos sectores residenciales entre los que se encuentran: Bosa Centro, Bosa Piamonte, Bosa la Libertad y Bosa la Despensa.	Ubicados en zonas mayoritariamente comerciales y en algunos sectores residenciales entre los que se encuentran: Bosa Centro, Bosa Piamonte, Bosa La Libertad y Bosa La Despensa. En la Localidad, se han identificado establecimientos con deficientes condiciones higiénico-sanitarias; en todos hay venta de licor, pero no se ha evidenciado consumo y venta de otras sustancias, aunque sí a sus alrededores, particularmente los que quedan en Bosa Piamonte. En algunos establecimientos residen mujeres, por ende allí mismo les venden comida y algunos implementos de aseo y cuidado personal. La principal problemática es que son en su mayoría residentes del municipio de Soacha, situación que dificulta los procesos de garantía para el acceso a derechos con la oferta disponible para el Distrito Capital.
Kennedy	Sí.	UPZ Patio Bonito zona conocida como "La 38", cercana a la estación de Transmilenio que tiene su mismo nombre. UPZ Kennedy Central: el barrio Carvajal, que comprende la Avenida Primera de Mayo entre calles 68 a 72 <sup>a</sup> .	Son dos zonas distintas: Primera de Mayo y Patio Bonito. Las condiciones de higiene en esta última son deficientes. Hay muy poco contacto en calle, particularmente asociada a mujeres transgénero que se ubican cerca a la Primera de Mayo.
Fontibón	No.	Centro	En todos los establecimientos hay presencia permanente de administradores y personal de seguridad.

<b>Localidad</b>	<b>Contacto en calle</b>	<b>Barrios o zonas identificadas</b>	<b>Dinámicas destacables identificadas</b>
Engativá	No.	Barrios: las Ferias, Tabora, Quirigua, santa Helenita; Engativá Pueblo.	Las condiciones higiénico-sanitarias de la mayoría de establecimientos son deficientes, teniendo en cuenta que no hay suministro de jabón líquido, toallas de manos desechables ni los tendidos de las camas son cambiados con regularidad y se perciben malos olores en las habitaciones. En todos los establecimientos hay venta de licor y en algunos venden ropa a las mujeres que ejercen. En general los establecimientos permiten el acceso al público a excepción de los que operan bajo la fachada de clubes sociales y sindicatos, que se reservan el derecho de admisión.
Suba	NO	Suba Rincón, la Gaitán.	Se evidencian SPA que son usados como fachadas, no tienen letrero o se presentan con otra razón social. Hay un alto número de mujeres entre semana y aumenta los fines de semana. Las edades de las mujeres están entre 18 y 45 años. Es usual el cobro de multas que van desde \$60.000 hasta \$100.000, que deben pagar las mujeres por llegar tarde. Existe alto riesgo en el consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas, ya que los establecimientos establecen comisión para las mujeres por licor y en las habitaciones hay poco control de salubridad.
Barrios Unidos	Sí.	Barrio Siete de Agosto y algunos barrios aledaños, ubicados en la UPZ Los Alcázares	El ejercicio de la prostitución en el Barrio Siete de Agosto tiene dos modalidades: en calle, se concentra entre las Calles 66 a 68 y Carreras 21 a 23, espacio en el que también se encuentran establecimientos. En este sector a pesar de que hay presencia policial permanente, no se garantiza la seguridad para las PRASP, quienes son víctimas de violencias que se ven exacerbadas en mujeres transgénero. Los establecimientos se caracterizan por precarias condiciones higiénico-sanitarias, los espacios en donde se encuentran las mujeres son pequeños, con poca ventilación, malos olores y humedad en las paredes. Los reservados funcionan a puerta cerrada y las whiskerías, bares y residencias a puerta abierta. A excepción de las residencias, en los demás lugares hay espacio de baile.
Teusaquillo	No	No se ha determinado	El ejercicio está referido a espacios cerrados. No se ha podido acceder para conocer más sobre las dinámicas específicas.

<b>Localidad</b>	<b>Contacto en calle</b>	<b>Barrios o zonas identificadas</b>	<b>Dinámicas destacables identificadas</b>
Los Mártires	Sí	ZAI	<p>La Sabana (102). En esta última se encuentra la Zona de Alto Impacto, que ha sido reglamentada como un sector en el cual se permiten las actividades relacionadas con el ejercicio de la prostitución (Decreto 187/2002); y delimitada por la Avenida Caracas a la Carrera 17 y de la Calle 19 a la 24. Podría indicarse que la ZAI se divide en dos subzonas:</p> <p>La primera está ubicada entre la Avenida Calle 19 y la Calle 22 y Avenida Caracas hasta la Carrera 16 A. Este espacio se caracteriza por la presencia de contacto en calle y residencias que operan como punto de contacto y logística, con deficientes condiciones higiénico-sanitarias. La segunda subzona está comprendida entre la Calle 22 a 24 y Avenida Caracas a Carrera 16 A. En ella se encuentran bares con habitaciones que funcionan en casas y edificios a puerta abierta, pero custodiados por personal de seguridad para proteger al establecimiento, a los clientes y controlar la entrada y salida de las mujeres que ejercen en ellos. Se evidencia consumo de alcohol y otras sustancias, hay pistas de baile y shows de streaptease. En esta subzona también hay contacto en calle y residencias que funcionan como punto de contacto y de logística. La mayoría están abiertas las 24 horas. Hay un número representativo de mujeres transgénero que se ubican en la Carrera 16 A entre Avenida 19 y calle 22 y otro grupo ejerce en la calle 22 entre Carrera 15 y 16ª.</p>
Antonio Nariño	No.	Restrepo	Esta localidad presenta una característica y es que en las fondas (2 establecimientos) ejercen prostitución mujeres mayores de 40 años, en el resto la edad promedio se encuentra entre los 18 y 30 años. En esta localidad no se evidenció ejercicio de prostitución en calle ni población de mujeres transgénero.
Puente Aranda	No.	Carrera 30 calle 12. Zona Industrial.	Las mujeres se encuentran entre los 20 y 55 años, hay presencia de mujeres afrodescendientes, indígenas y lesbianas.
La Candelaria	Sí.	Carrera 10 entre Calle 7 y 12, Carrera 2 y 3 con Calle 12 y la Carrera 4 con Calle 11	Hay sitios exclusivos para extranjeros con bastante vigilancia, y restricción de la entrada, en contraste del ejercicio en calle, donde las mujeres se exponen a diversas violencias. Ejercen las mujeres de mayor edad de la ciudad.

Localidad	Contacto en calle	Barrios o zonas identificadas	Dinámicas destacables identificadas
Rafael Uribe Uribe	No.	Barrios: San Jorge Sur, Olaya, Revivir, Restrepo, Marruecos y Molinos.	El número de mujeres que ejercen la prostitución usualmente aumenta los fines de semana; algunos establecimientos cuentan con mujeres tiempo completo porque viven en el establecimiento y otras ejercen por turnos. La edad promedio se encuentra entre los 18 y 30 años observada en un grupo de establecimientos y mayores de 30 años en otro. Presenta predominio de jefatura femenina de hogar, falta de ingresos y empleo como causas principales de ingreso a la prostitución, adicionando la alta presencia de mujeres inmigrantes.
Ciudad Bolívar	No.	Sobre la Autopista Sur	Precarias medidas higiénico-sanitarias de los establecimientos, sin tener en cuenta las mínimas normas de limpieza en las habitaciones, poniendo en riesgo a las mujeres de presentar algún tipo de enfermedad infectocontagiosa por falta de aseo.
Sumapaz	No	N/a	No se encuentra realización de ASP

## 7.5 Enfoque ambiental

El enfoque ambiental de la política pública de ASP se contempla en relación con los escenarios de contacto: establecimiento y calle. Frente al primero, se observa que es muy importante el control del ruido, y el mejoramiento de las condiciones del aire, el agua y el manejo de residuos. De acuerdo con las cartografías de establecimientos que realiza la Estrategia Casa de Todas en los “Encuentros de Derechos, Desarrollo Personal e Información en Salud”, las personas reportan que se mantienen prácticas de consumo de cigarrillo en espacio cerrado, que no se cuenta con la suficiente ventilación, que se hace uso de gas de cámara para animar la actividad y que el volumen de la música es muy elevado. Así mismo, que no existen condiciones adecuadas para la higiene básica antes y después de la interacción sexual. Sumado a lo anterior, en los establecimientos se suele usar luces intermitentes que reporta la literatura como potenciadores de trastorno, las cuales tienen consecuencias sobre la memoria, la concentración y el sistema circulatorio.

En cuanto a la calle, las mayores dificultades observadas se encuentran en estas 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.

De tal forma que el enfoque ambiental de la Política Pública de ASP 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 que se observa que 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 (Secretaría Distrital de Ambiente , 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.

De acuerdo con las cartografías de establecimientos que realiza la Estrategia Casa de Todas en los “Encuentros de Derechos, Desarrollo Personal e Información en Salud”, las personas reportan que se mantienen prácticas de consumo de cigarrillo en espacio cerrado, que no se cuenta con la suficiente ventilación, que se hace uso de gas de cámara para animar la actividad y que el volumen de la música es muy elevado. Así mismo, que no existen condiciones adecuadas para la higiene básica antes y después de la interacción sexual. Sumado a lo anterior, en los establecimientos se suele usar luces intermitentes que reporta la literatura como potenciadores de trastorno, las cuales tienen consecuencias sobre la memoria, la concentración y el sistema circulatorio.

En cuanto a la calle, las mayores dificultades observadas se encuentran en estas 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.

Respecto a la primera, el objetivo con el que se encuentra relación es con la gestión ambiental del espacio público, el cual busca propender por la conservación, recuperación e incremento de la calidad del ambiente en el espacio público, incorporando criterios ambientales en sus procesos de generación, recuperación y conservación. Frente a la segunda categoría, la relación se hace visible en cuanto al objetivo de ocupación armónica del territorio, que intenta orientar el uso, la ocupación y la densificación del espacio y del territorio hacia una composición que armonice las relaciones entre éstos, optimice el aprovechamiento de la oferta territorial en términos de la diversidad de modos de vida, paisajes y ecosistemas y el manejo prudente de las limitantes de cada área, generando asentamientos seguros y con alta calidad ambiental (Secretaría Distrital de Ambiente , 2010).

## Capítulo 8. Análisis de Actores

De acuerdo con lo planteado por Esteban Tapella (2007), el Mapeo de Actores Clave (MAC) es una herramienta fundamental para la construcción de diagnósticos, la gestión de planes, programas y proyectos, y desde luego de políticas públicas. El MAC va más allá de la creación de un inventario de actores, y se ocupa de las acciones, los objetivos y las perspectivas de estos, toda vez que la lectura que se hace de los actores sociales se sustenta en la teoría de las redes sociales. Así, comprende la sociedad como una estructura que es posible desentrañar a partir de las relaciones entre sus actores. En este sentido, es posible pensar el análisis de actores sociales como un método que identifica las estructuras sociales, expresadas mediante relaciones que conforman redes. Dependiendo de la posición de los actores en la red se fijan sus valores, creencias y comportamientos.

El actor social se entiende entonces como las personas, los colectivos y las organizaciones que tienen un interés específico en un proyecto concreto y, por tanto, pueden ejercer influencia de forma significativa (positiva o negativa) en el curso de la intervención a realizar. Los actores sociales son aquellos cuyo papel es relevante para que algo pueda ocurrir, o quienes pueden ganar o perder con la intervención, o quienes afectan o se ven afectados por el desarrollo de determinada acción o programa.

Para la formulación de la Política Pública de ASP, a través de discusiones en mesas y los grupos focales se hizo un listado inicial de los actores sociales relevantes para la formulación e implementación de esta. Dicho inventario se revisó con el equipo de la Estrategia Casa de Todas y se amplió considerando los actores identificados a través de la observación territorial, la implementación de la estrategia de participación, la interacción con las organizaciones sociales y la consideración de aquellos actores relevantes para garantizar la aplicación de los enfoques de derechos, género, poblacional – diferencial, territorial y ambiental, tanto en la formulación como en la implementación de la política pública de ASP.

Posteriormente, se hizo un ejercicio de categorización del inventario de actores y se aplicó a dichas categorías la Matriz de Posición, Interés e Influencia de actores sociales, en relación con el diseño, formulación e implementación de la política pública de actividades sexuales pagadas.

Aunque el universo de personas interesadas, afectadas, con información, experiencia o recursos fundamentales para la formulación e implementación de la política pública de ASP puede ser muy amplio, se incluyeron como parte del inventario categorizado, aquellos actores que forman parte del círculo inmediato de la red de relaciones, con miras a facilitar el entendimiento de la dinámica asociada al contexto de las ASP.

Si bien en un primer momento se identificaron 101 actores, estos se depuraron y unificaron hasta llegar a 33 actores. Después, se agruparon los actores en cinco categorías, según los criterios que se presentan a continuación:

- Actores Públicos: cualquier entidad o institución perteneciente al sector público.
- Organizaciones de la sociedad civil: entidades con estructura formal de base de carácter privado.
- Comunitarios: personas o grupos de personas que actúan en nombre propio o en representación de otros, pero que no necesariamente pertenecen a una entidad.
- Actores Internacionales: cualquier organización, mecanismo o figura transnacional.

- Academia: Entidades o personas que tienen como misionalidad la generación de conocimiento.

Así quedaron agrupados los 33 actores estratégicos priorizados, según las categorías mencionadas:

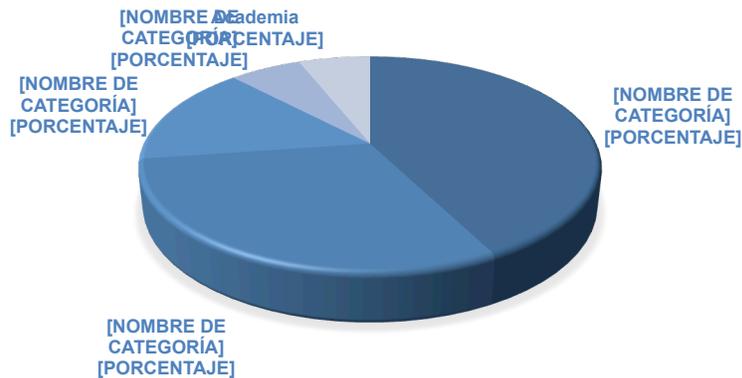
**Tabla 40. Actores Priorizados**

Actores Públicos	Organizaciones de la Sociedad Civil	Comunitarios	Actores Internacionales	Academia
Corte Constitucional	ONG Proteccionista	Personas en situación de prostitución	Agencias de las Naciones Unidas	Universidades públicas
Ministerio del Trabajo	ONG laboralista	Personas en ejercicio de la prostitución	Agencias de Cooperación Internacional	Universidades privadas
Ministerios de Relaciones Exteriores	ONG abolicionista	Trabajadores (as) sexuales		
Corte Suprema de Justicia	ONG prohibicionista	Vecindario de zonas de prostitución		
Ministerio de Salud	Iniciativa pro-equidad de género	Personal Vinculado		
Concejo de Bogotá	Sindicato de Trabajadores (as) Sexuales			
Unidad Administrativa Especial-Migración Colombia	Iglesias			
ICBF	Organizaciones de Mujeres			
Policía Nacional	Organizaciones de los sectores LGBT			
Personería de Bogotá	Central Unitaria de Trabajadores			
Defensoría del Pueblo	Medios de Comunicación			
Administración Distrital				
Servidores(as) públicos				
Congreso de la República				
Jueces				

Fuente: Estrategia Casa de Todas

En la gráfica a continuación, se presenta la distribución porcentual de los actores de acuerdo con la categoría asignada, lo que representa el peso de estas.

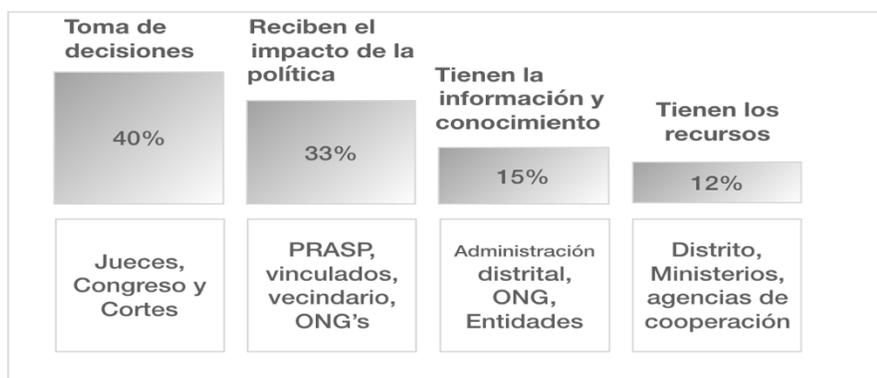
**Gráfico A58. Distribución porcentual de actores sociales de acuerdo con la categoría de pertenencia**



En el documento 2007), se categorizó a los actores sociales considerando cuatro aspectos principales: 1) si son o

se ven afectados por la política pública, 2) si cuentan con información o conocimiento sobre el tema, 3) si controlan o influyen en las decisiones que requiere la política para su formulación, adopción o implementación y 4) si pueden aportar recursos para la formulación e implementación de la política. En la siguiente gráfica se presenta el resultado de la categorización de los actores de acuerdo con las pretensiones de desarrollo de la política.

**Gráfico A59. Distribución porcentual de actores sociales con base en su relación frente a la formulación e implementación de la política pública de ASP**



Tapella (2007) propone que el análisis de actores se realice en función de tres aspectos centrales para el desarrollo de proyectos o política pública. En primer lugar, **la posición**; entendida como el lugar político, discursivo y social que asume un actor frente a una idea, propuesta, acción, proyecto o intervención. En este sentido, los actores sociales pueden estar a favor (apoyo) o estar en contra (oposición), y pueden hacer o no visible su lugar a través de acciones específicas, asumiendo una posición pasiva o activa.

En segundo lugar, se identifica el nivel de **influencia** que tiene el actor social en el proyecto, intervención o política. La influencia tiene que ver con las relaciones de poder. Sin duda, algunos actores tienen mayor o menor capacidad para producir cambios sobre otros, de forma directa o indirecta.

Finalmente, se revisa el nivel de **interés** que tienen los actores sociales en el desarrollo de la política. En este caso, se entiende el interés como la interpretación del grado de conveniencia o beneficio moral o material que pueda tener en la intervención o política pública. El interés es una fuente motivacional, por lo que se convierte en predictor de la acción necesaria para lograr que la posición del actor social sea definida como dominante.

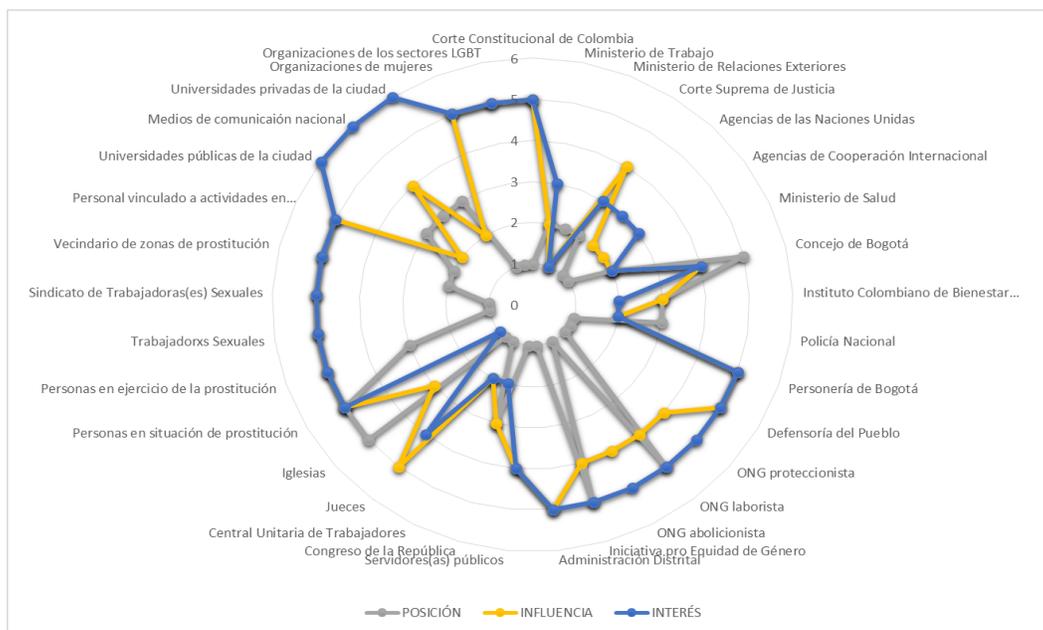
En la siguiente tabla se presentan los valores establecidos para el análisis de los actores, de acuerdo con los tres aspectos mencionados.

**Tabla 40. Valores establecidos para el análisis de actores**

Posición	Influencia	Interés
1. A favor (activo)	1. Poca o ninguna	1. Poco o ninguno
2. A favor (pasivo)	2. Alguna	2. Alguno
3. Indiferente	3. Moderada	3. Moderado
4. En contra (pasivo)	4. Mucha influencia	4. Mucho interés
5. En contra (activo)	5. El más influyente	5. El más interesado
6. Desconocida	6. Desconocida	6. Desconocido

En el gráfico radial que se presenta a continuación, se sintetiza el análisis de los actores estratégicos en función de la posición, la influencia y el interés. Para la interpretación de este análisis de actores, se debe tener presente que es una mirada situada en un momento particular, dado que la relación de los actores puede cambiar de acuerdo con las circunstancias. También, se trata de una mirada general de las relaciones entre los actores sociales, que se hace con la agrupación de estos a partir de elementos comunes, lo cual no significa que sean homogéneos. Lo importante de esta herramienta, según Tapella (2007), es que permite una mirada desde arriba (lo instituido) y desde abajo (potencial transformador).

**Gráfico A60. Relaciones entre posición, interés e influencia de los actores estratégicos identificados como involucrados en la formulación y ejecución de la política pública de ASP**

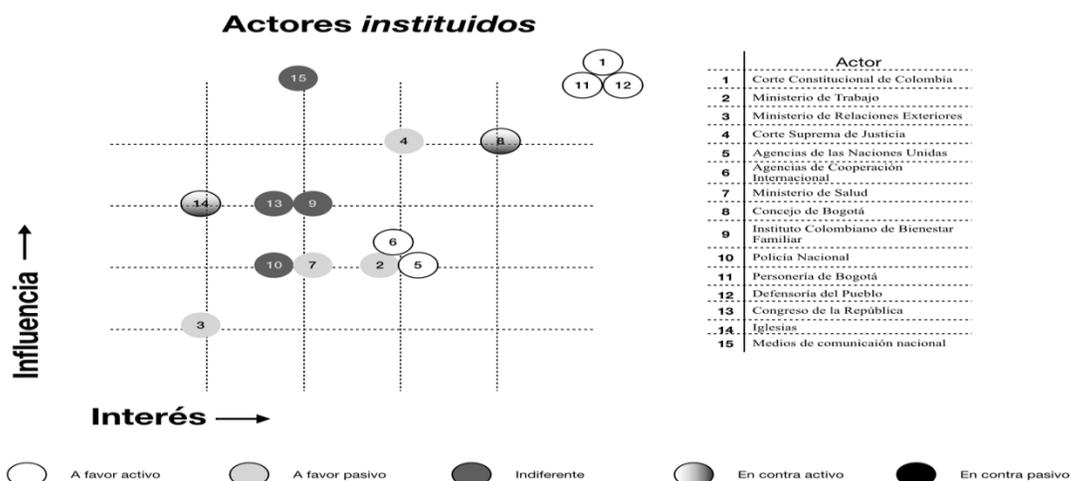


Se observa un elevado interés en el diseño, formulación e implementación de la política pública por parte de la mayoría de los actores estratégicos, destacándose los organismos de control, las organizaciones sociales gremiales, los colectivos poblacionales de PRASP, la academia, los medios de comunicación y la administración Distrital. Adicionalmente, el análisis permite señalar que, en general, hay correspondencia entre actores influyentes y los actores interesados en la generación de política pública, con excepción de las universidades, la Organización de las Naciones Unidas, las Agencias de Cooperación Internacional y los medios de comunicación; que, aunque interesados, no tienen tanta influencia directa. Pasa igual, pero en menor escala con las ONG de los diferentes enfoques.

Se puede identificar que no todos los actores sociales presentan la misma posición en relación con la generación de la política. En otras palabras, si bien es cierto que hay interés en que, desde la administración Distrital, e incluso la Nacional, se produzca una política pública para las ASP, no todos los actores estratégicos tienen la misma perspectiva sobre esta: 15 actores estratégicos estarían a favor de manera activa de que se realice la política, mientras que 5 estarían en contra de manera activa de que se

realice. En la gráfica a continuación se puede analizar este comportamiento en los actores instituidos

**Gráfico A61. Actores nivel de influencia e interes de los actores estratégicos identificados como en la formulación y ejecución de la política pública de ASP**



Entre los actores instituidos, los tres que presentan mayor interés y tienen más influencia, están a favor de manera activa de que se desarrolle la política pública: La Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo y la Personería de Bogotá. Aunque la mayoría del resto de los actores instituidos se ubican en el centro del plano cartesiano en términos de influencia e interés, todos tienen posiciones encontradas: 3 se muestran indiferentes, 2 a favor pasivo y 2 a favor activo.

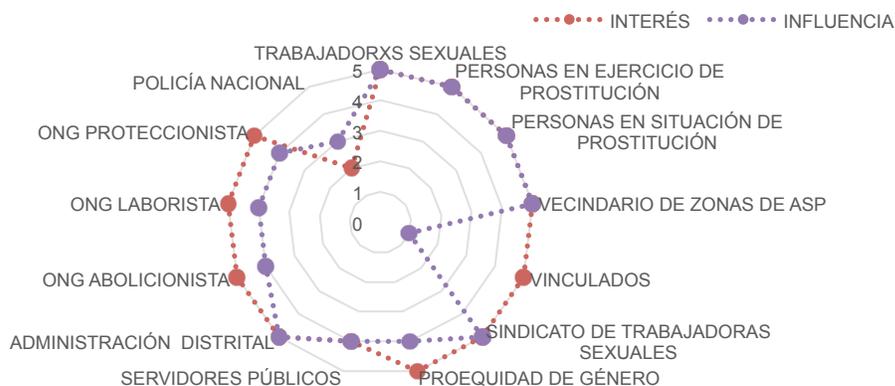
Entre los actores directamente afectados por la política, la relación influencia-interés es bastante cercana. Solo en el caso de los vinculados, la posición de interés se distancia bastante de la influencia. Tal como se identifica en el estudio de Caracterización de ASP adelantado por la Secretaría Distrital de la Mujer (2017),

“En los contextos de prostitución 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: administradoras(es), 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” (SDMujer, 2017)

Así pues, resulta evidente que, aunque los actores vinculados efectivamente presenta un interés elevado en el desarrollo de la política pública, bien sea porque “consideran que formalizar la actividad como un trabajo repercutiría en mejores condiciones para todas las personas que devengan algún ingreso a partir de estas.(...) (ó) se muestran escépticos ante la efectiva aplicación de la ley por parte tanto de propietarias y propietarios como de agentes encargados de supervisar o asegurar su cumplimiento” (Grupo Focal, 2017), no

tienen influencia directa en esta . A continuación, se presenta la gráfica de relaciones entre interés e influencia de los actores estratégicos relacionados con la política, que permite explicar lo mencionado.

**Gráfico A62. Relaciones entre interés e influencia de los actores estratégicos directamente relacionados con la política**



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.

1. **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 presentados 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 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) domésticas(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. **Clientes:** aunque entre los actores estratégicos priorizados para el análisis de actores no se incluyeron a las personas que demandan las ASP -los clientes, 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.

Sin embargo, se destaca que autores como Rubio (2010) y Kajska Claude (2010), aunque tienen posturas distintas, coinciden en dos elementos sobre los clientes: uno, son casi en su totalidad hombres y dos, no son homogéneos. Es decir, difieren de edad, estrato socio económico, escolaridad, y procedencia. Rubio afirma que el Global Sex Survey (GSS) es quizá “el único instrumento disponible para hacer comparaciones internacionales sobre la magnitud del comercio sexual” (2010, 42). Esta encuesta fue contestada por más de 150 mil personas en el mundo, a quienes se les preguntó si alguna vez habían pagado por tener sexo. El 18% de los hombres contestó que sí y solamente el 1% de las mujeres contestó lo mismo. Daniel Wezler en Le Monde afirmó que “los clientes son más numerosos de lo que uno se imagina [...] se calla esta realidad para evitar que las mujeres puedan pensar que su cónyuge, o su padre, es cliente” (Citados en Rubio, 2010: 44).

Ahora bien, para el caso particular de Bogotá, la observación y presencia en el territorio le ha permitido confirmar a la Estrategia Casa de Todas, que los clientes de las ASP tienen las dos características mencionadas anteriormente: casi la totalidad de éstos son hombres que difieren ampliamente de características poblacionales y socio económicas. La caracterización realizada en el 2017 por la Secretaría Distrital de la Mujer permitió identificar que los clientes constituyen uno de los actores (además de los vecinos(as), funcionarios(as), familiares y conocidos) que ejercen violencia física y sexual sobre quienes realizan las actividades sexuales pagadas: estos son responsables de un 13,9% de haber forzado a las PRASP a tener actos o relaciones sexuales sin consentimiento, y del 14,4% de la violencia física que manifiestan haber sufrido las PRASP.

### **8.1 Institucionalidad Distrital existente para la implementación de la PPASP**

En esta sección se realiza una revisión del sector público distrital, desde las responsabilidades y competencias que tiene como actor implementador de la PPASP. En este caso específico, se tuvo además en cuenta de manera especial aquellas entidades que resultan estratégicas para brindar asistencia técnica y emitir concepto de acuerdo con sus competencias, respecto a los temas y ejes de análisis propuestos en el presente documento, de cara a los enfoques de derechos, género, poblacional – diferencial, territorial y ambiental, tanto en la formulación como en la implementación de la política pública de ASP, tanto en la formulación como en la implementación y evaluación de la política.

De acuerdo con el “Protocolo para la solicitud de conceptos técnicos unificados para las

fases preparatoria y de formulación de políticas públicas en el marco del CONPES D.C.” de la Secretaría Distrital de Planeación estos

**Tabla 41. Cuadro de entidades distritales que por competencia pueden emitir concepto frente a los enfoques de política**

Enfoque Diferencial	SDP – Subsecretaría de Planeación Socioeconómica - Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales - Dirección de Diversidad Sexual Secretaría General – Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas Secretaría Distrital de gobierno – Subdirección de asuntos étnicos Secretaría Educación Distrital – Dirección de Inclusión
Enfoque Poblacional	Secretaría Distrital de Integración Social - Subsecretaría de Integración Social - Dirección Poblacional Secretaría General – Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas Secretaría Distrital de gobierno – Subdirección de asuntos étnicos Secretaría Educación Distrital – Dirección de Inclusión
Enfoque de Género	Secretaría Distrital de la Mujer - Subsecretaría de Políticas de Igualdad - Dirección de Derechos y Diseño de Política
Enfoque Ambiental	Secretaría Distrital de Ambiente - Dirección de Planeación y sistemas de información ambiental - Subdirección de políticas y planes ambientales
Enfoque Territorial	Secretaría Distrital de Planeación - Subsecretaría de Planeación Socioeconómica - Dirección de Integración Regional- - Subsecretaría de Planeación de la Inversión - Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local
Enfoque de Derechos Humanos	Secretaría Distrital de Gobierno - Dirección de Derechos humanos

Tal como se observa en la siguiente tabla, en el Distrito, las entidades que tienen responsabilidades y competencias en torno a la formulación e implementación de la política pública de ASP, lo hacen en temas relativos a la atención y garantía de los derechos de las personas que realizan dichas actividades, a partir de intervenciones en inspección, vigilancia y control, antidiscriminación, observancia normativa, asistencia social, inclusión territorial y formulación e implementación de políticas públicas, entre otros. A continuación, se presentan dichas entidades y sus responsabilidades de cara a la implementación de la PPASP.

**Tabla 42. Cuadro de competencias y responsabilidades funcionales a las ASP en entidades distritales.**

Entidad competente	Responsabilidades

Entidad competente	Responsabilidades
Personería de Bogotá	Defensa, protección y promoción de los derechos; vigilancia de la conducta de servidores; levantamiento del censo de víctimas del conflicto armado; protección del interés público.
Secretaría Distrital de Gobierno	Liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar el respeto de los derechos humanos y la convivencia pacífica en la ciudad. Definir y coordinar la gestión Local (planes de desarrollo local y transversalización de la inversión). Promoción y desarrollo de la participación ciudadana. Orientación, seguimiento, control y evaluación de la gestión policiva y la administración local (Decreto Distrital 411 de 2016). Miembro permanente y coordinación de la secretaría técnica de la Mesa ZESAI (Decreto Distrital 126 de 2007). Integran de Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control (SUDIVC).
Secretaría Distrital de la Mujer	Integrante permanente de la Mesa ZESAI. Desarrollo espacio de discusión sobre ASP en la Comisión Intersectorial de Mujeres. Diseño, formulación e implementación de plan de protección y modelo de abordaje a PRASP. Operación de la Estrategia Casa de Todas, certificación de Encuentros de Derechos, Desarrollo Personal e Información en Salud. Diseño, formulación e implementación de PPASP. Realización de caracterización de las ASP.
Secretaría Distrital de Planeación	Diseño, formulación y seguimiento al Plan de Desarrollo, y al Plan de Ordenamiento Territorial. Asesoría técnica, seguimiento y coordinación de políticas públicas. Definición de aspectos de norma urbana como el uso del suelo. Coordinación, seguimiento y evaluación de la política LGBT.
Secretaría Distrital de Integración Social	Orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Así como, prestar servicios sociales básicos de atención a aquellos grupos poblacionales que además de sus condiciones de pobreza se encuentran en riesgo social, vulneración manifiesta o en situación de exclusión social (Decreto Distrital 607 de 2007).
Secretaría Distrital de Salud	Inspección, vigilancia y control de condiciones higiénico-sanitarias. Vigilancia epidemiológica. Diseño, formulación, implementación, seguimiento, seguimiento y coordinación de políticas en salud. Integran el SUDIVC <sup>148</sup> .
Secretaría de Educación del Distrito	Diseño de programas, proyectos y estrategias de acceso, permanencia y promoción educativa a personas adultas y sujetos de especial protección constitucional
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales.

<sup>148</sup> Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control.

Entidad competente	Responsabilidades
Secretaría Distrital de Hábitat	Diseño e implementación de políticas de acceso a la vivienda digna.
Secretaría Distrital de Ambiente	Autoridad ambiental en el Distrito Capital. Corrección de la contaminación auditiva. Control de vertimiento de desechos. Integra el SUDIVC.
Policía Metropolitana de Bogotá	Mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Observancia artículos 43 a 46, y el 84 de la Ley 1801 de 2016, y el Acuerdo Distrital 079 de 2003.
Alcaldías Locales	Control policivo a los establecimientos de comercio conforme a las disposiciones vigentes en materia.
IDPAC	Fomento procesos asociativos de base comunicativa. Lidera, orienta y coordina los procesos de participación con enfoque de género.
IDIPRON	Generar entornos protectores para niños, niñas y adolescentes.
UAECOB <sup>149</sup>	Integra el Sistema SUDIVC
Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación	Prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Fuente: Elaboración de la Estrategia Casa de Todas

Otros actores importantes a nivel Distrital son: la mesa ZESAI, mecanismo de coordinación interinstitucional para el manejo de las zonas especiales de alto impacto y actividades afines a la prostitución, y dos instancias de implementación de acciones que son exclusivas para las ASP o quienes las realizan: la Estrategia Casa de Todas y un equipo de prevención de la enfermedad y promoción de la salud en el ámbito laboral. Estas instancias fueron creadas bajo el Decreto Distrital 126 de 2007.

La Mesa ZESAI cuenta con asistencia permanente de 5 entidades del distrito y de 25 entidades no permanentes, desarrolla 5 componentes, e incorpora los niveles central y descentralizado de algunos sectores (Alcaldías Locales, Subdirecciones Territoriales redes de Salud, Subdirecciones Locales de Integración Social), así como entidades adscritas y vinculadas. Desde este espacio de coordinación interinstitucional las entidades del distrito asumen las siguientes responsabilidades:

1. Diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas y acciones para el abordaje de ASP.
2. Adecuación normativa del distrito en relación con las ASP.
3. Elaboración evaluación de planes de intervención territorial.
4. Desarrollo de acciones de relocalización de los servicios de alto impacto en observancia de las normas urbanísticas.
5. Fomento de la participación ciudadana para el control social frente a impactos culturales, de orden público y salubridad.

<sup>149</sup> Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial De Bomberos De Bogota

6. Análisis y propuestas de intervención urbanística y gravámenes referidos a las ASP.
7. Mejoramiento de la calidad de vida de las PRASP a través de programas de intervención social.

El componente social cultural de la Mesa ZESAI se reúne de forma mensual, desarrolla en forma conjunta los "Encuentros de derechos, desarrollo personal e información" de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 079 de 2003, así como ferias de servicios para las PRASP e intercambios de experiencias y saberes (incluidos estudios de caso). Este componente se articula interinstitucionalmente para la atención en toda la ciudad y ha identificado cinco territorios de alta prioridad: UPZ La Sabana, Barrios La Capuchina y la Alameda, Barrio Siete de Agosto, Barrio María Paz, y sector de la Avenida Primero de Mayo entre carrera 69 y Avenida Boyacá. Los territorios priorizados coinciden con alta concentración de establecimientos de contacto para las ASP y de personas que las realizan. En estas zonas se presentan conflictos entre PRASP, con el vecindario, brechas o limitaciones para el ejercicio pleno de los derechos (educación, salud, vivienda, alimentación).

Las entidades que asisten regularmente al componente social cultural son: Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de la Mujer, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría de Integración Social y Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. A excepción de la Secretaría de la Mujer y de Salud, los demás asistentes no tienen funciones específicas frente a las ASP.

Por su parte, la Estrategia Casa de Todas está adscrita a la Dirección de Derechos y Diseño de Política de la Secretaría Distrital de la Mujer, tiene una sede itinerante y una sede física para la atención de las PRASP y cuenta con grupos de trabajo para: realización de los encuentros de derechos, desarrollo personal e información en salud; atención profesional (psicosocial, jurídica e intervención social), gestión territorial, gestión local y administrativo. Además de los servicios mencionados, en alianza con otras instituciones se prestan los servicios que se sintetizan en la siguiente tabla.

**Tabla 33. Servicios de la Estrategia Casa de Todas acordados con otras entidades**

Entidad	Servicios con la estrategia
Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS)	Desarrollo de un día en los Encuentros de Derechos, desarrollo personal y salud. Participación en Ferias de Servicios con la activación de rutas de servicios infancia, juventud, adultez, vejez, familia, LGBTI y asistencia social de emergencia Centros Amar donde se ofrecen servicios sociales a niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de explotación sexual comercial, u otro tipo de vulneración a sus derechos. Jardines infantiles diurnos y jardines infantiles nocturnos, los cuales prestan su servicio en los territorios donde se encuentran personas que realizan actividades sexuales pagadas.
Secretaria Distrital de Planeación (SDP)	Dos Jornadas mensuales para la consulta de inquietudes sobre la visita para la encuesta SISBEN.
Secretaría Distrital de Salud (SDS)	Desarrollo de un día en los Encuentros de Derechos, desarrollo personal y salud. Abordaje Derechos Sexuales y Reproductivos, prevención de ITS, salud ocupacional. Realización de tamizajes para ITS Vacunación Asesoría para superar barreras de acceso en salud
Secretaria Distrital de Gobierno (SDG)	Desarrollo de un día de Encuentros de Derechos, desarrollo personal y salud. Prevención del delito de trata de personas y

Entidad	Servicios con la estrategia
	promoción de los derechos humanos
Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD)	Jornadas de Recreación y Actividad Física, para las personas que realizan actividades sexuales pagadas, sus hijos e hijas, en eventos especiales realizados en las Casas de Todas y en el marco de los encuentros de derechos.
Secretaría de Educación Distrital	Desarrollo de un currículo flexible en las instalaciones de la Casa de Todas a partir del cual las personas que realizan actividades sexuales pagadas cursan en un breve periodo los ciclos de formación básica (alfabetización, primaria, secundaria y media vocacional).

Fuente: Elaboración propia Estrategia Casa de Todas.

## 8.2 Institucionalidad Nacional relacionada con ASP

En la siguiente tabla se presentan las entidades que, desde el orden nacional, tienen responsabilidades o competencias relativas a las ASP. En algunas ocasiones, las competencias de estas entidades sobrepasan las competencias de las entidades del orden distrital, por lo que es necesario articularse con las mismas. Es preciso resaltar que las PRASP atraviesan todas las categorías sociales, por lo que guarda relación con las políticas y acciones dirigidas a jóvenes, personas adultas, mayores de 60 años, indígenas, afrodescendientes, habitantes de calle, víctimas del conflicto armado, en condición de discapacidad, lesbianas, gais, bisexuales, hombres, mujeres, transgénero, intersexuales, de todos los estratos socioeconómicos, migrantes, entre otras a nivel nacional y distrital. A continuación, se presenta una tabla que enuncia a dichas entidades.

**Tabla 44. Entidades del orden nacional con responsabilidades relativas a las ASP**

Entidad competente	Responsabilidades
Fiscalía General de la Nación	Investigación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.
Procuraduría General de la Nación	Prevención, intervención y desarrollo procesos disciplinarios en relación con la observancia de las normas por parte de los servidores públicos.
Defensoría del Pueblo	Protección de los derechos humanos y las libertades de las personas, cuando estos están en riesgo, por acción u omisión de autoridades o de particulares.
Ministerio de Trabajo	Coordinar y brindar orientaciones en relación con la inspección, vigilancia y control del trabajo y la seguridad social integral a los trabajadores (Personal vinculado) e incentivar la dinámica del mercado laboral con equidad.
Ministerio de Salud y protección social	Coordinar y brindar orientaciones en relación con inspección, vigilancia y control sanitario. Realizar la Vigilancia epidemiológica. Diseño, formulación, implementación, seguimiento, evaluación y coordinación de políticas de la política pública de atención integral en salud.
Ministerio del Interior	"Liderar la formulación, adopción, ejecución y seguimiento de las políticas públicas del Ministerio, en particular las relativas a los derechos y libertades fundamentales, los asuntos étnicos y de minorías, los asuntos de la población LGBTI, enfoque de género, los de la población en situación de vulnerabilidad; democracia, participación ciudadana, acción comunal, los relacionados con derechos humanos; libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia, y el derecho individual a profesar una religión o credo; y la coordinación del control a la gestión misional de la entidad" (Decreto 1140 de 2018)
Unidad Administrativa Especial – Migración Colombia	Ejerce las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano. Frente al fenómeno de migración de personas venezolanas y la situación de varias de ellas con relación al ejercicio de las ASP.
Consejería Presidencial para la Equidad de la	Diseño, formulación, implementación, seguimiento, evaluación y coordinación de políticas públicas para la equidad de la mujer.

<b>Entidad competente</b>	<b>Responsabilidades</b>
Mujer	
Policía Nacional de Colombia	Mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Observancia artículos 43 a 46, y el 84 de la Ley 1801 de 2016.
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Atención a niños, niñas, adolescentes y familias en condiciones de amenaza, insolvencia o vulneración de derechos.
Departamento para la Prosperidad Social	Diseño, formulación, implementación, seguimiento, evaluación y coordinación de políticas públicas para la inclusión social y la reconciliación.

Fuente: Elaboración de la Estrategia Casa de Toda

## Capítulo 9. Instrumentos de planeación vigentes

En este capítulo, se realizará un análisis de los instrumentos de planeación vigentes y promovidos en los últimos años, que están directamente relacionados con la situación problemática planteada y con los 20 puntos críticos priorizados, desde los planteamientos más importantes que han impulsado y la articulación entre estos.

De acuerdo con la SDP (2017), existe una jerarquía entre los diferentes instrumentos de planeación. Según esto, las políticas públicas ocupan el primer lugar y se caracterizan por direccionar acciones distritales de largo plazo. Estas políticas son clasificadas en la Administración Distrital como políticas sectoriales y políticas poblacionales, y su diferencia radica principalmente en que las primeras responden a problemáticas concretas de todas las personas que habitan la ciudad, y su responsabilidad está centrada en un sector de la administración; mientras que las segundas se concentran en un sector de la ciudadanía – grupo poblacional- y la responsabilidad en su implementación es intersectorial. No obstante, cabe resaltar que todas las políticas tienen acciones que las hacen intersectoriales, principalmente a partir de las estrategias de transversalización de los diferentes enfoques.

Al ser instrumentos que guardan la visión de ciudad de largo plazo,

“(l)as políticas públicas deben influir y a su vez retroalimentarse por el modelo territorial, los usos del suelo y las áreas protegidas, que se contemplan en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). De igual forma, los Planes Distritales de Desarrollo (PDD), los Planes de Desarrollo Local (PDL) como procesos de planeación estratégica de mediano plazo y sus correspondientes Planes Operativos Anuales (POA) de corto plazo, deben contemplar los avances en las políticas formuladas en períodos anteriores e incorporar acciones que permitan alcanzar los objetivos de largo plazo propuestos, teniendo presente las particularidades del momento y las perspectivas del futuro” (SDP, 2017, pp.6 y 7).

Finalmente, no se pueden desconocer los instrumentos de planeación nacional que guardan relación con la situación problemática y los puntos críticos definidos.

En consecuencia, en el primer apartado de este capítulo se presentará la articulación de los temas priorizados en el marco de la formulación de la política pública de ASP, con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, además de las políticas e instrumentos de planeación de corte nacional vigentes. En el segundo apartado se desarrollarán los instrumentos de planeación Distritales, en términos de oportunidades de articulación con la política pública de actividades sexuales pagadas; a saber, el Plan Distrital de Desarrollo 2016 – 2020 “Bogotá Mejor para Todos”, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., las políticas públicas sectoriales y poblacionales vigentes y en formulación, y los proyectos de inversión.

### 9.1 Instrumentos de Planeación Nacionales

#### **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”**

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 se organiza en 4 niveles. El primero consistente en Pactos: Territoriales (por Regiones), Estructurales (propuesta de país) y Transversales (conectores-coordinadores) que constituyen el “Pacto por Colombia”. A su

vez, estos pactos se desarrollan a través de Líneas, construidas mediante objetivos, que se implementan a través de acciones y estrategias.

Los Pactos Estructurales, ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022, incluyen el Pacto por la Equidad, conformado por las siguientes líneas, la mayoría de las cuales (con negrilla a continuación) presentan oportunidades de articulación con los Puntos Críticos priorizados en el marco de esta política:

- Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia
- **Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos**
- **Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos**
- Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos
- **Vivienda y entornos dignos e incluyentes**
- **Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva**
- **Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país**
- **Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores**
- Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos, para la convivencia y la cohesión social
- **Equidad en la diversidad**
- **Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza**
- Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados

El Pacto por la Equidad se ve además permeado por los Pactos Transversales. De manera específica “(a) la construcción de la equidad de oportunidades contribuye de manera directa otros pactos incluidos en el Plan de Desarrollo 2018 – 2022:”

- El Pacto por la Equidad de la Mujer.
- Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom
- Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad

Adicionalmente, las bases del PND 2018 – 2022 presentan el Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.

Así pues, a pesar de que el Pacto por la Equidad establece:

“Más equidad de oportunidades se entiende como el avance hacia una Colombia incluyente y con más oportunidades mediante la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, la nivelación del terreno de juego y el principio de no discriminación. La equidad de oportunidades implica remover las barreras que impiden el acceso a la educación, la salud, los servicios sociales esenciales y la inclusión productiva de toda la población, independientemente de sus características de origen, la locación geográfica, la pertenencia étnica, el sexo, la condición física y la edad, entre otras. Más equidad de oportunidades significa que todos los colombianos tengan cada vez más posibilidades para elegir libremente aquello que quieren ser y hacer con su vida”.

No se presentan acciones concretas de cara a las PRASP. Sin embargo, es importante

resaltar la existencia a nivel nacional, de los siguientes instrumentos de planeación que apuntan a las problemáticas identificadas en la fase de agenda pública frente a las ASP:

- Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos
- Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres
- Plan Integral para garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia

## 9.2 Instrumentos de Planeación Distritales

### Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, D.C., 2016 – 2020 “Bogotá Mejor para Todos”

En el orden jerárquico de los instrumentos de planeación, el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” se encuentra en el rango superior de jerarquía en el ámbito distrital. En este, se formularon 5 metas explícitas en relación con el tema de las ASP, las cuales se presentan en la siguiente tabla.

#### Tablas 45. Y 46. Metas del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos referidas a las ASP

<b>Pilar 1:</b> Igualdad en Calidad de Vida
<b>Programa:</b> Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género
<b>Proyecto Estratégico 129:</b> Mujeres protagonistas, activas y empoderadas
<b>Proyecto 1067:</b> Mujeres protagonistas, activas y empoderadas
<b>Proyecto 1070:</b> Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital
<b>Proyecto 1069:</b> Territorialización de derechos a través de las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres
<b>Sector:</b> Mujeres
<b>Sectores corresponsables:</b> Cultura, recreación y deporte
<b>Meta Resultado:</b> Aumentar en un 5% la participación de mujeres en las instancias y espacios de participación y en sus niveles decisorios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meta Producto: 5.400 personas en ejercicio de la prostitución participan en jornadas de derechos humanos, desarrollo personal y salud.</li> <li>• Meta Producto: Un (1) documento de caracterización cualitativa y cuantitativa de las personas en ejercicio de prostitución, explotación sexual y trata de personas con fines de explotación sexual.</li> <li>• Meta Producto: 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.</li> <li>• Meta Producto: 22 Casas de Igualdad de Oportunidades en operación, incluyendo dos especializadas en la garantía de los derechos de las mujeres en ejercicio de prostitución en operación.</li> </ul>
<b>Pilar 3:</b> Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana
<b>Programa:</b> Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de Violencias – SOFIA
<b>Proyecto Estratégico 149:</b> Bogotá Mejor sin violencias para las mujeres
<b>Proyecto 1068:</b> Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres
<b>Proyecto 1186:</b> Atención integral en salud

**Sector:** Mujeres

**Sectores corresponsables:** Cultura, recreación y deporte, Gobierno, Salud.

**Meta Resultado:** Atender integralmente (salud física, mental y emocional) al 100% de personas en situación de prostitución y víctimas de explotación sexual, partiendo de la gravedad de su diagnóstico, y con el objetivo de que reciban tratamiento, mejoren y logren recuperarse efectivamente.

Adicionalmente, a partir de la priorización de los puntos críticos y de la definición de las 4 problemáticas que los agregan; a saber, Desigualdad en el Acceso a Oportunidades y Garantía de Derechos, Detrimiento de la Calidad de Vida, Condiciones del Ejercicio y Estigmatización, se realizó una revisión minuciosa de los programas del Plan Distrital de Desarrollo y los proyectos de inversión formulados desde las entidades responsables, los cuales presenta oportunidades de articulación desde la transversalización de los enfoques.

**Tabla 47. Oportunidades de articulación con Proyectos de Inversión**

<b>Proyecto de Inversión Social</b>	<b>Punto Crítico Priorizado</b>	
989 Fortalecimiento de la política pública LGBTI	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ PC35 Respeto de los derechos hacia PRASP por parte de los clientes de las ASP</li><li>▪ PC55 Situación de derechos</li><li>▪ PC59 Inclusión y vulnerabilidad de personas transgénero que realizan ASP</li><li>▪ PC92 Nivel de institucionalización de la garantía de derechos de las PRASP</li><li>▪ PC73 Seguridad Humana</li><li>▪ PC34 Percepción de la comunidad hacia las ASP</li><li>▪ PC60 Nivel de conocimiento de las relaciones entre las personas en condición de discapacidad y las ASP</li></ul>	
1053 Oportunidades de aprendizaje desde el enfoque diferencial		
1101 Distrito diverso		
1113 Por una ciudad incluyente y sin barreras		
1131 Construcción de una Bogotá que vive los Derechos Humanos		
7527 Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género		
1014 Fortalecimiento a las organizaciones para la participación incidente en la ciudad		
1068 Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres		
1067 Mujeres protagonistas, activas y empoderadas		
1070 Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital		
1153 Intervenciones integrales de mejoramiento de vivienda		
1202 Promoción y defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de género y del posconflicto		
989 Fortalecimiento de la política pública LGBTI		<ul style="list-style-type: none"><li>▪ PC35 Respeto de los derechos hacia PRASP por parte de los clientes de las ASP</li><li>▪ PC55 Situación de derechos</li><li>▪ PC59 Inclusión y vulnerabilidad de personas transgénero que realizan ASP</li><li>▪ PC92 Nivel de institucionalización de la garantía de derechos de las PRASP</li><li>▪ PC73 Seguridad Humana</li><li>▪ PC34 Percepción de la comunidad hacia las ASP</li><li>▪ PC60 Nivel de conocimiento de las relaciones entre las personas en condición de discapacidad y las ASP</li></ul>
1053 Oportunidades de aprendizaje desde el enfoque diferencial		
1101 Distrito diverso		
1113 Por una ciudad incluyente y sin barreras		
1131 Construcción de una Bogotá que vive los Derechos Humanos		
7527 Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género		
1014 Fortalecimiento a las organizaciones para la participación incidente en la ciudad		
1068 Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres		
1067 Mujeres protagonistas, activas y empoderadas		
1070 Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital		
1153 Intervenciones integrales de mejoramiento de vivienda		
1202 Promoción y defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de género y del posconflicto		

989 Fortalecimiento de la política pública LGBTI	▪ PC35 Respeto de los derechos hacia PRASP por parte de los clientes de las ASP
1053 Oportunidades de aprendizaje desde el enfoque diferencial	▪ PC55 Situación de derechos
1101 Distrito diverso	▪ PC59 Inclusión y vulnerabilidad de personas transgénero que realizan ASP
1113 Por una ciudad incluyente y sin barreras	▪ PC92 Nivel de institucionalización de la garantía de derechos de las PRASP
1131 Construcción de una Bogotá que vive los Derechos Humanos	▪ PC73 Seguridad Humana
7527 Acciones con enfoque diferencial para el cierre de brechas de género	▪ PC34 Percepción de la comunidad hacia las ASP
1014 Fortalecimiento a las organizaciones para la participación incidente en la ciudad	▪ PC60 Nivel de conocimiento de las relaciones entre las personas en condición de discapacidad y las ASP
1068 Bogotá territorio seguro y sin violencias contra las mujeres	
1067 Mujeres protagonistas, activas y empoderadas	
1070 Gestión del conocimiento con enfoque de género en el Distrito Capital	
1153 Intervenciones integrales de mejoramiento de vivienda	
1202 Promoción y defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de género y del posconflicto	
1078 Generación de alternativas comerciales transitorias	▪ PC22 Oportunidades para el desarrollo de competencias para el trabajo
1130 Formación e inserción laboral	▪ PC56 Competitividad de emprendimientos
1023 Potenciar el trabajo decente en la ciudad	
1058 Participación ciudadana para el reencuentro, la reconciliación y la paz	▪ PC19 Oportunidades para el desarrollo de competencias ciudadanas e incidencia política
1013 Formación para una participación ciudadana incidente en los asuntos públicos de la ciudad	
1184 Aseguramiento social universal en salud	▪ PC1 Acceso a servicios estatales (salud, justicia, asistencia social, educación formal y para el trabajo)
1185 Atención a la población pobre no asegurada (PPNA), vinculados y no POS)	▪ PC40 Acceso a servicios de salud
1186 Atención integral en salud	▪ PC69 Vinculación al sistema de seguridad social
	▪ PC4 Seguridad y Salud en las ASP
1086 Una ciudad para las familias	▪ PC62 Niveles de protección de hijos e hijas de PRASP, personal vinculado y niñas, niños y adolescentes vecinos de territorios de concentración de ASP.
1099 Envejecimiento digno, activo y feliz	▪ PC13 Redes de apoyo
	▪ PC61 Promoción del envejecimiento activo y con dignidad
1116 Distrito joven	▪ PC64 Nivel de reconocimiento de derechos de jóvenes que realizan ASP
1104 Distrito joven: Desarrollo de competencias laborales a jóvenes con derechos vulnerados	
1153 Intervenciones Integrales de Mejoramiento de vivienda	▪ PC15 Habitabilidad de la vivienda de las PRASP y vinculados
	▪ PC70 Acceso a vivienda

Para la vigencia 2019, solamente la Secretaría Distrital de la Mujer cuenta con metas específicas asociadas a las ASP, tal como se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 48. Metas específicas asociadas a las ASP vigencia 2019 - SDMujer**

Entidad	Proyecto	Meta
<b>Secretaría Distrital de la Mujer</b>	1067 Mujeres protagonistas, activas y empoderadas	- Sensibilizar a 5.400.00 Personas En ejercicio de prostitución en derechos humanos, desarrollo personal y salud
		- Operar 2 Casas de Todas para la atención integral a mujeres en ejercicio de prostitución
		- Diseñar e implementar 1 Política Intersectorial de Abordaje de la Prostitución

Es importante aclarar, tal como se mencionó en el capítulo 3 "Estrategia de Participación" del presente documento que durante la fase de formulación de la política pública, la cual comprende la construcción del plan de acción y del documento de política CONPES D.C, se deben identificar los proyectos de inversión de todos los sectores de la administración distrital a través de los cuales se va a dar cumplimiento a las metas producto de corto y de

mediano plazo, y a las resultado de largo plazo, a las cuales además se les establecerá unos presupuestos indicativos que contribuirán con el desarrollo de la política pública.

### **Políticas Públicas Sectoriales y Poblacionales de Bogotá**

La política pública de ASP tiene oportunidades de articulación con diferentes políticas públicas distritales sectoriales y poblacionales, básicamente por dos razones: 1) todas las políticas públicas, en su formulación e implementación, deben garantizar la transversalización de los diferentes enfoques, entre estos el enfoque de género, el diferencial y el de Derechos Humanos, todos altamente relacionados con las problemáticas y puntos críticos identificados en la agenda pública, en el marco de la situación de derechos de las PRASP. 2) En línea con lo anterior, las demandas ciudadanas se pueden leer en clave de derechos, así como las responsabilidades que les asisten a los diferentes sectores de la administración. Solo a modo de ilustración, en la Secretaría Distrital de la Mujer se encuentra la coordinación y seguimiento de la política pública de mujer y equidad de género; si la mayor parte de las PRASP son mujeres, existen muchos problemas que son compartidos por ambos instrumentos.

Es importante tener en cuenta que, el reclamo ciudadano de derechos a los diferentes sectores, se encuentra limitado por barreras de acceso a los bienes y servicios, lo que muchas veces está determinado por las características de las personas y las condiciones de tiempo, modo y lugar de sus prácticas económicas, sociales, culturales e institucionales. Así, si se consideran las ASP como una ocupación con características particulares para su desarrollo, es evidente que la situación de derechos y la pretensión de igualdad de las PRASP pasa necesariamente por barreras de acceso, por lo que resulta fundamental que los sectores transversalicen los enfoques, de tal suerte que se logre generar condiciones de acceso e igual de oportunidades y derechos para las PRASP.

En este sentido, hay dos políticas en el Distrito que tienen influencia directa con relación a las personas que realizan ASP, la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género y la Política Pública para la Garantía Plena de Derechos de las Personas de los sectores LGBTI.

En el marco de lo anterior, y teniendo en cuenta que las políticas sectoriales por su naturaleza están dirigidas a toda la ciudadanía, mientras que las poblacionales se concentran en un sector de esta, desarrollando una dinámica mucho más intersectorial, a continuación, presentamos las oportunidades de articulación de las políticas públicas poblacionales y la de ASP.

**Tabla 49. Oportunidades de articulación en las políticas poblacionales y la PPASP**

<b>Política pública</b>	<b>Oportunidad de transversalización con PPASP</b>	<b>Relación</b>
<b>Política Pública para los pueblos indígenas de Bogotá D.C 2011-2020</b>	Ampliación de conocimientos sobre las personas de los pueblos indígenas que realizan ASP, toda vez que hay muy poca información sobre las condiciones y situaciones en las que se encuentran. Esto incluye la lectura de las dichas actividades en la cosmovisión propia de su comunidad.	Indirecta
<b>Política Pública Distrital para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes. 2011-</b>	Realización de acciones afirmativas focalizadas a PRASP, especialmente en las localidades de concentración de las ASP, como es el caso de Los Mártires.	Directa

Política pública	Oportunidad de transversalización con PPASP	Relación
<b>2020</b>		
<b>Política Pública Distrital para el reconocimiento de la diversidad cultural, garantía, protección y el restablecimiento de los derechos de la población raizal en Bogotá 2011-2020</b>	En los registros administrativos y la caracterización no se encontraron personas raizales que realicen ASP	Indirecta
<b>Política Pública Distrital para el grupo étnico Rrom o Gitano en el Distrito Capital 2011-2020.</b>	Ampliación de conocimientos sobre las personas Rrom que realizan ASP, toda vez que hay muy poca información sobre las condiciones y situaciones en las que se encuentran. Esto incluye la lectura de dichas actividades en la cosmovisión propia de su comunidad.	Indirecta
<b>Política Pública de Juventud para Bogotá D.C. 2018-2030</b>	La mayor proporción de PRASP se encuentra en este ciclo etario. Esto supone un enorme reto de trabajo articulado entre las dos políticas desde diferentes escenarios: ampliación de autonomía y participación, generación de oportunidades, reducción de estigmatización.	Directa
<b>Política Pública para las Familias de Bogotá, D. C. 2011-2025.</b>	Los datos estadísticos muestran una jefatura mayoritaria de las mujeres, un mayor porcentaje de hijos e hijas por parte de PRASP, y una la existencia de responsabilidades de cuidado de familiares por parte de PRASP (especialmente de las mujeres). Así mismo, una correlación inversa entre la permanencia en las ASP y la pérdida de redes de soporte social, que incluye las familias. De manera que es preciso el fortalecimiento de las redes de afecto y la resolución de conflictos en este ámbito. En este caso, debe prestarse especial atención a la existencia de la doble vida y el manejo de la información en relación con la realización de ASP.	Directa
<b>Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá D.C. 2011- 2021</b>	La PPASP es cero tolerante con cualquier forma de ESCNNA, por lo que las ASP, la infancia y la adolescencia, son vistas como escenarios diferentes. Así mismo, asiste el deber de ambas de políticas de proteger a niños, niñas y adolescentes independientes de la ocupación de sus cuidadoras o cuidadores.	Indirecta
<b>Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el D.C. 2010 - 2025</b>	Estas dos políticas deben trabajar conjuntamente por una vejez digna de las PRASP, toda vez que los mayores niveles de vulnerabilidad en términos etarios se encuentran en esta interseccionalidad.	Directa
<b>Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital 2020.</b>	Ampliación de conocimientos sobre la discapacidad y las ASP, toda vez que hay muy poca información. Esto incluye las relaciones de cuidado que tienen las PRASP con personas con discapacidad.	Indirecta
<b>Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle 2015-2025.</b>	La interseccionalidad habitabilidad en calle y ASP, también tiene muy poca documentación. La información cualitativa con la que se cuenta en la Secretaría Distrital de la Mujer indica amplias conexiones que están pasadas por el consumo de sustancias y especialmente por la idea de estrategia de protección frente a un mayor número de violencias.	Directa
<b>Política Pública para la Adulthood en la D.C 2011-2044</b>	La política pública de adultez considera a las ASP como uno de los ejes problemáticos a intervenir, de manera que es preciso fijar planes de intervención conjunta para garantizar la plenitud del ejercicio de derechos en las PRASP adultas.	Directa

Adicionalmente, en el marco de las políticas sectoriales y en el marco de la caracterización de las PRASP, es importante mencionar que existe una alta oportunidad de articulación con los “Lineamientos de la Política Pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas - LGBT - y sobre

identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital”, y con la Política Pública de Mujeres y Equidad de género.

### **Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.**

El ejercicio de actividades sexuales pagadas, en tanto se expresa en el territorio en establecimientos y el espacio público el cual se registra como otro punto de contacto, merece el análisis frente a los instrumentos de planeación de orden territorial, los lineamientos de nivel nacional y las decisiones correspondientes de nivel distrital.

En lo pertinente a los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines se resalta que la Ley 902 de 2004 y el Decreto Reglamentario 4002 de 2004 modificaron los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial).

Para dar alcance en su aplicación, el artículo 15º establece que “las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos (...)”. Este artículo fue complementado con el siguiente Parágrafo 2º a través de la Ley 902 de 2004: “Los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán establecer usos compatibles entre servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, con usos para vivienda y dotacionales educativos”.

Por su parte, el Decreto 4002 de 2004 define los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, las definiciones de uso incompatible y los programas de reordenamiento de estos servicios: Programas “que establecen las actuaciones, las actividades y todos los demás aspectos necesarios para la relocalización en sitios permitidos, (de estos servicios), que resulten incompatibles con los usos dotacionales”. En su artículo 2º, frente a la incompatibilidad y localización establece que “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”.

A su vez, el Código Nacional de Policía y Convivencia aclara respecto al desarrollo de estas actividades, sobre la localización de los establecimientos e incompatibilidades con usos dotacionales, lo siguiente:

“Artículo 84. Perímetro de impacto de la actividad económica. A partir de la expedición del presente Código, alrededor de hospitales, hospicios, centros de salud, centros que ofrezcan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media, superior o de educación para el trabajo y desarrollo humano, o centros religiosos, no podrán desarrollarse actividades económicas relacionadas con el ejercicio de la prostitución, juegos de suerte y azar localizados, concursos, o donde se ejecute, por cualquier medio, música o ruidos que afecten la tranquilidad. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales a iniciativa de los Alcaldes establecer el perímetro para el ejercicio de las actividades mencionadas en el presente artículo, dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley.”

En esa medida, a través de este artículo el código reconoce el “ejercicio de la prostitución” como una actividad económica que se desarrolla en lugar geográfico y que requiere que sea establecido el dónde puede localizarse.

En el marco del Plan de Ordenamiento Territorial -POT- de Bogotá vigente, Decreto 190 de 2004, se propuso la existencia de sitios especiales denominados como Zonas

Especiales de Alto Impacto, las cuales se refieren a la prostitución y actividades afines, como una forma de regulación territorial de establecimientos. Esta formulación recoge un modelo de planeación de la ciudad en el que se pretendía delimitar los establecimientos de contacto y logística para ASP, en zonas específicas. Entonces, los servicios de alto impacto<sup>150</sup> señalados en el POT (*whiskerías, streptease, casas de lenocinio, así como bares, tabernas, discotecas, moteles, hoteles de paso y residencias, que presten servicio al ejercicio de la prostitución*), solo se pueden emplazar en estos sectores, previa aprobación del respectivo Plan Parcial de Renovación Urbana y cumpliendo con las normativas según el uso destino.

De tal forma que, para el POT vigente, se clasificaron seis Zonas Especiales de Alto Impacto, pero que con la reglamentación específica, en la única UPZ en que se incluyeron los servicios especiales de alto impacto fue en la UPZ de La Sabana de la localidad de los Mártires. Siendo esta una zona en la que se permite actualmente el ejercicio de la prostitución y actividades afines, pero que tiene que desarrollarse bajo la planeación de renovación urbana.

El Subsector de uso I, del Sector Normativo 22 de la UPZ 102 La Sabana, comprendido entre las Calles 19 y 24, entre la carrera 14 y la carrera 17, es el único sector de la ciudad habilitado actualmente para el desarrollo de usos asociados a la prostitución, previa aprobación del respectivo Plan Parcial de Renovación Urbana.

En el proceso de actualización del POT de Bogotá que lidera la Secretaría Distrital de Planeación; la Secretaría Distrital de la Mujer, a partir del trabajo desarrollado desde la Estrategia Casa de Todas sobre las actividades sexuales pagadas, así como en un diálogo permanente con las instancias de mujeres en el Distrito (Consejo Consultivo de Mujeres de Bogotá-Espacio Autónomo, delegadas del Consejo de Mujeres de Sumapaz y de los Comités Operativos Locales de Mujer y Géneros, de los Consejos Locales de Seguridad para las Mujeres, del Consejo Territorial de Planeación Distrital) y con las participantes en las Mesas POT locales y la Mesa POT Mujeres, además de los distintos escenarios distritales de participación ciudadana en el marco de la mencionada actualización, fueron realizadas las siguientes recomendaciones a la SPD en lo concerniente a las actividades sexuales pagadas:

- Eliminar las Zonas Especiales de Alto Impacto que, desde su implementación, resultaron dañinas, concentrando vulneraciones de varios derechos a las mujeres que habitan en la zona, las que lo atraviesan y las que trabajan formal o informalmente allí.
- Reglamentar los establecimientos donde se ejerza la prostitución con normas que cumplan con una adecuada habitabilidad sanitaria y control permanente del mantenimiento del establecimiento individual como condición para su funcionamiento.
- Proteger los derechos de las mujeres que realizan actividades sexuales pagadas y combatir la trata de personas en el espacio público y/o privado, mediante acciones, mecanismos y espacios para su atención y empoderamiento como lo es la Estrategia Casa de Todas.

De la Fase Preliminar del Diagnóstico del POT (2016) por parte del Sector Mujeres, en la “evaluación de imprecisiones, impedimentos y trámites derivados del POT vigente o sus reglamentaciones que han dificultado el desarrollo de proyectos o iniciativas prioritarias en

---

<sup>150</sup> Los usos como bares, tabernas, discotecas, moteles, hoteles de paso y residencias, que presten servicio al ejercicio de la prostitución.

el D.C” se resalta la localización en zona concertada de prostitución como generadora de altas tensiones multidimensionales para las mujeres, con un 86% de los establecimientos por fuera de la norma. En los aportes de la SDMujer al documento preparado por la SDP “Propuesta para incorporar el enfoque poblacional diferencial y de género en el POT: en perspectiva de derechos, desarrollo humano y calidad de vida” (2017) se señaló que su localización a escala barrial es dinámica, que exige estudios de georreferenciación periódicos y, en algunos establecimientos, se presentan habitaciones residenciales por fuera de norma.

En el marco de la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial, la SDMujer propuso que fuera explícita la normativa tendiente a orientar dónde pueden localizarse y dónde existe incompatibilidad de uso desde lo territorial. Reiterado en las mesas técnicas intersectoriales sostenidas en 2019 con la SDP, fue sugerida la adición del siguiente párrafo al artículo 348 dedicado al “perímetro de impacto de la actividad económica” del Proyecto de Acuerdo POT en su versión del 20 de noviembre de 2018, no incluido en el articulado:

“Parágrafo 2. A los establecimientos y lugares donde se realicen Actividades Sexuales Pagadas (ASP) les aplica la misma restricción del artículo 84 del Código de Policía en la que se indica dónde no puede ubicarse por incompatibilidad en su localización, con mismas condiciones que para las actividades de concursos, juegos de suerte y azar.”

El Libro Dos “Contenidos Normativos” del Documento Técnico de Soporte del POT, tanto en la versión del 20 de noviembre de 2018 presentada ante la CAR como en la del 14 de junio de 2019 presentada ante el CTPD, publicadas respectivamente en <http://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/proyecto-de-acuerdo> y <http://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/presentacion-consideracion-ctpd>, el capítulo 1.14 se refiere al desarrollo de la “posición frente a las actividades ligadas a la prostitución”, del marco normativo nacional y distrital, de las principales problemáticas generadas por la reglamentación existente y de la propuesta general de formulación.

Concluye el documento en el marco de esta revisión del nuevo POT y de ordenamiento territorial, entre otros, que: 1) “el ejercicio de la prostitución no se considera un uso del suelo, sino una actividad que se puede presentar en los diferentes tipos de usos que quedan clasificados en el POT”, sobre ello resume que “la prostitución no es un uso del suelo dentro del ordenamiento territorial sino una actividad que se puede dar en cualquier establecimiento o espacio público” que cumpla con las disposiciones de la Ley 904(2) de 2004; 2) “Para el desarrollo de cada uso del suelo se debe cumplir con las acciones de mitigación con las acciones de mitigación identificadas”; 3) “Se deben evitar las zonas de concentración (...) por lo que se elimina su concentración al interior de polígonos de alto impacto, considerando todo el territorio distrital al interior del perímetro urbano como área susceptible a darse la actividad independientemente de la reglamentación de los usos del suelo y áreas de actividad”; y 4) “la reglamentación de la actividad de prostitución debe provenir de las entidades responsables, en aras de generar la protección, acompañamiento y seguridad a cada uno de los ciudadanos que están involucrados ejerciendo actividades ligadas al ejercicio de la prostitución”.

Respecto a las competencias y responsabilidades respecto a la localización e incompatibilidad con los usos del suelo categorizados como vivienda y dotacionales de educación y salud, condiciones para el desarrollo de servicios de alto impacto referidos a la prostitución con respectiva licencia de construcción autorizando el uso en el inmueble y programas de reordenamiento de los establecimientos donde se realizan actividades

sexuales pagadas, se considera de competencia del POT hacer seguimiento a la luz de la Ley 902 de 2004 y del Decreto Nacional 4002 del 2004 que, en su artículo 2º establece: “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”.

## Capítulo 10. Tendencias y buenas prácticas

La identificación de tendencias y buenas prácticas permite analizar, si la eventual incorporación de aquellas acciones que consideren pertinentes y enmarcadas en la política pública y en su plan de acción, desembocaría en oportunidades o amenazas que deban considerarse.

Para el caso de las ASP, identificar tendencias y buenas prácticas de otros países requiere hacer algunas consideraciones conceptuales previas: Primero, es indispensable identificar el marco normativo que cobija el territorio donde se desarrollan dichas prácticas. Es decir, revisar la legalidad o criminalización de la actividad; Segundo, teniendo en cuenta que el “*deber ser*” plasmado en la normatividad existente en un país puede variar radical o sutilmente de la realidad, la información sobre buenas prácticas debe ser preferiblemente extraída de informes de seguimiento y evaluación de programas implementados; Tercero, es necesario delimitar históricamente las ASP a un contexto moderno, urbano, mayoritariamente femenino y en el marco de las discusiones ideológicas, religiosas, políticas y morales vigentes en los diferentes países.

Antes de ahondar en las mejores prácticas sobre las ASP, se discutirá brevemente el concepto de buenas prácticas. Las teorías de nueva gobernanza, basadas en evidencia y diálogo político, son los derroteros de la formulación de las políticas públicas en la actualidad. En el marco de lo anterior, las buenas prácticas pueden entenderse como “los procesos y actividades que han evidenciado en la práctica ser los más efectivos, eficientes, democráticos o que alcanzan el objetivo que se pretende alcanzar a través de dichos procesos y actividades” (de Vries, 2010). De tal forma, se enfatiza en que las mejores prácticas son únicamente aquellas acciones que comparadas con otras, garantizan ser mejores y están diseñadas para lograr el objetivo deliberado (de Vries, 2010).

Considerando la escasez de datos, y especialmente de estudios comparados con información rigurosa, se asume a las mejores prácticas o buenas prácticas como elementos orientadores, insumos para el análisis y la formulación de acciones. La experiencia en cooperación internacional y gestión pública ha evidenciado, que se requiere de un proceso de adaptación local de las buenas prácticas, al sin número de factores que pueden incidir en que una “fórmula” exitosa no funcione igual en otro contexto.

La literatura actual considera como un debate abierto la aplicación y uso de las mejores prácticas en la administración pública. Pal y Clark (2013), recomiendan adoptar las aseveraciones de las mejores prácticas como información referencial.

A escala internacional, como se explica en el marco conceptual, los Estados han adoptado cuatro distintos enfoques normativos y políticos frente a las ASP: **prohibicionista, abolicionista, reglamentarista y laborista**, los cuales a su vez se diferencian por considerar las ASP como actos delictivos (prohibicionista y abolicionista) o actos lícitos (reglamentarista y laborista). Estos enfoques han sido el resultado de debates entre distintas corrientes del feminismo, organizaciones de mujeres, instituciones religiosas, organismos internacionales y el orden jurídico de cada nación. Hay que mencionar que solo de manera reciente se han visibilizado en estas discusiones las voces de las personas directamente implicadas.

Así, la visión prohibicionista, que define las ASP como un delito en el que la víctima es el

cliente, sanciona su ejercicio, a los establecimientos en los que se lleva a cabo y las conductas que la inducen. Actualmente países como Cuba y Estados Unidos (en este último con excepción del Estado de Nevada) abordan las ASP desde este modelo. En oposición, países como Suecia, Francia, Inglaterra e Italia asumen que las víctimas son las personas que ejercen ASP y, por ende, penalizan a quien las demanda (cliente).

Bajo el enfoque abolicionista, el Estado no acepta la realización de ASP ni busca o quiere regularlas, porque considera que las personas que la ejercen son víctimas de la explotación y la desigualdad, y por ello se busca que las personas no se vinculen a las ASP, brindando medios para que “salgan” de esta situación (APRAM y Fundación de mujeres, 2005). El caso de Holanda y Nueva Zelanda se evidencia un avance en materia de garantía de derechos dado que en dichos países se consideran las ASP como una realidad “no deseable” que, al no poderse eliminar, debe ser regulada a fin de contrarrestar los efectos negativos que se le atribuyen en campos como la salud, la seguridad y la convivencia. Además, propende por normas de carácter policivo, sanitario y urbanístico, y la inducción a la prostitución no está penalizada (2005).

Por último, la visión más reciente es la laborista, adoptada por Alemania y Uruguay y a partir de la cual, se considera que las ASP son un trabajo más, lo que implica tanto la aplicación de instrumentos relativos a la protección de derechos laborales (seguridad social, riesgos laborales), como el pago de impuestos. Se reglamentan los establecimientos y dinámicas relacionadas con la actividad. La inducción a las ASP no está penalizada (2005).

En el caso específico de América Latina, excluida la región Caribe, la mayoría de los países no cuentan con leyes específicas para la regulación de las ASP, aunque en ninguno se prohíbe de manera expresa su ejercicio (Uruguay es la excepción como ya se mencionó). Sin embargo, a pesar de que no exista una prohibición expresa de la oferta-demanda de actividades sexuales pagadas en mayores de edad, todos cuentan con normas y códigos represivos.

De acuerdo con el análisis de varias organizaciones de la región conformadas por mujeres que se reconocen como trabajadoras sexuales, dicha regulación privilegia la definición de aspectos sanitarios y lugares para el ejercicio, por encima de establecer políticas para proteger los derechos de las personas que realizan la actividad (Caribe, 2013a).

### **10.1 Tendencias Internacionales entre legalidad y criminalización de las ASP**

La búsqueda de buenas prácticas en relación con las ASP en otros países debe iniciar con una mirada normativa para distinguir si las mismas se conciben como una actividad legal o criminalizada.

Aunque este sea un punto válido de aproximación a las tendencias de las ASP, Weitxer (2017) ha señalado que la comparación de programas y medidas entre países donde las ASP son legales debe ser cuidadosa, pues la actividad no es legal de la misma manera, lo que genera una experiencia distinta en cada uno.

A continuación, se exponen los datos de la investigación de Mauricio Rubio (2010) que estima la legalidad de las actividades sexuales pagadas en 34 países, en una escala de 0.0 a 1.0, valorando con 0.0 aquellos países en los que las ASP y las PRASP se criminalizan, y con 1.0 aquellos países en los que se evidencia de manera amplia la

legalidad de la actividad.

**Tabla 50. Legalidad de las ASP en el mundo (Tabla de elaboración propia)**

País	Índice	País	Índice	País	Índice	País	Índice	País	Índice
Alemania	1.0	Croacia	0.4	Hong Kong	0.5	Nueva Zelanda	0.8	Suecia	0.1
Australia	0.5	Dinamarca	0.7	Hungría	0.8	Países Bajos	0.9	Suráfrica	0.4
Austria	0.7	Eslovaquia	0.7	India	0.5	Polonia	0.4	Taiwán	0.1
Bélgica	0.8	España	0.7	Islandia	0.3	Rep. Checa	0.7	Tailandia	0.1
Bulgaria	0.7	Estados Unidos	0.2	Italia	0.7	Rusia	0.4	Reino Unido	0.5
Canadá	0.4	Finlandia	0.7	Malasia	0.3	Serbia	0.1	Vietnam	0.2
China	0	Francia	0.6	Noruega	0.6	Singapur	0.8		

*Fuente de datos: Rubio, M. 2010. Viejos verdes y ramas peladas. Una mirada global a la prostitución.*

Los datos de la tabla anterior permiten visibilizar y analizar las distintas tendencias en los abordajes de las ASP, aclarando que no se trata de información oficial, ni de un estudio extensivo en el que se incluya un número representativo de los países del mundo. Sin embargo, ante la escasez de información, se presenta como una fuente valiosa que permite formular las siguientes consideraciones:

Los datos expuestos evidencian que en un mayor número de países (el 59% de la muestra) las ASP son una actividad legal: 20 de los 34 países considerados tienen un índice de 0.5 o mayor; mientras que 13 de 34 países (el 41% de la muestra) tienen una puntuación de 0.4 o inferior, lo que significa que para estos últimos las ASP están criminalizadas. Así pues, según la muestra, habría una leve tendencia mundial hacia la legalidad de las ASP, aunque las dos posturas tradicionales continúan vigentes.

Los países legalistas de las ASP y su puntuación en la escala son: Alemania (1), Países Bajos (0.9), Bélgica (0.8), Hungría (0.8), Nueva Zelanda (0.8), Singapur (0.8), Austria (0.7), Bulgaria (0.7), Dinamarca (0.7), Eslovaquia (0.7), España (0.7), Finlandia (0.7), Italia (0.7), República Checa (0.7), Francia (0.6), Noruega (0.6), Australia (0.5), Hong Kong (0.5), India (0.5), y Reino Unido (0.5). De este grupo se destaca, que la mayoría de los países legalistas son europeos. También es importante mencionar, que la distribución de los países entre la escala de 1 a 0.5, da cuenta de marcadas diferencias en la manera de abordar las ASP; así, a pesar de que todos sean legalistas, algunos se caracterizan por ser más reglamentaristas y otros por ser más laboristas, marcando una diferencia importante en términos de garantía de derechos de las PRASP.

Los países criminalistas son China (0), Serbia (0.1), Suecia (0.1), Taiwán (0.1), Tailandia (0.1), Estados Unidos (0.2), Vietnam (0.2), Islandia (0.3), Malasia (0.3), Canadá (0.4), Croacia (0.4), Polonia (0.4), Rusia (0.4) y Suráfrica (0.4). En este grupo de países hay representación de cuatro continentes: Norte América, Asia, Europa y África. El caso de Tailandia resulta bastante particular pues, aunque su puntuación es de 0.1, el ejercicio de las ASP tiene una asociación directa con la economía del turismo que se desarrolla en ciudades como Phuket y Bangkok. Esto es un claro ejemplo de la distancia entre la realidad y el “*deber ser*” la norma. Nuevamente aquí, la distribución de los países entre la escala de 0.0 a 0.4, da cuenta de marcadas diferencias en la manera de abordar las ASP, desde posturas con tendencias prohibicionistas o abolicionistas

Finalmente, de acuerdo con la puntuación asignada, es posible evidenciar una tendencia

más radical en los países criminalistas: los países con un índice entre 0.9 y 1.0 -que indica una postura claramente legalista- son solamente dos: Alemania y Países Bajos. Los países con un índice entre 0.0 y 0.1 -con una postura rotundamente criminalista- son cinco: China, Serbia, Suecia, Taiwán y Tailandia.

## 10.2 Buenas prácticas Internacionales de abordaje de ASP dentro de la legalidad

En el proceso de revisión de las buenas prácticas internacionales que abordan las ASP desde una perspectiva legalista, se identificaron programas, medidas o intervenciones que abarcaban alguno de los siguientes aspectos: Inspección, Vigilancia y Control (IVC), acciones policivas, jurídicas, de seguimiento y evaluación, de ordenamiento territorial. En la tabla a continuación, se presenta un resumen de las mejores prácticas identificadas:

**Tabla 51. Síntesis de buenas prácticas en el abordaje de las ASP en diferentes países**

País	Tipo de práctica	de	Práctica	Evidencia y fuente																
Holanda	Seguimiento y evaluación	y	Seguimiento bandas criminales relacionadas con las ASP. La conclusión es que, en su mayoría, las operaciones son de pequeña escala donde intervienen 2 o 3 proxenetas.	Entrevista al Ministro de Justicia. En Weitzer, R. (2017).																
Holanda	Seguimiento y evaluación	y	La lógica detrás de la legalización es que ayuda a reducir la participación criminal y la victimización de los participantes, pero solo si las regulaciones brindan una supervisión sólida del comercio y se aplican de manera sistemática. Los sistemas de prostitución legal existentes varían según el grado de cumplimiento de estos estándares.	Harcourt (2010); Schloenhardt y Cameron (2009); Sullivan 2010; En Weitzer (2012).																
Holanda	Seguimiento y evaluación	y	Seguimiento a la percepción de la comunidad sobre las ASP. En 1997 el 74% consideraba la prostitución como un trabajo aceptable y en 1999 el 78% estuvo de acuerdo en que la prostitución es un trabajo como cualquier otro. La legalización en el 2000 fue coherente con la opinión pública.	(Brants 1998; Danter 1999) En Weitzer R. 2017.																
Holanda	Seguimiento y evaluación	y	Seguimiento a la dinámica de las modalidades de ASP: aumento de las "escorts" y disminución de los burdeles y <i>Windows</i> .  <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>2006</th> <th>2014</th> <th>Cambio porcentual</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>'Windows'</td> <td>507</td> <td>195</td> <td>-62%</td> </tr> <tr> <td>Burdels /sex clubs</td> <td>403</td> <td>247</td> <td>-39%</td> </tr> <tr> <td>Agencias Escort</td> <td>81</td> <td>125</td> <td>+54%</td> </tr> </tbody> </table>		2006	2014	Cambio porcentual	'Windows'	507	195	-62%	Burdels /sex clubs	403	247	-39%	Agencias Escort	81	125	+54%	Daalder en Weitzer (2017) pág. 368.
	2006	2014	Cambio porcentual																	
'Windows'	507	195	-62%																	
Burdels /sex clubs	403	247	-39%																	
Agencias Escort	81	125	+54%																	
Holanda	Seguimiento y evaluación	y	Licencias de las ASP: Burdeles, agencias de acompañantes, salones de masajes eróticos, <i>Windows</i> y <i>freelance</i> para algunas ciudades.																	
Holanda	Seguimiento y evaluación	y	Encuestas de satisfacción de PRASP muestran que: 94 trabajadores de la ventana en el distrito de luz roja (RLD) de Ámsterdam informó que el 88% de ellos estaba "satisfecho" (de los cuales el 36% estaba "muy satisfecho") con su trabajo (Amsterdam Sociaal 2010). Del mismo modo, en un Encuesta de 2014 a 364 personas que trabajan en la prostitución, la mayoría declaró que estaban satisfechos con su trabajo. La principal razón de las personas con insatisfacción fue muy pocos clientes y bajos ingresos (Regioplan Beleidsonderzoek, citado en Daalder 2015). Esta encuesta también documentó el deseo de obtener más derechos, impuestos más bajos, mejores condiciones de trabajo, mejoras en la protección de la salud y la seguridad, y más aceptación social.	(Verhoeven 2016) en Weitzer (2017).																
Holanda	Seguimiento y evaluación	y	El informe del Ministerio de Justicia concluyó que, desde la legalización en el año 2000, "es probable que el tráfico de seres humanos se haya vuelto más difícil porque la aplicación de las regulaciones ha aumentado" (Daalder 2007, p. 84).	Daalder (2007), pág. 84.																

<b>País</b>	<b>Tipo de práctica</b>	<b>Práctica</b>	<b>Evidencia y fuente</b>
<b>Holanda</b>	Seguimiento y evaluación	Seguridad: Cada <i>Window</i> está equipado con un botón de alarma para alertar a las autoridades si se produce un altercado, y la policía responde de inmediato. Este sistema se activa aproximadamente dos veces al mes. Además, los RLD en Ámsterdam y otras ciudades tienen cámaras CCTV visibles y abundantes; son atendidos por administradores de edificios y policías, que pueden intervenir e inciden en casos de desórdenes públicos o delitos. Es importante tener en cuenta que entre 2003 y 2013, la cantidad de "delitos registrados disminuyó en un 68 por ciento en el distrito de luz roja [de Ámsterdam]".	Kleemans y Huisman (2015), pág. 254.
<b>Holanda</b>	Seguimiento y evaluación	En la encuesta de Ámsterdam, el 39 por ciento de los 94 trabajadores de la ventana entrevistados informaron que habían experimentado una situación amenazadora en el trabajo; El 19 por ciento había sido acosado por un cliente; y el 7 por ciento había sido maltratado en el trabajo (Ámsterdam Sociaal 2010).	Weitzer, R. (2017).
<b>Holanda</b>	Seguimiento y evaluación	Trata de personas: En los 12 casos de trata procesados en el RLD de Ámsterdam de 2006 a 2010, los investigadores informaron que las relaciones entre los sospechosos y las víctimas reflejaban las relaciones de violencia doméstica, que incluyen tanto el control como la coacción y el apego y el afecto, tomar gran parte de sus ganancias o una tarifa fija cada día laboral (€ 100-150), exigir relaciones sexuales con algunos de ellos y brindar diversos servicios, como alojamiento, teléfonos, condones, ropa, alimentos y conductores. Las relaciones de los proxenetas con las mujeres que trabajan para ellas abarcan un amplio espectro de grados de apego íntimo, control emocional, manipulación y coerción.	Verhoeven et al. 2015; Verhoeven y van Gestel (2016).  Van Sant y Bovenkerk (2013).
<b>Holanda</b>	Ordenamiento territorial	La solución del gobierno es reducir el número de bares de marihuana y <i>Windows</i> . Una cuarta parte de las habitaciones con ventana (115 de 477) se cerraron entre 2007 y 2015; las operaciones comerciales están prohibidas entre las 4 am y las 8 am de la mañana; y se han realizado otros cambios para reducir el número de empresas involucradas en el vicio, gentrificar partes de la RLD y ejercer un mayor control sobre quienes trabajan y visitan allí. Una ley administrativa aprobada en 2003 (conocida como BIBOB), faculta a funcionarios locales para retener o revocar una licencia o un subsidio del gobierno para empresas de "alto riesgo".	Consejo Municipal 2(008).
<b>Holanda</b>	Ordenamiento territorial	Objetivos del ordenamiento: 1) Reducir el excedente de negocios sujetos a influencias delictivas o de "poco valor económico". Esto detendrá el caldo de cultivo para la negligencia y "deterioro del área"; y (2) para revivir el "atractivo metropolitano" del centro de la ciudad con "atractivos servicios" y "tiendas para todos los gustos" (Consejo Municipal 2008, p. 15). La frase "poco valor económico" es crucial, porque muestra que los objetivos no se basan únicamente en la delincuencia. De hecho, "El objetivo principal es atraer a diferentes tipos de turistas, otros tipos de negocios y otros tipos de inversores al "Distrito de Luz Roja".	Consejo Municipal (2008), pág. 15.  Kleemans y Huisman (2015), pág. 256.
<b>Holanda</b>	IVC	Sin considerar los espacios cerrados los índices de criminalidad en el barrio rojo de Ámsterdam han disminuido desde el 2003 debido al Monitoreo rutinario con visitas sin previo aviso de las inspecciones de las licencias de funcionamiento para todos los establecimientos de ASP: Burdeles, agencias de acompañantes, salones de masajes eróticos y <i>Windows</i> .	Weitzer, R. (2017).
<b>Holanda</b>	IVC	Todas las modalidades de ASP deben tramitar una licencia: <i>brothels</i> , agencias de acompañantes, salones de masaje erótico y <i>Windows</i> .	Weitzer, R. (2017).
<b>Holanda</b>	Jurídica	Tipificación normativa de violencias en el contexto de las ASP: explotación extrema, trabajo de 7 días por semana, horarios extendidos.	Weitzer, R. (2017).
<b>Holanda</b>	Jurídica	En el 2000 la legalización incluyó:	Weitzer, R. (2017).

País	Tipo de práctica	Práctica	Evidencia y fuente
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de la prohibición anterior de la participación de terceros en la prostitución<sup>151</sup> (por ejemplo, dirigir un burdel o agencia de <i>escorts</i>);</li> <li>• Expedición de licencia formal a negocios sexuales;</li> <li>• La prostitución fue designada como trabajo (sujeto a la legislación laboral y los derechos de los empleados);</li> <li>• Distinción entre prostitución forzada de la prostitución voluntaria;</li> <li>• Búsqueda del empoderamiento a los y las trabajadores sexuales y el mejoramiento de su "posición social".</li> </ul>	
<b>Holanda</b>	Jurídica	Se ratificó la criminalización del delito de participación en cualquier tipo de coerción o engaño en el reclutamiento o en las condiciones de trabajo, y cualquier intento de reclutar, contratar o comprar servicios sexuales de una persona menor de 18 años.	Weitzer, R. (2017).
<b>Holanda</b>	Jurídica	Avances en la uniformidad de la regulación: tipo de licencia particular, código de conducta para la Policía y otras autoridades, procedimientos de identificación de trata de personas, mecanismos para revisar antecedentes de dueños de establecimientos y administradores, adopción de medidas por la Asociación Holandesa de Municipios, restricciones adicionales por algunos municipios: limitar el número de establecimientos y otros no permiten establecimientos de prostitución.	Weitzer, R. (2017).
<b>Holanda</b>	Policivas e IVC	Revisión de las licencias de los establecimientos. En Ámsterdam se realizaron en 2015, 545 controles policiales, 436 por personal del gobierno de la ciudad y 75 por funcionarios de salud. Además, los funcionarios revisaron 18 burdeles (un total de 93 veces) y 8 agencias de acompañantes. Los controles de los SPAS resultaron en el cierre de 12 (de 15) en 2014 y de 19 (de 22) en 2015 por proporcionar servicios sexuales ilegalmente; muchos de estos salones reabrieron más tarde y siguen sujetos a un monitoreo continuo.	Gemeente Ámsterdam (2016).
<b>Holanda</b>	Policivas e IVC	Monitoreo del ejercicio de ASP sin licencia. Se realizó a través citas por Internet seguimiento a <i>freelance</i> que prestan los servicios por cuenta propia en las casas. No hay casos con menores de edad.	
<b>Holanda</b>	IVC	<p>Proyecto de Ley (2009)</p> <p>Todas las formas de prostitución deben tener licencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigir regulaciones uniformes en todas las ciudades.</li> <li>• Elevar la edad mínima para vendedores de sexo de 18 a 21 años.</li> <li>• Crear un sistema que requiera que todas las prostitutas se registren con las autoridades (ya se registraron en la cámara de comercio para declarar sus ganancias).</li> <li>• Multar a clientes que compran sexo de prostitutas no registradas.</li> </ul> <p>En todo el mundo, los responsables de la formulación de políticas casi nunca consultan a las trabajadoras sexuales ni a las organizaciones que las representan. En Ámsterdam, una encuesta realizada en 2010 a 94 prostitutas viudas encontró que el 80% había escuchado sobre los planes del ayuntamiento para el área, mientras que solo el 2% apoyó estos planes. La mayoría de ellos consideraba que las políticas actuales hacia la prostitución ya eran demasiado represivas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El cierre de negocios eróticos desde 2007 ha afectado directamente a las trabajadoras sexuales de Ámsterdam. A medida que el número de unidades de prostitución en <i>Windows</i> disminuyó, la competencia por las unidades restantes aumentó y los propietarios aumentaron las rentas.</li> </ul>	Weitzer, R. (2017).

<sup>151</sup> Si bien a lo largo de este capítulo se utiliza el término "prostitución", "prostituta", "trabajo sexual", "servicio sexual", "servicios sexuales", "contexto/s de prostitución" se hace énfasis en que se escribe de tal manera debido a que así lo manejan 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, como se menciona en el marco conceptual, la de eliminar estigmas alrededor de esta actividad e incluir a personas invisibilizadas (hombres cisgénero homosexuales, heterosexuales y personas trans) que la ejercen; 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).

País	Tipo de práctica	de	Práctica	Evidencia y fuente
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Según un estudio, de 2007 a 2010, "las rentas aumentaron en un 30 por ciento y los estándares higiénicos disminuyeron, lo que incrementó aún más la influencia de los propietarios de burdeles frente a las prostitutas-inquilinos"</li> <li>• En entrevistas con trabajadoras sexuales, se quejaron del cierre de <i>Windows</i>, el aumento de los alquileres de las habitaciones disponibles y el hecho de que las autoridades las trataran como víctimas</li> <li>• Una investigación descubrió que muchas de las mujeres comenzaron a trabajar ilegalmente en apartamentos y hoteles, haciéndolas "más vulnerables al tráfico y la explotación".</li> <li>• No hay duda de que la trata y otros delitos existen en la industria del sexo, y esos delitos pueden ser más fáciles de detectar para las autoridades en un sistema de prostitución legal que cuando la prostitución es ilícita y clandestina, dependiendo de qué tan bien financiada y extensa sea el sistema legal de la supervisión oficial.</li> </ul>	Neuts et al. (2014), pág. 42.  Verhoeven, (2016).
<b>Alemania</b>	Jurídica		El derecho penal alemán definía la prostitución como inmoral ("en contra de la decencia y la moralidad pública") y las empresas eróticas tuvieron un estatus difuso, extralegal, no regulado. En 2001 la Corte dictaminó que la prostitución no es inmoral, lo que llevó a la legislatura a eliminar el lenguaje moral de la ley.	Weitzer, R. (2017).
<b>Alemania</b>	Jurídica		La Ley de 2002 (ProstG) definió el trabajo sexual como una ocupación; dio a los trabajadores derecho a la salud, a la seguridad social y a las prestaciones por desempleo y se revisó el delito de promover la prostitución (proxenetismo) a personas que infrinja la "independencia personal o financiera" de un trabajador(a). El gobierno parecía preferir un operador independiente sobre un empleado obligado modelo. Las personas que trabajan para empresas tienen ciertos derechos:	Weitzer, R. (2017).
<b>Alemania</b>	Seguimiento y evaluación	y	La Encuesta Mundial de Valores informó que la proporción de alemanes que eran menos tolerantes a la prostitución era ligeramente mayor que en Holanda: el número que consideró la prostitución "nunca se justifica" fue del 23% en 2006 y del 28% en 2013.  - La prostituta no es obligada a servir a un cliente en particular - Ni a participar en ciertas prácticas sexuales contra su voluntad.	Weitzer, R. (2017).  Ministerio Federal (2007), pág. 9.
<b>Alemania</b>	Seguimiento y evaluación	y	El objetivo a largo plazo es eliminar el aura de la inmoralidad de la prostitución. No se ha avanzado de manera importante por la falta de armonía con otras leyes y reglamentos. Otros son "un enfoque más amplio para la regulación de la prostitución, incluidos nuevos mecanismos para mejorar las condiciones de trabajo, prevenir el delito, y otorgar licencias y controlar empresas comerciales del sexo.	(Ministerio Federal 2007, p. 80). En Weitzer, R. (2017).
<b>Alemania</b>	Seguimiento y evaluación	y	Tipos de prostitución: <i>Escorts</i> , los burdeles tradicionales, el trabajo a domicilio (hasta tres trabajadores pueden trabajar juntos legalmente en una residencia), bares eróticos, saunas y cuartos que son administrados independientemente por las PRAPS, tienen apoyo de seguridad (cámaras, facilidades para la salud)	Weitzer, R. (2017).
<b>Alemania</b>	Seguimiento y evaluación	y	Posterior a la admisión de Bulgaria y Rumania a la UE la participación de migrantes aumentó significativamente.	
<b>Alemania</b>	Seguimiento y evaluación	y	El número de víctimas certificadas disminuyó de 1197 en 2000 a 524 en 2014; el número de sospechosos disminuyó de 927 a 485 en 2014; y el número de condenas cayó de 148 a 77 en 2013	(Polizei Kriminalstatistik 2015) En Weitzer, R. (2017).
<b>Alemania</b>	Ordenamiento territorial		Los 16 estados implementan la Ley con autonomía:  - Tipo de prostitución permitida.  - Ubicación de los establecimientos.  La mayoría de las ciudades alemanas ahora restringen los negocios sexuales a zonas designadas; en las afueras del área urbana.  Las autoridades municipales han justificado dicha zonificación por motivos de decencia pública y la protección de los jóvenes	Weitzer, R. (2017).  (En Dresden, Düsseldorf, y Munich).

País	Tipo de práctica	Práctica	Evidencia y fuente
		del vicio. Sin embargo, las restricciones geográficas se aplican de forma selectiva y, a menudo, no se tienen en cuenta por trabajadoras sexuales.	Ministerio Federal (2007), págs. 72–74.
Alemania	IVC	Registro: Las PRAPS deben llevar una tarjeta de identificación especial siempre que trabajen y deben registrarse con las autoridades en cada ciudad; deben registrarse cada año si tienen entre 18 y 20 años, cada 2 años. Si tiene 21 años o más.	Weitzer, R. (2017).

### 10.3 Una mirada al caso de Quito, Ecuador

Aunque los estudios o investigaciones que se hallan con relación a las dinámicas en las que se desarrollan las ASP son escasos, en el presente apartado se relacionan los resultados de un estudio que se hizo en la ciudad de Quito, Ecuador, por su pertinencia para la implementación de acciones que se lleven a cabo desde las entidades públicas a cargo de responder por los derechos y la calidad de vida de las PRASP.

La investigación fue realizada por la Alcaldía de Quito, cuyos resultados se presentan en el libro “El Trabajo Sexual en el Centro Histórico de Quito” (Álvarez & Sandoval, 2013). Este estudio aparece como un marco que ofrece la oportunidad de ver cómo, desde las administraciones locales, se ha avanzado en la construcción de caracterizaciones y propuestas de intervención con personas en contextos de prostitución. La investigación tuvo tres objetivos: el primero fue construir una línea base de la dinámica del trabajo sexual en el sector de la ciudad analizado. El segundo fue definir de manera participativa, una propuesta de demanda de servicios de atención integral para quienes desempeñan actividades sexuales pagadas en el Centro Histórico de Quito. Como tercer punto el estudio buscó identificar de manera concertada escenarios para la reubicación de las zonas de comercio sexual en este sector de la ciudad.

El marco teórico de la investigación reconoce la prostitución como trabajo (trabajo sexual), que requiere de regulación. El documento aclara que no se busca regular los cuerpos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas -como hasta ahora se ha venido haciendo, sino las dinámicas asociadas a los contextos de prostitución. Dichas dinámicas, al no ser debidamente reguladas, han favorecido el ocultamiento de prácticas delictivas como la trata de personas con fines de explotación sexual y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Así mismo, el estudio señala que la falta de regulación ha contribuido a la explotación laboral de las trabajadoras sexuales, así como a su persecución y discriminación por parte de muchas autoridades de control, o a la extorsión por parte de actores delictivos. Los resultados de este estudio brindan aportes significativos al ejercicio de formulación de política pública en el Distrito Capital.

De manera específica, resulta interesante ver la coincidencia entre los resultados del estudio, con los puntos críticos definidos, analizados y priorizados en el ejercicio de agenda pública para la formulación de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas de Bogotá. Las recomendaciones del estudio de Quito están en línea con las problemáticas identificadas en el proceso participativo adelantado en Bogotá, y con los puntos críticos priorizados que las alimentan; a saber:

- Desigualdad en el Acceso a Oportunidades y Garantía de Derechos:
  - PC19. Oportunidades para el desarrollo de competencias ciudadanas e incidencia política.

- PC22. Oportunidades para el desarrollo de competencias para el trabajo.
  - PC35. Respeto de los derechos hacia PRASP por parte de los clientes de las ASP.
  - PC55. Situación de derechos.
  - PC56. Competitividad de emprendimientos.
  - PC59. Inclusión y vulnerabilidad de personas transgénero que realizan ASP.
  - PC64. Nivel de reconocimiento de derechos de jóvenes que realizan ASP.
  - PC92. Nivel de institucionalización de la garantía de derechos de las PRASP.
- Detrimiento de la Calidad de Vida:
    - PC1. Acceso a servicios estatales (salud, justicia, asistencia social, educación formal y para el trabajo).
    - PC13. Redes de apoyo.
    - PC15. Habitabilidad de la vivienda de las PRASP y vinculados.
    - PC40. Acceso a servicios de salud.
    - PC61. Promoción del envejecimiento activo y con dignidad.
    - PC69. Vinculación al sistema de seguridad social.
    - PC70. Acceso a vivienda.
    - PC73. Seguridad Humana.
  - Condiciones del Ejercicio:
    - PC4. Seguridad y Salud en las ASP.
    - PC60. Nivel de conocimiento de las relaciones entre las personas en condición de discapacidad y las ASP.
    - PC62. Niveles de protección de hijos e hijas de PRASP, personal vinculado y niñas, niños y adolescentes vecinos de territorios de concentración de ASP.
  - Estigmatización:
    - PC34. Percepción de la comunidad hacia las ASP.

De la misma manera que en el ejercicio que realizó la Secretaría Distrital de la Mujer,

“Los temas abordados en el estudio (de Quito) fueron seleccionados a partir de los resultados de la investigación cuantitativa. En unos casos se procedió así, porque se evidenció un alto porcentaje de demanda y, en otros, porque se trataba de derechos inherentes al bienestar de las trabajadoras sexuales (...) Además, los derechos inherentes al bienestar de las trabajadoras fueron profundizados a través de grupos focales” (Álvarez & Sandoval, 2013, pág. 130).

Estas son las recomendaciones del estudio:

**Tabla 52. Recomendaciones estudio de Quito**

Tema	Recomendaciones
Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Elaboración e implementación de políticas públicas locales (...) con la finalidad de regular el comercio sexual, pues su ausencia propicia la violación de los derechos fundamentales, favorece la explotación laboral de trabajadoras sexuales y facilita la explotación sexual comercial de niñas, adolescentes y mujeres adultas.</li> <li>• Es recomendable la eliminación del intermediario (dueñas y dueños de casas de tolerancia), propiciando que sean las organizaciones de trabajadoras sexuales las llamadas a administrar dichos establecimientos.</li> <li>• Además, es prioritaria la implementación de programas (...) que faciliten la inclusión de las personas transgénero que realizan el trabajo sexual, en igualdad de condiciones y sin discriminación” (Álvarez &amp; Sandoval, 2013,</li> </ul>

Tema	Recomendaciones
Alternativas Laborales	<p>pág. 130).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “No todas las trabajadoras sexuales que manifestaron su deseo de realizar otra “actividad laboral pueden ser parte de un proyecto destinado a la desincentivación del trabajo sexual, por lo que se tendrá que tomar en cuenta especialmente la edad (más de 45 años), las cargas familiares (entre 1 y 3). (...) (E)s importante establecer los ingresos que perciben como trabajadoras sexuales, a fin de que la alternativa laboral genere un ingreso equiparable a lo generado por el trabajo sexual.</li> <li>• Las nuevas actividades laborales deberán estar relacionadas con negocios propios, es decir, sin relación de dependencia. En el caso de microempresas, habrá que cerciorarse de que las entidades del Municipio involucradas en la temática aseguren la colocación de los productos en el mercado o que las empresas municipales se conviertan en sus principales compradores”.</li> <li>• Facilitar la capacitación con miras a su inserción en el mercado laboral, en actividades productivas o de servicios, tomando en cuenta la idiosincrasia de las trabajadoras sexuales, a través de convenios con instituciones del Estado u organizaciones no gubernamentales.</li> <li>• Gestionar fondos a través de convenios con entidades estatales y/o agencias de cooperación internacional, destinados a facilitar el financiamiento para microempresas. Luego, y de ser posible, incentivar la integración de grupos a fin de que el monto de los créditos sea ampliado y así se puedan brindar oportunidades a las trabajadoras sexuales que, con cargas familiares extensas, que generan ingresos superiores al promedio (frutos de horarios de trabajo extenuantes) y que, a pesar de expresar el interés de cambiar de actividad laboral, no fueron identificadas como de intervención prioritaria” (Álvarez &amp; Sandoval, 2013, págs. 130 y 131 ).</li> </ul>
Salud Integral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer convenios con el Ministerio de Salud Pública, con el propósito de crear un centro de salud especializado (...) que brinde atención a su salud sexual y a su salud reproductiva, apoyo psicológico, en autoestima y también capacitación en derechos humanos, derechos de mujeres, derechos sexuales, derechos reproductivos, donde la prevención de infecciones de transmisión sexual (ITS) sea uno más de los temas abordados.</li> <li>• Garantizar el acceso a la gratuidad del servicio de salud, medicamentos, condones de buena calidad y exámenes de laboratorio. (...)</li> <li>• En el caso del acceso a la salud en general de las trabajadoras sexuales y de sus hijas e hijos, se deberían establecer convenios con las Unidades Municipales de Salud, con el fin de garantizar la calidad y calidez del servicio (Álvarez &amp; Sandoval, 2013, pág. 131 ).</li> </ul>
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “En los sitios seleccionados para la reubicación del trabajo sexual informal (...) es imprescindible contar con la vigilancia y control permanente de miembros de la Policía Nacional (...), a fin de salvaguardar el bienestar y seguridad de las trabajadoras sexuales, sus clientes y moradores del sector, y además garantizar que la implementación del proyecto sea viable.</li> <li>• (...) los miembros de la Policía Nacional (...) que trabajen en la zona deberán ser capacitados en temas referentes a derechos humanos y leyes, como la reglamentación y los derechos específicos aplicables a las trabajadoras sexuales.</li> <li>• Las entidades municipales vinculadas a la temática deberán capacitar a los moradores y moradoras (..) de los sectores designados para la reubicación en temáticas relacionadas con derechos humanos, relaciones interpersonales y convivencia pacífica, con el objetivo de prevenir la persecución, discriminación y exclusión de las trabajadoras sexuales.</li> <li>• En el caso de la zona de tolerancia (...) sería necesario establecer convenios con la Policía Nacional para brindar seguridad permanente.</li> <li>• Establecer reglas de seguridad con los dueños y dueñas de las casas de</li> </ul>

Tema	Recomendaciones
Bienestar Familiar	<p data-bbox="485 155 1404 216">tolerancia (...) con la finalidad de que, con sus propios medios, se contrate guardería privada legalizada. (Álvarez &amp; Sandoval, 2013, págs. 131 y 132 ).</p> <ul data-bbox="440 222 1404 766" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="440 222 1404 583">• Si bien es cierto que la mayoría de las trabajadoras sexuales que participaron en los grupos focales ubicaron como necesidad la creación de una guardería para sus hijas e hijos, esta demanda no debería ser gestionada de la manera en la que ha sido planteada. De procederse así, se propiciaría la discriminación y el estigma porque se podría identificar fácilmente los hijos e hijas de trabajadoras sexuales. Actualmente, la política adecuada establece la inclusión, por tanto, se recomienda la creación de una guardería con horarios extendidos, por los menos hasta las 18h30, a la cual puedan acceder no solo hijas e hijos de las trabajadoras sexuales (...), sino también hijas e hijos de trabajadores informales, empleadas domésticas o que laboran en otras actividades, cuyos horarios de trabajo se extiendan más allá de ocho (8) horas diarias.</li> <li data-bbox="440 590 1404 766">• Garantizar, a través de talleres de sensibilización y capacitación, la prevención de la violencia intrafamiliar, así como el apoyo psicológico a las familias de las trabajadoras sexuales, especialmente a sus hijas e hijos, en los casos en lo que se enteran abruptamente sobre la actividad que realizan y las características e implicaciones del trabajo que desempeñan. (Álvarez &amp; Sandoval, 2013, pág. 132 ).</li> </ul>
Perteneencia Organizacional	<ul data-bbox="440 779 1404 953" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="440 779 1404 953">• Propiciar el fortalecimiento organizacional de los grupos de trabajadoras sexuales, en cada uno de los sectores, para evitar la subrepresentación desde fundaciones u organismos que trabajan en el tema y además garantizar la interlocución con las actoras. Esta última actividad servirá de estrategia para facilitar la aplicabilidad del proyecto de reubicación. (Álvarez &amp; Sandoval, 2013, pág. 132 ).</li> </ul>

## Capítulo 11. Identificación de Factores Estratégicos

En este capítulo se presentan los factores estratégicos, los cuales se entienden como 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)

De tal modo, y como se ha explicado a lo largo del documento, la problemática que se busca abordar con esta política es la vulneración de derechos que sufren las personas que realizan actividades sexuales pagadas en calle y establecimientos, que se expresa en situaciones tales como: el acceso desigual a recursos, la falta de oportunidades, las situaciones de discriminación, marginalidad, violencias, (solo por mencionar algunas); las cuales se acentúan si se cruza con otras identidades y factores, como la pertenencia étnico racial, la edad, la orientación sexual, la identidad de género, las víctima del conflicto armado, el status de migrante, y la habitabilidad en calle, como se observó en el capítulo de enfoques.

En este marco, es importante resaltar que, para la construcción de esta política y la identificación de factores estratégicos, se ha hecho desde un ejercicio participativo, que involucró diferentes actores y metodologías; a continuación, se presenta como ha sido este proceso:

**Figura 1. Proceso participativo de construcción e identificación de Factores Estratégicos de la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas**

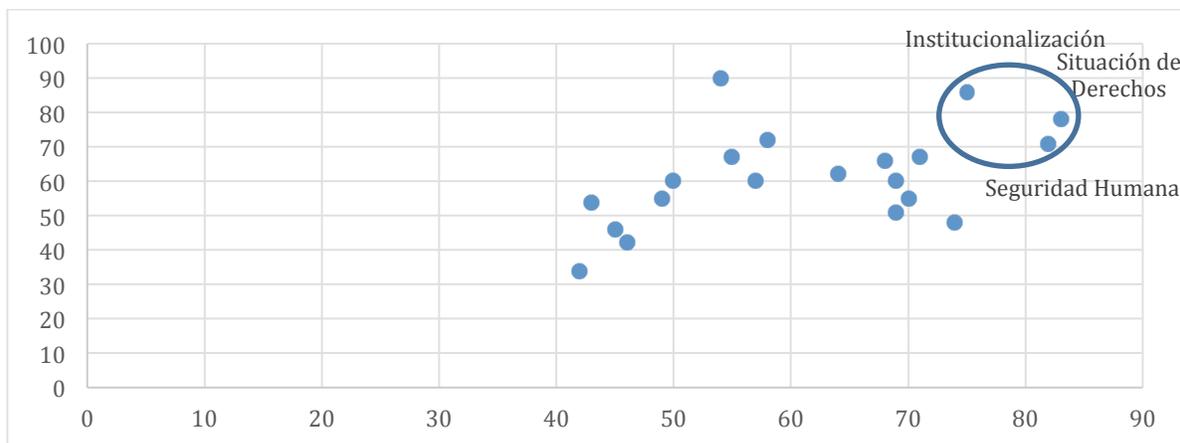


En este sentido, como se observa en la figura anterior, los factores estratégicos para esta política, se identificaron a través de la aplicación de la matriz de Vester<sup>152</sup>, ya que permite hacer la ponderación de los puntos críticos según criterios de causalidad, es decir, en una escala de uno (1) a cinco (5), donde uno (1) significa que la relación de causalidad es nula y (5) que la relación de causalidad es muy fuerte, así se valoraron todos los puntos críticos entre sí.

Así de acuerdo con la matriz de Vester, se identificaron tres puntos críticos como factores estratégicos, uno como problema activo, dos como problemas pasivos y catorce como problemas indiferentes. Esto implica que los primeros son los más relevantes para intervenir y garantizan que la inversión sea más eficiente. Los tres elementos que tienen mayor nivel de influencia para abordar la vulneración de derechos de las PRASP son: la situación de derechos, la seguridad humana y la institucionalización.

<sup>152</sup> 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.

**Gráfica A63. Aplicación matriz de Vester**



En este sentido los tres puntos críticos que se proponen como factores estratégicos son:

- 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

Es importante reconocer que estos factores se interrelacionan y se cruzan, y no pueden verse de forma aislada, sino por el contrario como un conjunto que se entreteje para intervenir la vulneración de derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas. De igual forma es necesario reconocer que estas personas no son un conjunto homogéneo, por el contrario es un grupo de personas diferentes y diversas, de tal forma que con esta política se reconocen las distintas categorías sociales o de pertenencia que comprenden el enfoque diferencial, edad, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica- racial, discapacidad, cuidadoras/es, campesinas, origen y pertenencia rural o urbana, así como víctimas del conflicto armado y personas habitantes de calle.

En este sentido entre la Garantía de Derechos y la Seguridad Humana, existe una relación causal, en tanto el reconocimiento, el respeto y la protección de derechos, se articula con garantizar la libertad fundamental de vivir con dignidad a las PRASP. Así mismo la implementación de esta política requiere de una institucionalidad específica que lidere y articule la implementación de la política.

### **FE1 Situación de Derechos de Personas que realizan Actividades Sexuales Pagadas**<sup>153</sup>

Este factor estratégico permite comprender las particularidades con relación al ejercicio de sus derechos que enfrentan las personas que ejercen actividades sexuales, y como estos se interrelacionan; de tal forma que se promueva la garantía de sus derechos, reconociendo las particularidades desde el enfoque diferencial, lo cual requiere de acciones afirmativas o de discriminación positiva.

El factor estratégico de Situación de Derechos de las PRASP 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;

<sup>153</sup> La puntuación de este punto crítico fue 78 puntos pasivos, y 83 activos, en a matriz de Vester.

diseñar e implementar una oferta institucional en clave de la garantía de derechos de las PRASP, reconociendo las 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:

**El derecho a la 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.

**Derecho a la organización y la 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 PRASP 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 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)

**Derecho a la 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 PRASP como de personal logístico.

**Derecho a una 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 (física, psicológica, económica, patrimonial).

**Derecho al 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 con equidad:** el derecho a la paz requiere generar acciones en la atención priorizada de PRASP víctimas del conflicto en concordancia con la normatividad 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 PRASP 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 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 se son necesarios abordar son, 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 al hábitat-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 PRASP viven en condiciones precarias, tanto en los establecimientos como bajo la modalidad de “paga diario”, lo que represen 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 PRASP, 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 personas que ejercen actividades sexuales 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.

## FE2 Seguridad Humana: hacia una protección de las PRASP<sup>154</sup>

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.

Para el caso de las PRASP y del personal logístico, estas tres libertades tienen una relación causal; por una parte para estas personas es altamente frecuente vivir con miedo por causa de la persecución u acoso de los clientes, de sus parejas sentimentales o en otros casos de la comunidad; la mayoría de estas personas tienen poca escolaridad y barreras para acceder a otros trabajos o actividades económicas, aun cuando lo desean; la dignidad de las PRASP, sus familias, así como del personal logístico es limitada debido a los juzgamientos morales que hacen las personas en razón de su oficio; en suma, es común encontrar PRASP y vinculadas privadas de las tres libertades fundamentales mencionadas.

A continuación, se presentan algunos elementos de las actividades sexuales pagadas, y las libertades que comprende la seguridad humana, haciendo un especial énfasis en el vivir libres de miedo y su relación con los estigmas y la discriminación.

**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 tanto para quienes las ejercen, como para el personal logístico. Esto implica un abordaje desde el derecho a la salud y la integridad física, entre otros.

**Vivir libres de necesidad:** existen bajos índices de escolaridad en las PRASP, así como barreras para acceder a otros trabajos o actividades económicas; en este sentido uno de los componentes que se buscan 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, 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 clientes, de sus parejas sentimentales, de la policía, los dueños de los establecimientos o en otros casos de la comunidad.

En este caso, en muchos casos la dignidad de las PRASP es limitada debido a los estereotipos y juzgamientos de tipo moral, social y cultural, que se tienen sobre las personas, debido a su oficio. En este sentido la estigmatización y la discriminación son elementos centrales de la desigualdad que viven las PRASP, que produce situaciones de

---

<sup>154</sup> La puntuación de este punto crítico fue 71 puntos pasivos, y 82 activos, en la matriz de Vester.

violencias.

Entender la estigmatización supone abordar tres conceptos; el prejuicio, entendido como la “Acción y efecto de juzgar cosas, situaciones, personas o grupos, previamente a tener un conocimiento completo” (Ministerio de Protección Social, 2010); los cuales son construidos social y culturalmente.

El estigma, de acuerdo con Goffman (Citado por Vargas, 2010) quien afirma en su libro “Estigma, La Identidad Deteriorada”, que el estigma está relacionado con la marca o señal en el cuerpo impuesta por el otro debido a un comportamiento social inadecuado. Esta marca sugiere una visualización de lo malo, de descrédito, de sumisión y que es señalada por otros de forma no natural y visible para que sea no identificada por el propio individuo –que lleva la marca- y por los otros. Los grupos que no se adecuan a las normas sociales son etiquetados, estigmatizados y, en consecuencia, colocados fuera de los límites de interés del grupo hegemónico.

Y por ultimo la discriminación, como el resultado o consecuencia visible de los prejuicios (actitudes), estigmas y estereotipos que ciertos grupos sociales otorgan a otros, e implica tratar diferente algo que es igual (en el marco de los Derechos Humanos). Con frecuencia la discriminación implica comportamientos o acciones que perjudican o violentan.

En este sentido socialmente se desarrollan mecanismos informales de control social que inciden de manera directa en las PRASP a través del menosprecio, el ridículo y la infravaloración social. En este sentido, a pesar de que parte de las PRAPS declaran que apenas mantienen relaciones con el vecindario, el sentimiento general que se traslada del discurso de estas personas es el del rechazo social con el que se encuentran.

Es necesario abordar cambios culturales y simbólicos sobre las ASP, lo cual supone la modificación de patrones culturales que perpetúan la desigualdad y que se basan en la discriminación y sus consecuencias.

### **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<sup>155</sup>, 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, con servicios especializados para las personas en situaciones particulares de debilidad manifiesta; presupuestos asignados a generar impacto en poblaciones específicas; metas concretas de cara a la situación problemática; planes, programas y proyectos específicos, otros.

Actualmente, las entidades que tienen responsabilidades y competencias frente a las actividades sexuales pagadas, como se explicó en el capítulo de análisis de actores.

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 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

---

<sup>155</sup> La puntuación de este punto crítico fue 86 puntos pasivos, y 75 activos.

sus derechos.

En un análisis realizado por Virginia Guzmán (2001) sobre la institucionalidad del género en los países suramericanos, se afirma que, pese a la creación de instancias y mecanismos de género (conocidos como los Mecanismos de Adelanto) en América Latina, persisten limitaciones para el logro de la igualdad plena entre hombres y mujeres, sin embargo, estos espacios y el reconocimiento de la institucionalidad de ciertas problemáticas es la mayor garantía de que las políticas públicas.

Y esto implica la necesidad de:

(...) La legitimación e institucionalización de una nueva problemática no se da en el vacío, tiene lugar en sociedades concretas, con distintos grados de diversidad cultural, de densidad organizativa y de sistema político; con culturas políticas y desarrollo institucional específicos, y con distinto nivel de desarrollo y de modernidad (Guzmán, 2001 pp. 8).

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).

Cabe aclarar que, si bien la Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas no es un asunto exclusivo de las mujeres, si tiene relaciones con las agendas del movimiento de mujeres y feminista, si se encuentra anclado a una relación desigual entre hombres y mujeres. Así mismo, las ASP son realizadas mayoritariamente por mujeres, por lo que todos los problemas asociados (desigualdad de oportunidades, estigmatización, malas condiciones de los establecimientos y zonas de contacto y realización de las ASP) repercuten sobre la vida de las mujeres y su entorno familiar. La exclusión de las PRASP, que se traduce en la invisibilidad institucional y social, y lo nexos entre los debates por la igualdad de las mujeres y las ASP, fueron claramente sintetizados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-594 de 2016 de la siguiente forma:

(...) 47. En suma, es claro que la prostitución ha estado revestida de estereotipos como que las personas que la ejercen no son dignas, no son morales, y que su medio de subsistencia debe ser excluido de la sociedad para invisibilizar realidades indeseables, pues van en contra del valor de la familia tradicional, el matrimonio y la monogamia. Así, el rechazo que genera la prostitución ha sido enfocado a la vergüenza por el uso del cuerpo y del sexo como medio de subsistencia y generación de ingresos, pero también parte de una asignación de roles tradicionales donde se presumía que los hombres no podían ser reprochados por acceder a servicios sexuales, pues ellos no podían controlar sus impulsos, mientras que las mujeres sí eran objeto de censura, por lo que el reproche se dirigía hacia la prostituta, no al cliente ni a la prostitución. Estos estereotipos alrededor del ejercicio del trabajo sexual han contribuido de forma determinante a la exclusión y marginación de las trabajadoras sexuales. Por lo tanto, la determinación de la actividad sexual como excluida del reconocimiento de la actividad laboral y de su protección en razón a estereotipos, ha generado una discriminación para las trabajadoras sexuales, que perpetúa las bases de su desigualdad en la sociedad. (...)

Todo lo expuesto, indica que es necesario generar institucionalidad en el Estado y en el Distrito para las acciones, y la coordinación y evacuación de las mismas. El Estado en

relación con las ASP debe ir más allá del control propio del enfoque regulacionista a las casas de lenocinio, generando la institucionalidad necesaria. En ese sentido Guzmán (2001) señala:

(...) 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 (...) (pp, 24)

Con este panorama, en primer lugar, se requiere una instancia de coordinación y seguimiento sólida, 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).

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).

## Conclusiones

Partir de la categoría de Actividades Sexuales Pagadas, como se explica en los capítulos anteriores, es posible hacer una separación de los juicios morales sobre el ejercicio de la prostitución, reconociendo que estas actividades pueden ser realizadas de forma libre y autónoma, y en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional según la cual, las personas que realizan ASP gozan de especial protección por parte del Estado colombiano.

En el contexto que se ha presentado, y como se manifiesta en los resultados de la estrategia de participación, en la priorización de puntos críticos y en la identificación de factores estratégicos, las personas que realizan actividades sexuales pagadas tanto en establecimiento como en calle, pueden estar en condiciones de alta vulneración de sus derechos, lo cual se refleja en situaciones de discriminación y estigmatización, que se acentúan por ser actividades realizadas mayoritariamente por mujeres y personas de los sectores sociales LGBT.

Por su parte y en relación con las personas que realizan ASP de pertenencia étnica indígena o Rrom, es importante mencionar que ha sido difícil identificar y caracterizar su situación de derechos, pues esta pasa por su autorreconocimiento étnico, que hace que muchas de estas prefieran mantenerse en el anonimato frente a sus pueblos.

La habitabilidad en calle es otro fenómeno que requiere un abordaje especial por el aumento de personas que realizan ASP, frente al total de aquellas que se encuentran en habitabilidad en calle.

Con relación a las víctimas del conflicto armado que realizan ASP, estas están en condiciones de doble vulnerabilidad, lo que obliga al Estado a desarrollar de medidas particulares para la restitución de sus derechos.

De igual forma, el aumento de la migración venezolana, y su correlato con el número de mujeres y hombres que realizan ASP, requiere de mecanismos que permitan diferenciar si su estancia en el país y el ejercicio de ASP, responde a victimización por trata o a un ejercicio libre de la actividad.

Las barreras para el acceso a bienes y servicios, y el ser sujetas de diferentes tipos de violencias, incrementa en la medida que van envejeciendo las personas que realizan ASP, aunque la mayoría de estas actualmente son personas jóvenes.

Como se ha señalado, las ASP no solo atañen a las mujeres y hombres que realizan estas actividades, sino también a sus entornos familiares, de tal forma uno de los elementos que se consideraron más relevantes para estas personas, es la protección y garantía de derechos para sus hijos e hijas (infantes, adolescentes y/o jóvenes), y en general familiares o personas que están bajo su cuidado.

Las personas que realizan actividades sexuales pagadas como sujeto de derechos, sujeto social, sujeto económico y político reflejan una comprensión de estas personas en un sentido más amplio que el de víctimas o trabajadoras/es sexuales.

Por lo tanto, esta política se orienta al reconocimiento, garantía y protección de los derechos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, desde una mirada integral y a partir de los enfoques de derechos humanos, género, diferencial, territorial y

ambiental; lo que implica tener un abordaje que comprende las acciones administrativas, y la dimensión social y personal de quienes realizan ASP desde el desarrollo de capacidades; y la erradicación y disminución de todo tipo de discriminación.

Como se ha observado, es necesaria la formulación e implementación de la política pública de actividades sexuales pagadas, con el fin de promover la garantía plena de derechos de las personas adultas que libremente las realizan y por lo tanto, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Adecuar los sistemas de información en el marco de la protección legal de datos personales, que permita identificar a las personas que realizan estas actividades y le de herramientas al Distrito para brindar una oferta institucional a partir de lo que requieren las PRASP.
- Diseñar e implementar acciones en el marco de promover el reconocimiento y la garantía plena de derechos de las PRASP.
- Generar acciones en pro de territorios libres y seguros para la circulación de las PRASP y personas vinculadas.
- Establecer el desarrollo de acciones que brinden atención integral en salud para las PRASP, en términos de su salud sexual, reproductiva, mental, psicológica, emocional.
- Promover el desarrollo de capacidades, con el fin de que las PRASP, puedan tener otras iniciativas laborales o emprendimientos.
- Promover los liderazgos de las personas que realizan actividades sexuales pagadas, con el fin de afianzar y mejorar su participación y capacidades organizativas, para que sean agentes corresponsables en el marco de la implementación de esta política.
- Promover la creación de una institucionalidad que lidere el proceso de implementación de esta política.
- A futuro es necesario contemplar acciones para caracterizar y censar a la población que realiza ASP, en otras modalidades (prepago, web, acompañantes, aplicaciones, entre otras), con el fin de identificar la situación y las condiciones de estas personas.

Es importante tener en cuenta la necesidad de continuar fortaleciendo el acompañamiento a las PRASP, así como los sistemas de divulgación y de contacto de acuerdo con sus necesidades, entendiendo que estas personas debido a la estigmatización y discriminación a las que se ven expuestas por la realización de sus actividades no suelen compartir sus datos, ni dar información.

## **Estructura de la Política Pública de ASP 2019-2029**

De acuerdo con los elementos que se han presentado y con los factores estratégicos que se propone abordar con esta política, a continuación se presenta la propuesta de la estructura de la política pública, la cual está sujeta a variaciones de acuerdo con el desarrollo de la fase de formulación (Documento CONPES D.C. y plan de acción).

### **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**

- 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.
- Garantizar la seguridad humana de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.
- Disminuir los diferentes tipos de discriminación y estigmatización que afecta el bienestar de las personas que realizan actividades sexuales pagadas.
- Crear la institucionalidad para la protección integral de los derechos de las PRASP.

## Bibliografía

- Agustín, L. (2000). *Trabajar en la Industria del Sexo*. Obtenido de Mujeres en Red: [http://www.nodo50.org/mujeresred/laura\\_agustin-1.html](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.
- 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.

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: <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 Mugerza, 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 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: Universidad 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>

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.

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.

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.

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/118XuB6>

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](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](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.
- 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 FOrmulacion 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.
- 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.