



Política criminal y su incidencia en delitos sexuales en las mujeres de la Zona de Tolerancia - Mártires (2021–2024)

Autor

Nikole Fernanda Tovar Flórez

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
Facultad de derecho
Maestría en Derecho Penal
Bogotá, Colombia
2025

**Política criminal y su incidencia en delitos sexuales en las mujeres de la Zona de Tolerancia
- Mártires (2021–2024)**

Autor

Nikole Fernanda Tovar Flórez

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Maestría en Derecho Penal

Asesor Temático: Dra. Luz Carlina Gracia Hincapié

Asesor Metodológico: Dra. Yaneth Osana González Chacón

Línea de investigación 02: Estado, sociedad y cultura

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

Facultad de derecho

Maestría en Derecho Penal

Bogotá, Colombia

2025

Nota de aceptación

Asesor Temático

Dra. Luz Carlina Gracia Hincapié

Asesor Metodológico

Dra. Yaneth Osana González Chacón

Jurado 1

Jurado 2

Fecha, __ del mes de noviembre de 2025

Las opiniones expresadas en el presente documento son de responsabilidad exclusiva de la autora y no comprometen de ninguna forma a la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

Dedicatoria

A mis padres Martha y Edison, quienes son mi motor y mi razón de seguir adelante. Gracias por ser mi ejemplo de amor, esfuerzo y constancia; por sostenerme en cada paso y por enseñarme que los sueños se alcanzan con trabajo y fe, todo lo que soy es reflejo de ustedes.

A mi amor Felipe A, quien con su ternura, apoyo y paciencia ha estado a mi lado en cada etapa de este camino. Gracias por ser mi refugio en los días difíciles y la sonrisa en los momentos felices, tú eres mi significado de amor, tu compañía ha hecho este proceso mucho más hermoso.

A mi mejor amigo Kevin T, por su hermandad, lealtad y compañía inquebrantable. Gracias por caminar a mi lado y recordarme siempre el valor de la amistad verdadera.

A mis abuelos, por su amor eterno y sus enseñanzas. A mi abuela Marina, que me acompaña desde el cielo, y a mi abuelo Arnulfo, que con su ejemplo de esfuerzo y trabajo ha inspirado cada uno de mis pasos.

A mis seis peluditos, por llenar mis días de amor, alegría y presencia incondicional. Este logro es de todos los que, con amor y compañía, hicieron de este camino una historia posible en cada página es un reflejo de ese cariño.

A todas las mujeres que han vivido violencia sexual, a quienes han debido resistir el silencio, el dolor y la injusticia, dedico este trabajo como un reconocimiento a su fuerza, dignidad y capacidad de sobrevivencia. Este esfuerzo académico honra sus historias y reafirma el compromiso ético y social de no permitir que la violencia se siga repitiendo.

Agradecimientos

A Dios, por darme la fortaleza, la sabiduría y la constancia necesarias para culminar esta meta. Especialmente un agradecimiento a la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca especialmente a la Facultad de Derecho por brindarme la oportunidad de continuar mi formación académica y profesional, orgullosamente una abogada unicolmayorista.

A mis directoras de tesis, por su constancia, dedicación y valioso acompañamiento durante este proceso. Gracias por orientarme en cada etapa, por inspirarme con su ejemplo y por demostrar con su labor el poder y la excelencia del liderazgo femenino

A mis docentes por compartir por compartir sus conocimientos y sembrar en mí el amor por el aprendizaje y el derecho penal.

A mis compañeras, amigas y colegas Jen, Nata y Karo, gracias por su apoyo incondicional y compañía en este arduo camino académico, las admiro profundamente y me enorgullece haberlas acompañado en una parte de la construcción de sus proyectos de vida.

Cada palabra de este trabajo lleva un poco del amor, la paciencia y el apoyo de quienes estuvieron a mi lado. A todos ellos, mi gratitud eterna.

Lista de Tablas

Tabla No. 1	23
Tabla No. 2	29
Tabla No. 3	30
Tabla No. 4	50
Tabla No. 5	51
Tabla No. 6	52
Tabla No. 7	54
Tabla No. 8	57
Tabla No. 9	58
Tabla No. 10	58
Tabla No. 11	59

Lista de figuras

Figura No. 1	14
Figura No. 2	16
Figura No. 3	17
Figura No. 4	26
Figura No. 5	27
Figura No. 6	29
Figura No. 7	48
Figura No. 8	51
Figura No. 9	52
Figura No. 10	53
Figura No. 11	53
Figura No. 12	54
Figura No. 13	57
Figura No. 14	58
Figura No. 15	59
Figura No. 16	60
Figura No. 17	61
Figura No. 18	62
Figura No. 19	62
Figura No. 20	63
Figura No. 21	64
Figura No. 22	65
Figura No. 23	65
Figura No. 24	66
Figura No. 25	68
Figura No. 26	68
Figura No. 27	69
Figura No. 28	70
Figura No. 29	71
Figura No. 30	71

Figura No. 31	72
Figura No. 32	72
Figura No. 33	73
Figura No. 34	101

Lista de anexos

Anexo 1. Informe de originalidad emitido por la herramienta Turnitin, correspondiente al presente documento, con el fin de verificar la autenticidad del contenido y asegurar el cumplimiento de los estándares de integridad académica.

Anexo 2. Aval emitido por el asesor temático, Dra. Luz Carlina Gracia Hincapié, y el asesor metodológico, Dra. Yaneth Osana González Chacón, en relación con el desarrollo y pertinencia del trabajo de investigación.

Resumen

Mediante este trabajo se analiza la incidencia de la Política Criminal en los delitos sexuales cometidos contra mujeres en la Zona de Tolerancia del sector de Mártires (2021–2024), partiendo del reconocimiento de la violencia sexual como una problemática estructural y la permanencia de una Zona de Tolerancia. El estudio tuvo como objetivo determinar el grado de incidencia de la Política Criminal formulada por el Estado y aplicación en un contexto de vulnerabilidad social.

Aplicando un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo - correlacional, con un método deductivo y una forma teórico-práctica, empleando la técnica de análisis documental sobre normas, jurisprudencia, informes institucionales y estudios académicos. Los resultados evidencian una incidencia limitada de la política criminal frente a la disminución de los delitos sexuales, así como desprotección estatal, ausencia de un enfoque de género efectivo y alta gobernabilidad de grupos delincuenciales en la Zona de Tolerancia.

Se concluye que la Política Criminal en Colombia ha presentado deficiencias en su implementación especialmente en un contexto distrital con existencia de zonas de alto impacto como la Zona de Tolerancia del barrio Santa Fe de la localidad de los Mártires, pues ha sido un área olvidada y gobernada por delincuentes, lo que conlleva a una desprotección especialmente del género femenino en el sector.

Abstract

This research analyzes the impact of Criminal Policy on sexual offenses committed against women within the Tolerance Zone of the Martires district (2021–2024), based on the recognition of sexual violence as a structural issue and the persistent existence of a Tolerance Zone. The study aimed to determine the extent to which the Criminal Policy formulated by the State has been applied and its actual effectiveness within a context of social vulnerability.

A qualitative approach was adopted, using a descriptive-correlational design and a deductive, theoretical-practical method. The documentary analysis technique was applied to legal norms, jurisprudence, institutional reports, and academic studies. The findings reveal a limited impact of the Criminal Policy on the reduction of sexual crimes, as well as evidence of State neglect, the absence of an effective gender-based approach, and the significant control exerted by criminal groups within the Tolerance Zone.

The study concludes that Criminal Policy in Colombia has shown notable shortcomings in its implementation, particularly within the district context characterized by high-impact areas such as the Tolerance Zone of the Santa Fe neighborhood in the Martires locality. This area has been largely neglected and dominated by criminal actors, resulting in a lack of State protection especially for women within this sector.

Tabla de contenido

Introducción	1
1. Ubicación del problema	3
1.1 Descripción del problema.....	3
1.2 Planteamiento del problema	4
1.3 Justificación.....	5
1.4 Objetivos	6
1.4.1 Objetivo general	6
1.4.2 Objetivos específicos	6
2. Capítulo I: Marco teórico.....	7
2.1 Política Criminal	7
2.1.1 Política Criminal en Colombia.....	10
2.2 Los delitos sexuales contra las mujeres y su dimensión estructural.....	33
2.3 Zona de Tolerancia	39
2.3.1 Actividades sexuales pagadas.....	39
2.3.2 Creación de la Zona de Tolerancia en la Localidad de los Mártires	45
3. Capítulo II: Entre lo general y lo local: la criminalidad en Bogotá D.C. y su concentración en la Localidad de Los Mártires	50
3.1 Indicadores estadísticos sobre los delitos sexuales en mujeres en el ámbito local general de Bogotá.....	50
3.2 Indicadores estadísticos sobre la violencia sexual en el contexto urbano - Localidad de los Mártires	56
3.3 Análisis estadístico y relación con la Política Criminal vigente	61
4. Capítulo III. Lineamientos para la intervención en la Zona de Tolerancia de los Mártires.....	75
4.1 Diagnóstico previo.....	75
4.2 Lineamientos generales	81
Protección reforzada de víctimas.....	82
Legalidad y tipicidad reforzada con enfoque de género.....	84
Creación de:.....	85
Observatorio Jurídico de Violencia Sexual en Zonas de Tolerancia.....	85
5. Tratamiento de la hipótesis	89
5.1 Categorías	89

5.1.1 Política Criminal	89
5.1.2 Delitos sexuales.....	90
5.1.3 Actividades Sexuales Pagas.....	91
5.1.4 Zona de Tolerancia	92
5.2 Marco metodológico.....	92
5.2.1 Línea de investigación.....	92
5.2.2 Método de Investigación.....	93
5.2.3 Forma de Investigación	94
5.2.4 Enfoque de Investigación.....	94
5.2.5 Alcance de Investigación	95
5.2.6 Diseño de Investigación	96
5.2.7 Técnicas de recolección de Investigación	96
6. Conclusiones	98
7. Alternativas de intervención o solución	101
7.1 Participación en el programa radial de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca – Radio Virtual.....	101
7.2 Participación en el seminario de actualización en reforma al Código Penal de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	102
8. Referencias.....	104
9. Bibliografía	108

Introducción

La violencia sexual contra las mujeres constituye una de las manifestaciones más graves y persistentes de vulneración de derechos humanos en Colombia, este fenómeno, arraigado en dinámicas históricas de desigualdad, exclusión social y patrones culturales normalizados, se expresa con mayor intensidad en territorios urbanos donde confluyen factores de riesgo como la marginalidad, la débil intervención institucional y la configuración de economías ilegales.

Bajo este contexto, la implementación del Plan Nacional de Política Criminal 2021–2025 de Colombia ha buscado fortalecer las estrategias de prevención, sanción y atención frente a la violencia sexual y de género, enfocándose en una vida libre de violencia para la mujer, estableciendo lineamientos orientados a mejorar la protección de las víctimas y garantizar la eficacia de la respuesta estatal.

Esa política Nacional se implementó en Bogotá, desconociendo claramente las diversas situaciones que se pueden presentar en el distrito, ejemplo de ello es la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires, espacio reconocido históricamente por su actividad nocturna y concentración de establecimientos relacionados con actividades sexuales pagas, el cual actualmente presenta altas tasas de violencia sexual contra mujeres, lo cual pone en cuestión la efectividad real de las medidas adoptadas.

Entre 2021 y 2024, informes institucionales y comunitarios han registrado un aumento sostenido de estos delitos, lo que sugiere un desajuste entre la formulación normativa y la realidad del territorio. Esta situación plantea retos jurídicos y criminológicos para la comprensión de la política criminal en ámbitos donde convergen vulnerabilidad, género y criminalidad organizada.

En este escenario, emergen interrogantes sobre las condiciones estructurales que favorecen la persistencia delictiva: deficiencias en la articulación interinstitucional, revictimización en los procesos judiciales, insuficiente enfoque de género, presencia de redes criminales, ausencia de dispositivos de protección idóneos y una intervención estatal predominantemente reactiva.

La permanencia de estas falencias no solo debilita la confianza institucional, sino que perpetúa ciclos de impunidad, le resta credibilidad a la política criminal y aumenta la violencia que afectan de manera directa los derechos fundamentales de las mujeres, a pesar de la existencia de un marco normativo robusto apoyado en la Constitución Política, la Ley 1257 de 2008 y tratados internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará.

La presente investigación analiza la incidencia de la política criminal implementada en Bogotá D.C. entre 2021 y 2024 sobre los delitos sexuales cometidos contra mujeres en la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires, mediante un diseño de estudio de caso. Para ello, se adopta un método deductivo que parte de los principios teóricos, legislativos y doctrinales de la política criminal para contrastarlos con sus efectos empíricos en el territorio, articulando una forma teórica-práctica orientada a comprender la relación entre lo normativamente previsto y lo realmente ejecutado.

Asimismo, se emplea un enfoque cualitativo que permite interpretar la experiencia institucional y social de las víctimas más allá de los indicadores estadísticos, acompañado de un alcance descriptivo-correlacional que caracteriza el comportamiento del fenómeno y examina la asociación existente entre las medidas adoptadas y la variación en las tasas de violencia sexual registradas.

Como técnica principal de recolección de información se utiliza el análisis documental, a través de la revisión sistemática de normativa, jurisprudencia, doctrinas e informes institucionales, lo que posibilita identificar vacíos, contradicciones y desafíos de la política criminal aplicada en contextos de alta vulnerabilidad como las zonas de tolerancia.

Para ello en el primer capítulo inicialmente se abordará el marco teórico, conceptual y normativo de la política criminal según autores internacionales, para luego comprender los cimientos del Plan Nacional de Política Criminal enfocados especialmente en la violencia de género, entiendo igualmente como se implementa en Bogotá. Pasando al abordaje directo de la concepción de delitos sexuales y violencia sexual comprendida contra la mujer, recociendo este tipo de acciones como una técnica patriarcal de dominio sexual.

Asimismo, se analizará el significado y desarrollo histórico de las Actividades Sexuales Pagadas, llevando dicho concepto a la realidad jurídica y social de la Zona de Tolerancia, reconociendo sus dimensiones normativas, territoriales y sociohistóricas.

El segundo capítulo presenta el análisis estadístico del comportamiento delictivo en la ciudad desde el año 2021 al 2024 y su concentración en la localidad de Los Mártires, relacionándolo con las estrategias de política criminal vigentes. Finalmente, el tercer capítulo propone lineamientos jurídicos orientados a mejorar la intervención estatal, incorporando enfoque de género, territorialidad y garantías efectivas para las víctimas.

Este estudio pretende aportar al debate académico y a la formulación de políticas públicas más eficaces, evidenciando la necesidad de una política criminal que reconozca las particularidades territoriales, la vulnerabilidad estructural de las mujeres en contextos de tolerancia sexual y la urgencia de respuestas estatales integrales que aseguren el derecho a una vida libre de violencias.

1. Ubicación del problema

1.1 Descripción del problema

En el marco de la implementación del Plan Nacional de Política Criminal de Colombia 2021-2025 la ciudad de Bogotá D.C. ha implementado diversas estrategias de política criminal orientadas a la prevención, sanción y atención de los delitos contra la mujer. Estas medidas buscan reducir los índices de violencia sexual, mejorar la respuesta institucional y fortalecer el acceso a la justicia de las víctimas.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos normativos y sociales, los resultados en ciertos sectores de la ciudad muestran una persistencia preocupante de estos delitos, especialmente en zonas caracterizadas por alta vulnerabilidad social, como la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires desarrollada por POT. Esta zona, históricamente reconocida por su actividad nocturna y la presencia de establecimientos asociados a Actividades Sexuales Pagas, concentra una población femenina expuesta a múltiples formas de violencia.

Informes de entidades distritales y organizaciones sociales han evidenciado que, entre 2021 y 2024, las tasas de delitos sexuales contra mujeres en este sector han incrementado significativamente, pese a las intervenciones institucionales. Ello plantea interrogantes sobre la efectividad real de la política criminal implementada y sobre si las acciones adoptadas responden a las condiciones estructurales y de género que inciden en la comisión de estos delitos.

Entre las posibles causas de esta situación se encuentran la débil articulación entre las autoridades judiciales y sociales, la insuficiente protección a las víctimas, la revictimización en los procesos judiciales, la presencia de grupos delincuenciales nacionales y transnacionales, la falta de un enfoque de género y territorial, entre otros, en la aplicación de las medidas de seguridad. Estas limitaciones generan un impacto negativo tanto en la confianza de las mujeres hacia las instituciones como en la capacidad del Estado de garantizar su derecho a una vida libre de violencia.

Si esta problemática persiste, se mantendrá la impunidad y el ciclo de violencia, así como también se debilita la legitimidad de la política criminal como herramienta de prevención y protección. Por ello, resulta necesario analizar la incidencia de las políticas criminales implementadas entre 2021 y 2024 en la zona de tolerancia de Los Mártires, identificando sus efectos reales sobre las tasas y patrones de los delitos sexuales que afectan a las mujeres, con el fin de proponer lineamientos jurídicos que fortalezcan la garantía de los derechos humanos y la perspectiva de género en la acción estatal en futuros planes de política criminal en entorno nacional y distrital.

1.2 Planteamiento del problema

¿Cuál ha sido la incidencia de la política criminal implementada en Bogotá D.C. entre 2021 y 2024 sobre las tasas y patrones de los delitos sexuales en las mujeres de la zona de tolerancia de Los Mártires?

1.3 Justificación

La presente investigación resulta necesaria y pertinente en tanto aborda una problemática que compromete directamente la efectividad de la política criminal en la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de delitos sexuales, particularmente en contextos de alta vulnerabilidad como la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires en Bogotá D.C

Aun con la existencia del Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, los indicadores de violencia sexual en este sector evidencian una tendencia al aumento desmedido, lo que sugiere una brecha entre la formulación normativa y la realidad empírica. Situación que reviste de especial relevancia jurídica y social, puesto que pone bajo crítica la capacidad del estado colombiano para cumplir su deber de prevención, investigación y sanción de los delitos sexuales, para el caso, cometidos contra la mujer en el marco de una zona de Tolerancia.

Sin duda alguna esta situación afecta de manera directa el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y a recibir una protección efectiva de las autoridades, tal como lo consagra la Constitución Política de Colombia, la ley 1257 de 2008 y los instrumentos internacionales que han sido ratificados por Colombia, como por ejemplo a Convención de Belém do Pará y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Desde un punto de vista académico, la investigación permite construir un análisis crítico de la política criminal colombiana bajo una perspectiva de género frente a la instauración de una zona de tolerancia como un lugar donde no hay rigurosidad legal y se ha permitido más como un espacio de control y exclusión social.

Ello permite identificar vacíos estructurales en el diseño y ejecución de la misma, especialmente en territorios donde convergen fenómenos como las actividades sexuales pagas, la exclusión social y la presencia de estructuras delictivas. El estudio de caso de la zona de tolerancia de la localidad de los Mártires ofrece un escenario empírico idóneo para comprender cómo la aplicación de las medidas penales y preventivas incide realmente en la reducción, persistencia o aumento de los delitos sexuales contra mujeres en el área.

En el plano práctico, los resultados permitirán proponer lineamientos jurídicos orientados a fortalecer la respuesta institucional sobre todo en futuros planes nacionales de política criminal promoviendo un enfoque más garantista, diferencial y territorializado sobre todo en la implementación en la ciudad de Bogotá D.C

De esta forma, el estudio no solo aporta a la reflexión académica sobre el papel de la política criminal en la protección de las mujeres, sino que también ofrece insumos técnicos y normativos útiles para la formulación de futuras estrategias de intervención penal y de prevención de la violencia sexual a nivel distrital y nacional.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general

Analizar la incidencia de la política criminal implementada en la zona de tolerancia de la Localidad de Los Mártires Bogotá D.C. (2021 y 2024) sobre la protección de la mujer de los delitos sexuales, mediante un estudio de caso, con el propósito de proponer lineamientos de mejora orientados a una intervención penal más eficaz y garantista.

1.4.2 Objetivos específicos

- 1.** Examinar el marco normativo, doctrinal y jurisprudencial que sustenta la política criminal aplicada en zonas de tolerancia en Colombia, con especial énfasis en el contexto urbano de Bogotá D.C., mediante un análisis sistemático de leyes, fallos y aportes doctrinales, para identificar los principios y fines preventivos que orientan la intervención penal en estos espacios.
- 2.** Determinar la evolución anual de las tasas de delitos sexuales en las mujeres de la zona de tolerancia de Los Mártires (2021–2024) y la compatibilidad de las medidas de política criminal aplicadas en el periodo.

3. Proponer lineamientos jurídicos para reducir los delitos sexuales en las mujeres de la zona de tolerancia de los Mártires - Bogotá, a partir de los hallazgos obtenidos en la investigación

2. Capítulo I: Marco teórico

2.1 Política Criminal

Aunque no es posible determinar quién usó por primera vez el concepto de política criminal, lo cierto es que Beccaria (1764) en su obra “De los delitos y de las penas” fue el punto crucial de esta corriente, la política criminal se extendió desde Italia con Beccaria a Inglaterra con Bentham, luego a Francia y a Alemania. Sin embargo, uno de los expositores más importantes de la política criminal es Franz Von Liszt (citado en Zaffaroni, 1985) quien fue el mentor de la Escuela de la Política Criminal o Escuela Pragmática Sociológica y Biosociológica, con esta escuela se inició la política criminal sistemática o científica.

Entre otras cosas diferenció la política social de la política criminal, pues, la primera tiene como objeto la supresión o restricción de las condiciones y fenómenos sociales de la criminalidad, mientras que la política criminal se ocupa de la delincuencia en particular la pena la cual debe adaptarse en su especie y medida del delincuente, procurando impedir la comisión de crímenes en el futuro. Von Liszt (citado en Zaffaroni, 1985) refiere el alcance de la política criminal a la apreciación crítica del derecho vigente, la programación legislativa y la acción social.

El núcleo entonces de la política criminal para este autor es la lucha contra el crimen, pero no debe quedar restringida al área judicial o del derecho penal sino debía extenderse a los medios preventivos del Estado, concibe a la política criminal como la acción política destinada a la erradicación del delito y por ello requerida de un límite para no desbordarse en represión limitada, que este dado por el derecho penal, como mero saber práctico con base de ley positiva.

En una idea más actualizada y en la realidad latinoamericana sobre este concepto tenemos a Eugenio Raúl Zaffaroni (2011) quien manifiesta que la política criminal es un capítulo de la política general que si bien tiene su aspecto técnico no puede obviar los objetivos generales dentro

de los que deba enmarcarse, por consiguiente, cuando la política criminal se concreta en normas penales estas deben interpretarse conforme a la pauta de política general o al menos no contradecirla, la ciencia jurídico-penal interpreta estas normas para proyectar su aplicación racional mediante decisiones judiciales.

Sostiene que todo lo jurídico-penal es políticamente funcional como inevitable acto de realidad e independientemente de quien lo formula tome consciencia de ello, en sus palabras Zaffaroni (1985) concibe la política criminal como una dimensión inseparable del gobierno del fenómeno criminal y del derecho penal, entendida como la selección de bienes jurídicos y los caminos para garantizar su tutela, lo cual implica una constante revisión crítica de los valores previamente establecidos.

Con lo anterior se puede comprender que el autor plantea una política criminal respetuosa de un estado constitucional de derechos y garantías, en el que el más alto deber del Estado consiste en respetar los derechos humanos consagrados en la constitución.

Es tarea de esta disciplina no solo la descripción de la reacción social contra la delincuencia sino también determinar los lineamientos que deberían seguirse a fin de lograr una mayor eficacia, se presenta bajo dos aspectos, el primero como una disciplina o un método de observación de la reacción anticriminal, como segundo como un arte o estrategia de lucha contra la delincuencia, elaborado a partir de los datos y enseñanzas aportados por la observación objetiva.

La programación y realización de una correcta y coherente lucha contra la delincuencia, depende del apoyo y fomento de los estudios tendientes a describir el sistema de reacción social y a determinar los lineamientos y los medios más eficaces, de esta manera se evitará que la reacción no sea espontánea o sea inorgánica motivada únicamente por el afán de dar satisfacción a los movimientos de la “opinión pública” o destinada a satisfacer mediante la multiplicación o agravación indiscriminada de la represión a un público impresionado o temeroso ante la comisión frecuente de ciertos delitos.

De allí que una racional y coherente política criminal suponga un esfuerzo de sistematización y de actualización de las instituciones que luchan contra la delincuencia, de la

constitución se deriva la norma política a la cual debe someterse toda política criminal plasmada en normas y dentro de este marco debe construirse cualquier sistema científico de comprensión en la ciencia jurídica.

El análisis de la política criminal según Zaffaroni (2009) no se puede desligar de 3 componentes que son: Derecho sustancial penal, derecho procesal penal y el derecho penitenciario, los cuales actúan de modo estrechamente interrelacionado, así el derecho procesal penal está fuertemente influido por el derecho sustancial penal y ambos tienen consecuencias vitales en el sistema penitenciario, por lo tanto es importante partir de un estudio autónomo de cada uno de ellos en el terreno deontológico y operativo.

Si bien tenemos claro que la finalidad de la política criminal es la lucha contra la criminalidad y evitar la práctica del delito, es interesante lo que comenta el profesor Elías Carranza (2011) quien hace referencia a la totalidad del sistema de control social y que intercepta otras áreas de la política estatal (no solo la pena) particularmente del sector social con su incidencia en la prevención primaria de la criminalidad y en la mayor o menor frecuencia de ciertas formas delictivas.

La política criminal debe partir de la realidad y edificarse en la realidad misma, si se desarrolla una política criminal alejada del contexto social, económico y cultural del país repercutirá en la administración de justicia, en la sociedad y principalmente en la política penitenciaria. Bajo una política criminal que no solo tenga una perspectiva de la imposición penal, sino que también abarque políticas desde una mira social limitando la posibilidad de aparición de actividades criminales haciéndolas imposibles, más difíciles o menos probables.

Lo anterior nos permite comprender que la política criminal debe ser complementaria con las políticas sociales y adaptada a una realidad social, ello sin criminalizar ciertas clases sociales o permitiendo este tipo de estigmatización sino atacando aspectos específicos que conllevan a una práctica delictiva, principalmente dirigida hacia la prevención mucho antes que a la sanción.

2.1.1 Política Criminal en Colombia

En Colombia se define la política criminal en sentencias como la C-646/2001, la cual enuncia:

Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito (...) También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementar los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica. (Corte Constitucional, 2001)

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-936 de 2010, manifiesta que se deben adoptar respuestas para “hacerles frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción” (Corte Constitucional, 2010).

El Observatorio de Política Criminal (2015) menciona que la política criminal se ocupa de los comportamientos socialmente reprochables a través de un amplio catálogo de medidas sociales, jurídicas, culturales, entre otras, las cuales deben ser lo más variadas posible. Asimismo, esta se asocia fundamentalmente al funcionamiento del sistema penal y presenta tres niveles de

coincidencia: la criminalización primaria, que corresponde a la construcción y definición de las normas y estrategias penales; la criminalización secundaria, referida a los procesos de investigación y judicialización; y, por último, la criminalización terciaria, relacionada con la ejecución de sanciones penales, ya sea en centros penitenciarios u otros medios.

También es importante traer a colación la Sentencia C-334 de 2013 los fenómenos delictivos, se categorizan en: i. Infracciones leves, conductas contrarias a la convivencia y otras conductas que no deberían ser regidas por el derecho penal; ii. Crimen ordinario, en el que se caracterizan delitos con cierta gravedad, no asociados a actividades de grupos de crimen organizado o afectaciones relevantes de bienes jurídicamente tutelados. ii. Crimen organizado, que se caracteriza por funcionar como una empresa y requiere como ella de elementos básicos como la existencia de normas internas, sistemas de comunicaciones especiales, división del trabajo, estructura jerárquica, rutinas y procedimientos estandarizados, competencias técnicas especializadas y profesionalización de sus miembros, lo cual potencia y multiplica su efectividad.

Para el Observatorio de Política Criminal (2015), la definición de política criminal está atravesada por tres categorías: el objeto de intervención al cual se dirige la norma, la política, la estrategia o la medida; los medios que se escogen para la intervención; y los fines que se persiguen con el catálogo de medidas en el marco de la política criminal. El objeto, bajo este contexto, está determinado por aquello que se encuentra definido como criminal o contravencional; sin embargo, la adopción de estrategias penales, penitenciarias y postpenitenciarias que tengan efecto de prevención secundaria o terciaria frente a fenómenos criminales también ocuparía la atención de la política criminal.

Siguiendo con la línea que traza el Observatorio (2015), los medios, tal como lo plantea la Corte Constitucional, involucran diversas respuestas, tales como la sanción penal, la justicia restaurativa, las medidas alternativas, los programas de prevención, entre otras. Por último, los fines que se persiguen se encuentran determinados por diversos criterios, sin que necesariamente se excluyan entre sí. A modo de ejemplo, dentro de estos fines se encuentran la retribución, la inclusión social, la prevención, la resolución del conflicto, la reconstrucción del tejido social, la integración social del condenado, la administración del crimen y la venganza, entre otros.

De la misma forma, es el Observatorio (2015) quien llega al consenso de que la definición de los problemas debe darse en función del elemento criminal, lo que quiere decir que, en el proceso de criminalización primaria, el Estado propone la adopción de una u otra estrategia para atender los conflictos sociales, y así es como se logra definir el campo de la política criminal. Existen tres subconjuntos de la política que pueden ser relevantes para esta aproximación: la política penal, la política de administración de justicia penal y las políticas penitenciarias o de ejecución de sanciones.

Por eso mismo el ámbito de análisis, seguimiento y evaluación de la política criminal según el Observatorio (2015) se divide en 3 los cuales son:

1. Los comportamientos que han sido criminalizados como un fenómeno en constante transformación y definido desde el estado
2. La política criminal debe ocuparse de estudiar aquellos hechos que, aunque no se encuentran criminalizados, tienen relevancia en el contexto criminal o deberían ser integrados por este
3. La política criminal debe tener especial interés en desarrollar un análisis de la política, para comprender el funcionamiento que esta, pues tiene incidencia sobre los fenómenos sociales y sobre el contexto social

De lo cual nos podemos remitir de nuevo a lo dicho por el profesor Elías Carranza (2011) quien en particular trae a colación de que la política criminal debe partir de la realidad y edificarse en la realidad misma, si se desarrolla una política criminal alejada del contexto social, económico y cultural del país repercutirá en la administración de justicia, en la sociedad y principalmente en la política penitenciaria, tema retomado más adelante en siguientes líneas.

Para concluir, entonces, se propone como concepto de política criminal una especie de las políticas públicas que tiene como objeto aquellos comportamientos criminalizados (delitos y contravenciones), frente a los cuales puede proponer un amplio catálogo de medidas y de fines que corresponden a consideraciones éticas (sobre la justicia y el reproche) y políticas

(sobre la conveniencia, pertinencia y legitimidad). Esta política criminal deberá ser entendida como una política de carácter prescriptivo, cuyo objeto podrá variar de acuerdo a distintas consideraciones sociales. (Observatorio de Política Criminal – 2015)

Este concepto de política criminal como mecanismo de control debe ajustarse a condiciones legales que respeten las garantías constitucionales y que, a su vez, orienten la prevención del delito y mantengan bajo control la criminalidad. De ahí que sean importantes las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, las cuales evidencian el estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos.

La política criminal debe tener un carácter preventivo, puesto que el uso del derecho penal es la última ratio y no debe implementarse únicamente por populismo punitivo.

Es necesario que las instituciones del Estado encargadas de diseñar la política criminal cambien de perspectiva ya que el delito no puede combatirse exclusivamente con el incremento de penas. Deben potenciarse estrategias contra el delito desde perspectivas diferentes al derecho penal. (Sentencia T 762-2015)

Asimismo, la política criminal debe respetar de manera estricta y reforzada el derecho a la libertad personal, en este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “la limitación del derecho a la libertad personal tiene un fin resocializador y busca disuadir a la sociedad de cometer conductas punibles y evitar la reincidencia delincencial” (Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015). En consecuencia, frente a las personas condenadas, la política criminal debe orientar sus esfuerzos hacia la resocialización efectiva mediante procesos disciplinarios, trabajo, estudio, educación, formación espiritual, cultura y deporte, entre otros mecanismos.

Lo anterior siempre conforme a la dignidad humana de cara a la vida del condenado, recordando que la política criminal es preventiva, siendo de esta forma las medidas de aseguramiento privativas de la libertad deben ser excepcionales. Una política dirigida a una correcta resocialización del delincuente y por su incorporación a la vida en sociedad se traduce en beneficios para toda la comunidad.

Es sumamente importante que la política criminal debe estar sustentada en elementos empíricos y recomienda la corte constitucional en la sentencia T 762-2015 cumplir con el deber de consolidar sistemas de información, confiables y articulados, que permitan la evaluación y la retroalimentación de las medidas adoptadas en cada etapa de la política pública. Así mismo es necesario lograr unidad y calidad en la información delincencial y penal.

Lo que se traduce en la importancia de la implementación de una política criminal de acuerdo con la realidad social, en este sentido la Corte Constitucional ha estipulado que:

Las necesidades ligadas al establecimiento de bases de datos y de fuentes de información actualizadas y confiables sobre el sistema y sobre los internos en todas las regiones del país, están estrechamente vinculadas a la configuración, evaluación y retroalimentación-reformulación de la política criminal, que debe contar con mecanismos para registrar sus avances, determinar sus carencias y diseñar estrategias de mejora, que solo pueden tener lugar, en forma razonable, con fundamento en elementos empíricos que lleven a la política pública a responder a la realidad general del sistema, particular de la región y a los derechos de cada uno de los reclusos. (Sentencia T 762-2015)

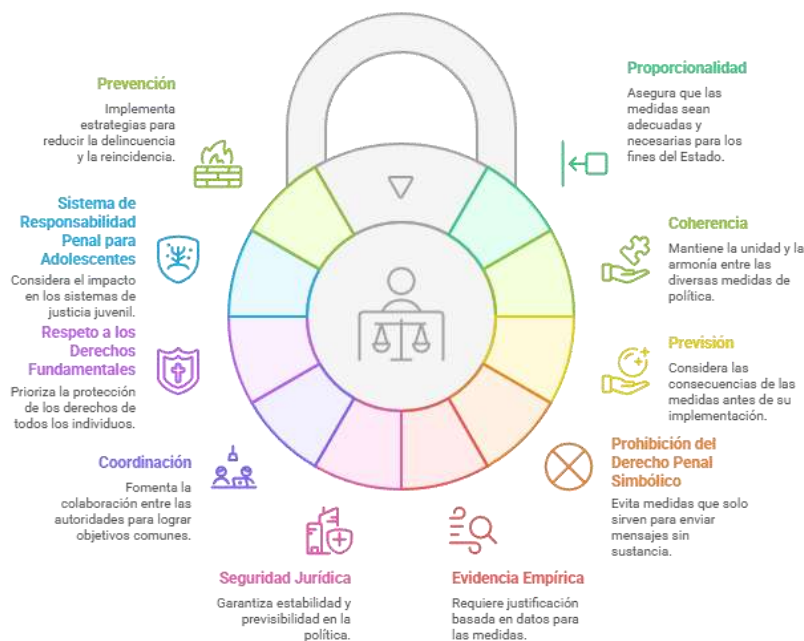
Debe ser coherente, estable y consistente para ello las entidades encargadas de su formulación y diseño deben crear mecanismos de coordinación y colaboración armónica para que todas las acciones y medidas se dirijan hacia la consecución de un objetivo en común. Como se explica:

El Consejo Superior de Política Criminal como la instancia articuladora de la política criminal. Compete a esta entidad emprender acciones necesarias que respondan a objetivos y tareas claras; que tenga un equipo técnico permanente y sea el mayor coordinador y guardián de la estabilidad, la consistencia y la coherencia de la política criminal del país (CONSEJERIA DDHH)

A este punto también es necesario hacer referencia a los principios de la política criminal y para ello el Consejo Superior de Política Criminal (2019) los explica de la siguiente forma:

Figura No. 1

Fundamentos de la Política Criminal



Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada del Consejo Superior de Política Criminal (2019)

El entorno socio – económico es el espacio social en el que se generan los insumos directos e indirectos que dan lugar al surgimiento de la criminalidad en sus diferentes presentaciones. La política social tiene una estricta relación en cuanto a la materialización de la política criminal, y a su vez esta es esencial para posibilitar las condiciones para el desarrollo económico, el bienestar social y seguridad integral reduciendo factores de vulnerabilidad como la marginación, discriminación y otros que soportan la conocida reproducción de la criminalidad.

Únicamente por medio de la correcta articulación de las entidades y el respeto de los derechos humanos, la omisión del populismo punitivo, el reconocimiento de la realidad social y el seguimiento de estos principios explicados por el Consejo Superior de Política Criminal, es que se puede imponer una política criminal efectiva en Colombia.

2.1.1.1 Ejes y Directrices del Plan Nacional de Política Criminal (2021-2024)

El contexto ofrecido en acápite anteriores nos permite llegar al punto de verificar cuales son los ejes y directrices del Plan Nacional de Política Criminal comprendido del periodo 2021-

2024, puesto que este plan cumple con dos fines importantes, por una parte, busca articular las acciones del Estado en la lucha frontal y articulada contra la criminalidad y sus diferentes manifestaciones delincuenciales.

Por otro lado, está orientado a la protección de los derechos de las personas que integran la sociedad colombiana y responde a 5 pilares:

Figura No. 2



Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada del Consejo Superior de Política Criminal (2021)

Este plan no solo se basa en política penal y penitenciaria, sino que también incluye elementos como los orientados a la prevención del delito, reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de una justicia restaurativa, entre otros. Además de contar con la concepción de fases para el tratamiento del delito:

“• Fase preventiva: comprende las medidas dirigidas a la prevención de acciones delictivas.

• Fase de criminalización primaria: es la definición de las conductas contrarias a la convivencia en sociedad que merecen sanción penal por parte del Estado.

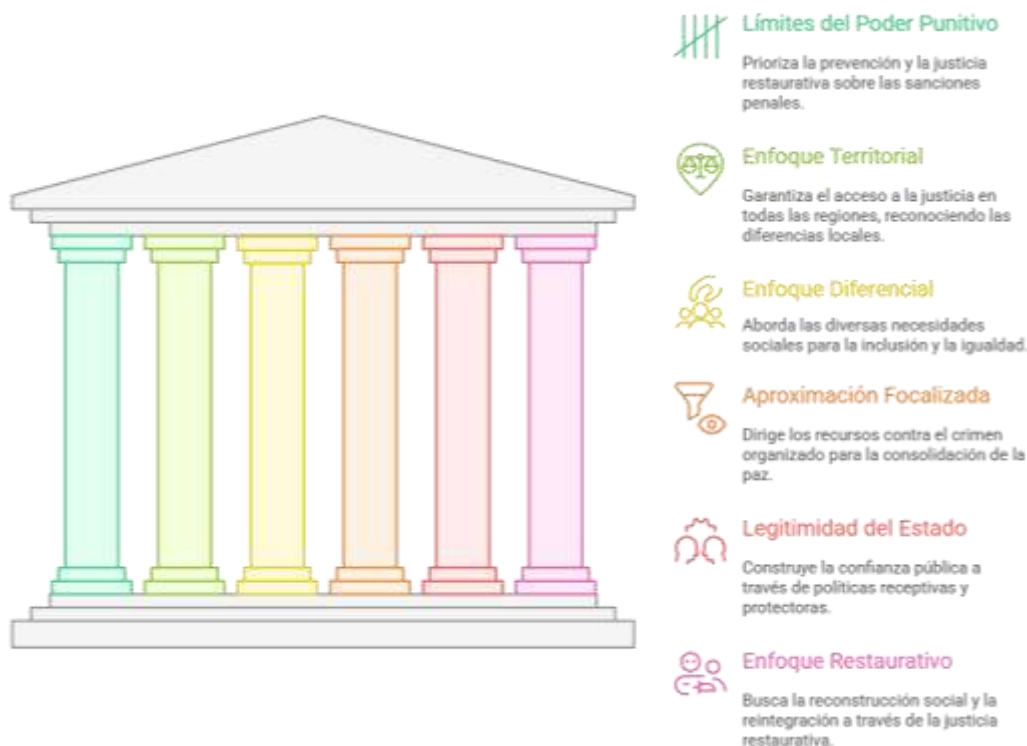
• Fase de criminalización secundaria: consiste en la aplicación efectiva de los procedimientos de investigación y juzgamiento penal.

• Fase de criminalización terciaria: incluye la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un delito, así como su proceso de resocialización.

• Fase de tratamiento postpenitenciario: son las medidas orientadas a lograr la reinserción en la comunidad de las personas que han cumplido su sanción penal.”
(Consejo Superior de Política Criminal 2021)

Y también cuenta con enfoques transversales para una política criminal efectiva y de transición a la paz con legalidad, los cuales son:

Figura No. 3



Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada del Consejo Superior de Política Criminal (2021)

Comprendido de esta forma los pilares en los cuales se basa este plan nacional, se procede a instaurar cuales son las prioridades del plan, la primera prioridad es la prevención del delito y la reducción del homicidio, entendiéndose la prevención como la integración de iniciativas de gobernanza multinivel y de servicios públicos nacionales y territoriales, todas orientadas a modificar los ámbitos de riesgo para reducir los eventos de delincuencia.

La prevención del delito contribuye en la contención de la reincidencia y recurrencia de aquellos factores que afectan los índices de criminalidad en el país, para reducir la violencia y mejorar la convivencia, se implementarán estrategias de prevención del delito y modelos de investigación adaptados a las dinámicas criminales de cada región. Se priorizará el esclarecimiento y reducción del homicidio, con especial atención a casos de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes y se fortalecerá la persecución del crimen organizado mediante intervenciones itinerantes y una mayor presencia institucional en las zonas más afectadas.

La segunda prioridad es visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas OSIGD y NNA, es claro que debe existir un reconocimiento del impacto diferenciado y como se agrava la situación cuando se presentan características propias que acentúan la discriminación en contra de estos grupos poblacionales, el Estado debe orientar su actuación a la formulación de estrategias de prevención que respondan a la diversidad poblacional.

Buscando la eliminación de la invisibilidad estadística y contextual de grupos históricamente discriminados por ende se recalca la importancia de fortalecer las acciones para prevenir y visibilizar la violencia de género, asegurando la persecución efectiva de la violencia intrafamiliar, sexual y el feminicidio, con atención digna a las víctimas y en el plan se implementarán estrategias para combatir la discriminación contra personas OSIGD.

La tercera prioridad es la disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia, en este contexto comprendemos que el crimen organizado se caracteriza por su capacidad de adaptación y diversificación en actividades ilícitas, lo que impacta negativamente en la seguridad, la economía y el tejido social, estas estructuras criminales están vinculadas a delitos como homicidios, narcotráfico, minería ilegal, extorsión y contrabando, afectando tanto zonas urbanas como rurales.

Su presencia genera un aumento en la violencia, el desempleo y la informalidad, además de debilitar la base tributaria y deteriorar el medio ambiente e incluso en territorios con baja presencia estatal, estas organizaciones logran expandir sus operaciones y fortalecer sus economías ilegales. Por ello este plan busca fortalecer las acciones contra el crimen organizado en alineación con el Acuerdo de Paz, priorizando la reducción de la violencia territorial y el aumento de la presencia y transparencia institucional.

Enfocándose en la persecución en los eslabones más fuertes de las economías ilegales, como el narcotráfico, la minería ilícita y el contrabando, implementando estrategias de disrupción financiera y lavado de activos y desarrollando medidas alternativas para población vulnerable involucrada en economías ilegales y manteniendo un monitoreo constante de la evolución del crimen organizado.

Como prioridad cuarta tenemos la de humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal, comprendiendo que la crisis penitenciaria en Colombia ha sido reiteradamente señalada por la Corte Constitucional debido al hacinamiento y la vulneración de derechos en cárceles y centros de detención transitoria, persisten desigualdades regionales y fallas estructurales que podrían llevar a un nuevo deterioro de las condiciones de reclusión si no se implementan soluciones efectivas.

Para enfrentar este problema, se requiere fortalecer la infraestructura carcelaria y mejorar las condiciones de resocialización mediante capacitación laboral y programas terapéuticos. También es clave limitar el uso excesivo de la detención preventiva y reformar delitos como el tráfico de estupefacientes para una aplicación más proporcional de la pena, por último, es fundamental incrementar la vigilancia para evitar que los centros de reclusión se conviertan en focos de actividad criminal, capacitando a los funcionarios encargados de la seguridad y articulando su labor con la Fiscalía y la Policía Nacional.

La quinta prioridad es prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales puesto que el involucramiento de adolescentes y jóvenes en actividades delictivas en Colombia es un fenómeno preocupante, especialmente en contextos donde la falta de oportunidades educativas y laborales perpetúa un ciclo de criminalidad desde edades tempranas. Un enfoque basado en salud pública ha identificado factores de riesgo individuales, familiares y sociales que contribuyen a la delincuencia juvenil, como problemas de conducta, violencia intrafamiliar, antecedentes penales en el entorno cercano y la exposición a actividades ilícitas en la comunidad.

Se ha evidenciado que la detención preventiva y el encarcelamiento pueden incrementar la reincidencia, convirtiéndose en un elemento que fortalece carreras criminales en lugar de prevenirlas, en estudios recientes del ICBF y la UNODC han identificado factores críticos que requieren atención urgente, como el consumo de sustancias psicoactivas, la deserción escolar, la violencia en el hogar y la normalización de conductas ilegales.

También se destaca la necesidad de intervenir problemáticas estructurales que trascienden el ámbito familiar, como el reclutamiento forzado de menores por parte de grupos armados y

organizaciones criminales, un abordaje integral, que involucre a familias, docentes y comunidades, es clave para reducir la delincuencia juvenil y ofrecer alternativas reales de desarrollo a los jóvenes en situación de riesgo.

Por ello se busca desarrollar estrategias intersectoriales con enfoque territorial para prevenir la delincuencia juvenil, abordando factores de riesgo en diferentes ámbitos, promoviendo el uso de alternativas a la judicialización, la justicia restaurativa y sanciones no privativas de la libertad, fortaleciendo la inclusión social y las oportunidades para los jóvenes e implementando acciones para prevenir el reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por parte de grupos armados y delictivos.

La sexta prioridad es la modernización de la acción estatal para combatir el crimen, entendiendo que el panorama criminal en Colombia exige fortalecer la capacidad investigativa y de judicialización del Estado, especialmente en regiones con baja presencia institucional, la modernización del sistema de justicia debe basarse en tres pilares: itinerancia, para llevar equipos de fiscales e investigadores a zonas de difícil acceso; concentración, para optimizar el análisis de pruebas y enfocar esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado; y articulación, para mejorar la coordinación entre Fiscalía, Policía y otras entidades estatales.

La innovación tecnológica es clave en este proceso, incorporando herramientas como el análisis de big data, sistemas de reconocimiento facial y drones para mejorar la prevención y respuesta ante la criminalidad, el déficit de fiscales e investigadores frente a la demanda de justicia y la cobertura limitada de la Fiscalía en el territorio nacional evidencian la urgencia de ampliar la infraestructura, la capacitación y los recursos tecnológicos en el sistema judicial.

También es esencial mejorar la recolección y análisis de datos sobre criminalidad, crear herramientas actualizadas para el seguimiento de la oferta institucional en justicia y reducir la dependencia de la prisión como principal respuesta penal. Finalmente, es fundamental fortalecer la comunicación entre el Estado, la ciudadanía y los medios para generar confianza en el sistema de justicia y evitar la desinformación en torno a decisiones judiciales.

En la séptima y última prioridad del plan tenemos la lucha contra la captura del Estado y la corrupción, no es un secreto que la corrupción en Colombia representa una de las principales amenazas para el Estado Social de Derecho, con efectos negativos en la economía, la democracia y la confianza en las instituciones, a pesar de los esfuerzos estatales la percepción de la corrupción sigue siendo alta tanto a nivel nacional como internacional, reflejándose en indicadores globales que ubican al país en posiciones desfavorables en comparación con otros miembros de la OCDE y América Latina.

La respuesta judicial sigue siendo limitada, con una baja cantidad de condenas en comparación con el volumen de denuncias y hechos registrados, en este contexto, es prioritario fortalecer la política criminal contra la corrupción mediante estrategias como el refuerzo de mecanismos de control, la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas y la modernización de los procesos de contratación pública.

Es por ello que este plan propone una estrategia integral que incluya campañas de sensibilización y capacitación para fomentar la cultura de la legalidad, junto con la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo en entidades estatales. Fortaleciendo la vigilancia preventiva mediante el análisis de factores de riesgo y el uso de herramientas tecnológicas para mejorar la cooperación entre los entes de control, la fiscalía general de la Nación (FGN) y la Policía Nacional.

Se busca priorizar la investigación especializada y multidisciplinaria de casos de corrupción, con énfasis en el impacto de la criminalidad organizada en la administración pública, impulsando la persecución de rentas ilícitas mediante el comiso y la extinción de dominio, con especial atención a los sectores de salud, educación, medio ambiente, contratación pública, infraestructura y justicia. Finalmente, se consolidarán redes de cooperación internacional para el rastreo de recursos en el exterior y el fortalecimiento de acciones conjuntas contra la corrupción.

El Plan Nacional de Política Criminal cuenta con un proceso de seguimiento que permite a las entidades públicas generar alertas tempranas y adoptar medidas correctivas oportunas. Su propósito es realizar los ajustes necesarios y reaccionar de manera eficiente para alcanzar las metas propuestas por el plan. El cronograma de seguimiento establecido es el siguiente:

Tabla No. 1

Corte	Fecha
Primer corte	30 de junio de 2022
Segundo corte	31 de diciembre de 2022
Cuarto corte	30 de junio de 2023
Quinto corte	31 de diciembre de 2023
Sexto corte	30 de junio de 2024
Séptimo corte	31 de diciembre de 2024
Octavo corte	30 de junio de 2025
Informe de cierre	31 de diciembre de 2025

Fuente: Tomada del PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL 2021-2025

Este capítulo entonces nos permite comprender el concepto de política criminal tanto en ámbito general o internacional como la concepción del mismo a nivel nacional, ya que con base en todas las situaciones generadas y explicadas es que se crea el Plan Nacional de Política Criminal en Colombia, el cual es el punto de partida para analizar los siguientes capítulos.

2.1.1.2 Aplicación de la Política Criminal en Bogotá D.C (2021-2024)

El panorama analizado con anterioridad corresponde al orden Nacional, sin embargo, la Política Criminal puede tener desarrollos en los niveles locales, ello según el artículo 288 de la Constitución Política, el cual enuncia que entre los distintos niveles territoriales deben regir los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Por ende, se comprende que, si bien los aspectos centrales de la política criminal son desarrollados por el nivel nacional, en el ámbito territorial las administraciones locales están facultadas para la conservación del orden público (Constitución Política, artículo 315.2) y para adelantar los programas de desarrollo social que se estimen convenientes para la buena marcha del municipio o distrito (Constitución Política, artículo 315.5).

Estas atribuciones habilitan a la Administración Distrital para promover una política criminal y un tratamiento carcelario que, aun cuando se enmarcan en la política pública del orden nacional, pueden y deben materializarse en el nivel distrital bajo los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial (Decreto 334 de 2020).

Multiplicidad de autoridades que también ha sido reconocida por la sentencia C-646 de 2001 al explicar el carácter amplio de esta política:

Dada la multiplicidad de intereses, bienes jurídicos y derechos que requieren protección, la variedad y complejidad de algunas conductas criminales, así como los imperativos de cooperación para combatir la impunidad y la limitación de los recursos con que cuentan los Estados para responder a la criminalidad organizada, es apropiado definir la política criminal en un sentido amplio. Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica. (Sentencia C-646 de 2001)

Con este marco legal se configura la autorización de la intervención articulada de los entes territoriales y en este caso del distrito con el fin de hacer cumplir el Plan Nacional, e igualmente la Corte Constitucional ha reconocido que la Política Criminal al ser una regulación compleja requiere cumplir con una serie de etapas para su diseño, los cuales no se encuentran en solo documento, sino en diversos documentos políticos y jurídicos de diversa jerarquía. Por lo tanto, es relevante enunciar también la sentencia C-936 de 2010 que señala:

El proceso de diseño de una política pública en materia criminal incluye los estadios de: (i) definición de sus elementos constitutivos y las relaciones entre ellos, (ii) articulación inteligible de sus componentes, y (iii) programación de la forma, los medios y el ritmo al cual será desarrollada dicha política; en ese orden de ideas, la Corte expresó que las decisiones constitutivas del diseño de una política pública pueden ser plasmadas, o bien en documentos políticos, o bien en instrumentos jurídicos – esto es, normas, sean éstas de rango constitucional, legal o reglamentario. (sentencia C-936 de 2010)

De acuerdo con lo anterior en el acuerdo 637 de 2016 se creó en el distrito capital el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia que tiene como misionalidad liderar, planear y orientar la formulación, la adopción, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas en materia de seguridad, convivencia y acceso a la justicia, misión que se encuentra especificada en el artículo 2 del acuerdo enunciado:

Artículo 2. Misión del sector de Seguridad, Convivencia y Justicia. El sector administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia tiene la misión de liderar, planear y orientar la formulación, la adopción, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas, los planes, los programas y proyectos, las acciones y las estrategias en materia de seguridad ciudadana, convivencia, acceso a la justicia, orden público, prevención del delito, las contravenciones y conflictividades, y la coordinación de los servicios de emergencias en el Distrito Capital en el marco del primer respondiente. (artículo 2 del acuerdo 637 de 2016)

En el artículo 4 del Acuerdo 637 de 2016 se crea la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la cual se define como un organismo del sector central con autonomía

administrativa y financiera, cuyo objeto consiste en orientar, liderar y ejecutar la política pública para la seguridad ciudadana, convivencia y acceso a los sistemas de justicia; coordinar interinstitucionalmente el mejoramiento de las condiciones de seguridad en el Distrito Capital en sus fases de prevención, promoción, mantenimiento y restitución; mantener y preservar el orden público; articular los sectores administrativos relacionados con la seguridad; coordinar el Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias NUSE 123; integrar los servicios de emergencia; y proporcionar bienes y servicios a las autoridades competentes, con el fin de coadyuvar en la efectividad de la seguridad y convivencia ciudadana en Bogotá D.C. (Acuerdo 637 de 2016, art. 4).

Pero es en el decreto distrital 413 de 2016 donde se establece la estructura organizacional y las funciones de las dependencias de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, especificando en el artículo 2 el objeto de la secretaría:

Figura No. 4



Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada del artículo 2 del decreto 413 de 2016

Igualmente, el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024, “*Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI*”, estableció en su artículo 140 la creación de una Comisión Asesora Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario, encargada del:

Diseño, evaluación e implementación de la política criminal y el tratamiento carcelario de Bogotá, a través de la aplicación preferencial de mecanismos de justicia restaurativa, reparadora y pedagógica que tenga en cuenta los enfoques de derechos humanos, diferenciales y de género, para lo cual podrá formular recomendaciones y conceptos sobre las materias a su cargo (Art. 140, Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024)

De ahí que en el decreto 334 de 2020 se reglamente el funcionamiento de la Comisión Asesora Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario cuyo objeto es recomendar el diseño, evaluación e implementación de la Política Criminal y el tratamiento carcelario en el distrito capital. Adicionalmente en el artículo segundo del decreto enunciado se menciona el alcance de la comisión en la formulación de la Política Criminal Distrital, de la siguiente forma:

Figura No. 5



Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada del artículo 2 del decreto 334 de 2020

Sin embargo, todas las recomendaciones que emita la Comisión deben estar apoyadas por evidencia empírica, todo ello para ser justificadas de acuerdo con los fundamentos fácticos sólidos que estén guiados por la necesidad de reducir la criminalidad, reconociendo que la política criminal debe tener un carácter preventivo, que el derecho penal debe ser la última ratio, buscando la solución pacífica de los conflictos, respetando los derechos humanos y la especial protección de grupos históricamente discriminados aplicando enfoques diferenciales y de género, entre otras recomendaciones.

Igualmente, la Comisión deberá tener un trabajo armónico, coordinado y articulado con el Gobierno Nacional, Ministerio de Justicia – Dirección de Política Criminal y Penitenciaria y el

Consejo Superior de Política Criminal, para coordinar estrategias de prevención del delito articuladamente con diversos sectores administrativos, así como distintos niveles territoriales. Sus funciones se especifican más ampliamente en el artículo 4 del decreto 334 de 2020:

Figura No. 6



Así entonces, en la propia página web de la Comisión Asesora Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario se encuentran los informes de gestión, en el 2021 y 2022 se tomó en cuenta: el hacinamiento carcelario en el Distrito, la investigación desde el enfoque preventivo, y en ese sentido, estudiar y elaborar propuestas de cómo se desarrolla una política social, económica y cultural para la prevención del delito y la criminalidad en Bogotá, la violencia contra las mujeres y en particular el acoso sexual en el Distrito y los factores que pueden determinar el ejercicio selectivo de la criminalización secundaria en Bogotá D.C.

Sin embargo, no se promulgó alguna solución sino más debate que ejemplificación de un que hacer más allá de un seguimiento al plan de acción:

Tabla No. 2

SEGUIMIENTO AL PLAN DE ACCION:	<p>En efecto, la Comisión Asesora Distrital de Política Criminal a través de sus integrantes ha continuado con la recopilación, análisis y elaboración de las temáticas de investigación aprobadas desde la vigencia 2021.</p> <p>Adicionalmente, desde la vigencia de 2022, se ha procedido a implementar un procedimiento al interior del organismo para la expedición de conceptos jurídicos, con el fin de lograr brindar recomendaciones y lineamientos generales frente a la prevención del delito, seguridad ciudadana, fórmulas de justicia dialógica o restaurativa, mejoramiento de las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad a cargo del distrito y el respeto de sus derechos fundamentales, entre otros temas objeto de su naturaleza funcional.</p>
ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTANCIA:	<p>La Comisión Asesora Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario ha venido funcionando oportunamente de conformidad al Decreto Distrital 334 de 2020 y Acuerdos 001, 002 y 003 de 2021.</p>

Fuente: Tomada del Informe de gestión semestral 2022-1 de la comisión Asesora Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario

En 2023-1 según el respectivo informe de gestión, cuenta con el seguimiento al plan de acción y el funcionamiento a la instancia:

Tabla No. 3

SEGUIMIENTO AL PLAN DE ACCIÓN:	<p>La Secretaría Técnica en compañía del Presidente de la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario ha venido realizando un seguimiento constante a los diferentes grupos de investigación y a sus integrantes en materia de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entrega de avances de investigación de los grupos. 2. Tareas y actividades generales a cargo de sus integrantes. 3. Realización de foros, actividades, seminarios, conversatorios y demás, pactados en el marco de la Comisión sobre el plan de trabajo anual 2023. 4. Presentación de iniciativas y propuestas jurídicas como resultado y en la órbita de las investigaciones. 5. Elaboración dentro de los términos y presentación de conceptos técnicos expedidos por la Comisión Distrital de Política Criminal sobre proyectos de ley, actos legislativos y demás conforme al Decreto 334 de 2020, Acuerdo 004 de 2022 y demás normas concordantes. 6. Demás funciones y actividades realizadas en el marco de la comisión <p>En ese entendido, se logró durante la vigencia 2023 determinar que se llevó a cabo el cumplimiento total de los compromisos, en las fechas determinadas y con el apoyo de sus integrantes, según consta en el presente informe.</p>
ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTANCIA:	<p>La Comisión Asesora Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario ha venido funcionando oportunamente de conformidad al Decreto Distrital 334 de 2020 y Acuerdos 001, 002 y 003 de 2021 y Acuerdo 004 de 2022.</p>

Informe de gestión semestral 2023-1 de la comisión Asesora Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario

De igual forma en el informe correspondiente a 2024-1 se observa el análisis de 21 proyectos de ley, de los cuales 10 fueron conceptuados por la Comisión, se enfatizó en evitar el populismo punitivo y fomentar la proporcionalidad penal e igualmente se emitieron conceptos técnicos sobre proyectos relacionados con delitos sexuales, criminalización de conductas, y reformas al Código Penal.

Dentro del mismo documento se manifiesta el avance de investigaciones sobre criminalidad organizada, política de drogas, y el uso de prisión preventiva, más específicamente detalla que se ha priorizado el estudio de las dinámicas de criminalidad organizada, entendida no solo desde la lógica tradicional de bandas o mafias, sino como estructuras complejas que incluyen redes económicas, corrupción institucional y violencia territorial. Se manifiesta que se está trabajando en el desarrollo de instrumentos analíticos para evaluar la respuesta penal frente a este fenómeno, buscando superar enfoques exclusivamente represivos.

En el informe menciona también el acompañamiento interinstitucional en cuanto a la participación activa en mesas de trabajo con entidades como la Fiscalía, el INPEC, y la Defensoría del Pueblo, en coordinación con instancias del Sistema Integral para la Paz, en especial para revisar delitos de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). También hace referencia a los eventos y divulgación de los mismos, tales como organización de eventos académicos y conversatorios sobre la política criminal contemporánea, así como la difusión de documentos y boletines sobre temas clave (hacinamiento y justicia restaurativa)

Se realizan recomendaciones generales de: promoción del uso de alternativas al encarcelamiento, especialmente para delitos menores, el fortalecimiento de la recolección y uso de datos estadísticos para toma de decisiones e impulsar una política criminal integral, coherente con derechos humanos y el contexto colombiano.

En el informe semestral del 2024-2 se analizaron programas como “Parceros por Bogotá”, “Jóvenes con Oportunidades” y el “Servicio Forjar Restaurativo”, de igual forma se abordaron estrategias culturales como el Programa Calma y acciones de la Secretaría de Cultura, estudiado con investigaciones enfocadas en la transformación cultural y juvenil. Se propuso fortalecer la coordinación interinstitucional, el uso de datos cruzados, y trabajar con enfoque en masculinidades no violentas.

Generando recomendaciones como: promover la intervención temprana y el trabajo con salud mental, incluir perspectiva de género y prevención del consumo de SPA en jóvenes, evitar el etiquetamiento negativo de los menores en conflicto con la ley. También se analizó lo concerniente a la política penitenciaria con enfoque de género, recomendando la aplicación de enfoques diferenciales y de derechos humanos, mejorar el ingreso, valoración médica y psicosocial, y diseño de actividades formativas y emprendedoras, así como permitir visitas domiciliarias en casos especiales (madres con hijos).

También se evidencia el tema de los centros de detención transitoria (CDT) generando recomendaciones como: trasladar con urgencia a las PPL a centros penitenciarios formales, crear un diagnóstico integral de todas las URI y estaciones de policía, diseñar una política pública

específica para los CDT y fortalecer sistemas de información, capacitar en DD.HH., y promover alternativas al encarcelamiento.

Aunque las soluciones e intervenciones propuestas por la Comisión apuntan al fortalecimiento de la seguridad, desde una perspectiva crítica puede señalarse que dichas acciones no han demostrado una eficacia sustancial. Si bien se observa una mayor atención al fenómeno del hacinamiento carcelario (comprensible dada su gravedad), esta situación ha desplazado del centro del debate la necesidad de reformar estructuralmente la política criminal.

En consecuencia, se evidencia una ausencia de estrategias claras orientadas a reducir los índices de criminalidad desde la prevención, la justicia restaurativa y el enfoque social, las intervenciones siguen centradas en la gestión de las consecuencias, más que en la transformación de las causas estructurales del delito.

2.2 Los delitos sexuales contra las mujeres y su dimensión estructural

Las personas en general tenemos derecho a la libertad, integridad y formación sexual, incluso el código penal ley 599 de 2000 reconoce y protege este bien jurídicamente tutelado en el título IV “Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales” comprendiendo de los artículos 205 hasta el 228.

En esta amplia gama de delitos encontramos algunos como: acceso carnal violento (art 205 C.P), acto sexual violento (art 206 C.P), acceso carnal abusivo (art 208 C.P), acoso sexual (art 210A C.P), inducción a la prostitución (art 213 C.P), turismo sexual (art 2019 C.P) entre otros dan cuenta de la relevancia que tiene para el sistema penal colombiano de proteger a la ciudadanía ante la posibilidad de ser víctima de estos vejámenes.

Para Gracia (2025), “la violencia sexual engloba el acoso sexual, la violación, la violación correctiva, la explotación sexual y otras formas de abuso sexual”. Asimismo, la autora la entiende como “la manifestación de la soberanía de un cuerpo sobre otro, que devela un conjunto de creencias y roles que se tejen al respecto” (Gracia, 2025).

Todo aquello también parte del concepto de consentimiento, el cual la autora lo aborda explicando que es un “acuerdo entre personas para realizar actos sexuales o matrimonio, debe ser otorgado de una manera libre y puede ser revocado en cualquier momento” (Gracia, 2025).

Desafortunadamente las cifras y la realidad demuestran que las mujeres, jóvenes y niñas son el blanco perfecto para perpetradores sexuales, es decir la gran mayoría de víctima de delitos sexuales en sus distintas variaciones son mujeres, la Procuraduría General de la Nación, mediante el boletín 1364 de 2024, manifestó que “a septiembre de 2024 se registraron 16.797 exámenes médico legales realizados por presunto delito sexual, con el 88 % de las víctimas siendo mujeres.”

En el mismo boletín se informó que a octubre de 2024 se reportaron 28.944 casos de violencia sexual, 48.018 casos de violencia física y 11.782 casos de violencia psicológica contra mujeres, reflejando la diversidad de formas que adopta esta violencia. Refiriéndose también al acoso sexual y laboral, con 2.562 casos reportados para el mismo periodo.

La violencia sexual constituye un grave problema social y un fenómeno delictual multidimensional, en la medida en que proviene de diversas causas, afecta diferentes tipos poblacionales -en especial a los más vulnerable (mujeres, niños y adultos mayores-, por sus móviles y sus autores (hombres y niños) las formas y los ámbitos en que se manifiesta y sus consecuencias (Botache, 2025)

Podríamos afirmar que la violencia sexual tiene una connotación particular de subordinación de la víctima y sentido de poder del victimario sobre un cuerpo, en este caso femenino, al ser un fenómeno multidimensional necesita respuestas en el mismo tenor, es decir no solo penales sino sobre todo de prevención y seguridad para las mujeres.

El cuerpo femenino se ha convertido en un territorio de guerra, lo cual, como señala Gracia (2021) en la Revista Misión Jurídica “permite un escenario de análisis en el que se instrumentaliza y cosifica lo femenino y se humilla y denigra lo masculino desde una concepción general y holística”. En cualquiera de sus expresiones, la femineidad se encuentra históricamente subordinada a la masculinidad, empleándose incluso la violencia sexual contra la mujer como mecanismo para denigrar simbólicamente al hombre al que el agresor considera que esta “pertenece”.

En la misma línea Gracia (2025) explica que la violencia basada en género es identificada como un arma de guerra contra la mujer, comunidades LGTBIQ+ y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, allí se encuentra arraigada la violencia sexual.

La Fiscalía General de la Nación, mediante el Protocolo de Investigación de Violencia Sexual (s.f), enfatiza que:

La violencia sexual es un fenómeno criminal multidimensional, en término de sus causas, del tipo de poblaciones que afecta, de los móviles, de sus ejecutores, de las formas y los ámbitos en que se manifiesta y de sus consecuencias. Es una manifestación violenta de arreglos sociales de género que son discriminatorios, se exagera en tiempos de guerra y se constituye como un mecanismo de dominación, que afecta de manera pronunciada a mujeres, niños, niñas y adolescentes (NNA)

Es casi evidente que esta conducta tan aberrante contra mujeres deviene de una cultura machista y patriarcal que segrega a la mujer y la reduce a un objeto sexual, cosificando sus cuerpos y usándolas para el deseo lo que ha terminado en una violencia sexual desmedida. En el caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México la Corte Interamericana de Derechos Humanos mencionó:

Estos factores, aunque a la larga permitan a las mujeres superar la discriminación estructural, pueden exacerbar la violencia y el sufrimiento a corto plazo. La incapacidad de los hombres para desempeñar su papel tradicionalmente machista de proveedores de sustento conduce al abandono familiar, la inestabilidad en las relaciones o al alcoholismo, lo que a su vez hace más probable que se recurra a la violencia. Incluso los casos de violación y asesinato pueden interpretarse como intentos desesperados por aferrarse a normas discriminatorias que se ven superadas por las cambiantes condiciones socioeconómicas y el avance de los derechos humanos. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009)

Ahora bien, las mujeres víctimas deben enfrentarse a un sistema revictimizador, que termina siendo un victimario, arraigado por prejuicios, que juzga primero a la víctima mucho antes de al victimario. Ante esta situación la Corte Interamericana de Derechos Humanos describe:

La influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009)

Así mismo esto influye muchísimo a la hora de que las mujeres lleguen realmente a culminar o incluso iniciar un proceso penal, entonces, las cifras que conocemos son realmente una pequeña mirada de la realidad pues la gran mayoría de víctimas de delitos sexuales no denuncian. Ahora bien, como lo menciona Botache (2025) la mayor cantidad de mujeres víctimas son menores de 18 años que han sido agredidas especialmente por familiares, amigos o conocidos cercanos y el lugar donde mayormente ocurren estas acciones es en su misma vivienda, siendo aún más difícil iniciar un proceso penal.

Situación que según la Fiscalía General de la Nación en el Protocolo de Investigación de Violencia Sexual se convierte también en un reto en la investigación y judicialización de la violencia sexual junto con: el tiempo transcurrido después del hecho, falta de testigos directos, identificación de víctimas (especialmente en el conflicto armado) existencia de relaciones de poder víctima-victimario, posible relación con la comisión de otros delitos, valoración del consentimiento, entre otros.

Este delito ejemplifica su complejidad al tratarse de una conducta de “puerta cerrada”, en la que únicamente la víctima y el agresor conocen la realidad de los hechos, lo que dificulta la investigación y recolección de pruebas. Según Botache (2025), la violencia sexual es considerada por organismos internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como una manifestación de discriminación contra la mujer, derivada de una violencia estructural basada en el género.

Asimismo, el autor manifiesta que

Se entiende que es una violencia estructural de género porque réplica un sistema en el que se aprueba la dominación masculina sobre la concepción de una supuesta inferioridad biológica de las mujeres, cuya génesis es la familia y se proyecta en todo el orden social (...) Esta situación impide que el Estado y la sociedad en su totalidad puedan garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos humanos (Botache, 2025)

Entonces, podemos afirmar que el estado colombiano al implementar una Política Criminal que realmente no contribuye a la disminución de cifras de violencia sexual contra la mujer contribuye a que la marginalización del género femenino, así como la implementación de acciones violentas contra ellas aumenten. Como lo explica Coral (2010)

Las relaciones entre el Derecho y el Estado con las mujeres presentan un campo en el que confluyen un derecho masculino y una estructura social patriarcal, por un lado y por el otro, unos cuerpos sexualizados y marginados que se explican sobre la base de una ordenación biológica y natural.

Ahora bien, Colombia mediante la ley 1257 de 2008 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, es un precedente fundamental para eliminación de la discriminación en palabras de Gracia (2025) esta ley

Se enfoca en la prevención y protección de las mujeres y hombres frente a la violencia de género, reconociendo que es un problema social grave que afecta los derechos fundamentales de las mujeres y la igualdad de género

El artículo 2 de la mencionada norma manifiesta

Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, **sexual**, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. (Artículo 2 ley 1257 de 2008)

(texto subrayado fuera del párrafo)

Siendo así la norma nacional reconoce la violencia sexual como una forma de discriminación, que deriva de una necesidad de prevención y protección, calificándola como un problema social grave. De igual manera, a nivel internacional, el Estado colombiano ha asumido compromisos relevantes en materia de protección de los derechos de las mujeres, ejemplo de ello está la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

La cual fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y ratificada por Colombia mediante la Ley 51 de 1981, establece en su artículo 2 la obligación de los Estados de condenar toda forma de discriminación y adoptar medidas jurídicas, políticas y de cualquier otra índole para eliminarla.

En concordancia, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), ratificada mediante la Ley 248 de 1995, reconoce el derecho de toda mujer a vivir libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, e impone al Estado el deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar estos hechos.

Instrumentos internacionales que complementan la legislación nacional, reafirmando que la violencia sexual contra las mujeres constituye una violación a los derechos humanos y una forma de discriminación estructural que el Estado debe erradicar mediante políticas efectivas de prevención, sanción y reparación integral, donde aplica la necesidad de instaurar una Política Criminal con enfoque de género dirigida a solventar problemas nacionales frente a la violencia sexual contra la mujer.

En suma, los delitos sexuales contra las mujeres no pueden analizarse de forma aislada o meramente punitiva, pues están atravesados por estructuras culturales, sociales y económicas que perpetúan la desigualdad de género. En ese sentido, resulta necesario examinar cómo ciertas prácticas sociales, como la existencia y regulación de las denominadas *zonas de tolerancia*, reproducen, normalizan o invisibilizan la violencia sexual y la cosificación del cuerpo femenino dentro de un marco de aparente legalidad.

2.3 Zona de Tolerancia

2.3.1 Actividades sexuales pagadas

Para efectos de esta investigación se utilizarán los términos *prostitución, trabajo sexual y actividades sexuales pagadas (en adelante ASP)* como equivalentes, entendidos como el intercambio voluntario de servicios sexuales por una remuneración económica, sin perjuicio de que algunos conceptos tengan mayor amplitud o carga simbólica en determinados contextos.

El ejercicio de las ASP no puede analizarse sin reconocer su raíz histórica en la violencia ejercida sobre el cuerpo femenino, la prostitución como institución social más allá de la decisión individual y ha operado como un dispositivo mediante el cual el patriarcado reafirma el control sobre la sexualidad de las mujeres.

A pesar de que el discurso moralizante insiste en responsabilizarlas por elegir la “vida fácil”, el verdadero agente de demanda es el consumidor (sin demanda no hay oferta), cuya responsabilidad suele ser invisibilizada, recayendo el juzgamiento de nuevo en la mujer que ejerce. Ello claramente ignorando las razones que orillaron a la trabajadora sexual a realizar las ASP, comúnmente asociadas a la pobreza y necesidad.

El desarrollo histórico de la prostitución ha evidenciado una constante en su estructura y sus métodos en las diferentes partes del mundo en donde la prostitución se ha dado, debido a la concepción particularmente similar que tienen de ella las sociedades, y en especial del rol de la mujer dentro de estas últimas, el cual se traduce en la posición dominante del hombre y la explotación de la mujer como afirmación de su dominio. Dicha explotación recayó en todo tipo de trabajos ultrajantes, tratos indignos y un abuso sistemático de su sexualidad. (Trujillo-Florián, Vargas Chaves & Arévalo Buitrago, 2020)

En este contexto, los roles de género siguen imponiendo la idea de que el valor de las mujeres radica en su capacidad de complacer, las redes sociales y los medios digitales han contribuido a reforzar este mandato, traduciéndolo en la objetualización del cuerpo en contenido de consumo masivo. De esta forma, el cuerpo femenino se instrumentaliza como un recurso disponible para el deseo masculino, naturalizado bajo el discurso de la “biología” o de la

“necesidad sexual”, tal escenario configura el terreno perfecto para la reproducción de las ASP como mecanismo estructural, más que como simple elección individual.

Se ha pretendido ver la prostitución como el trabajo más antiguo de la historia de la humanidad, pero los postulados neo- contractualistas que integran a la mujer al contrato social, han deducido que esta actividad es la forma de explotar, esclavizar y ejercer violencia de género más antigua, en la cual, el género masculino diseñó formas de someter a las mujeres sexualmente. (Trujillo-Florián, Vargas Chaves & Arévalo Buitrago, 2020)

Se debe cambiar ese mito romántico y profundamente patriarcal que insiste en llamar a la prostitución “el trabajo más antiguo del mundo”, como si fuera una elección milenaria de las mujeres y no una imposición histórica del deseo masculino. Los postulados neo-contractualistas que menciona dejan en evidencia que ese supuesto “contrato” nunca fue entre iguales, porque las mujeres ni siquiera fueron consideradas sujetas de derecho al momento de construir el pacto social; fueron mercancía, objeto de intercambio y herramienta de placer.

Por tanto, más que el trabajo más antiguo, la prostitución es la forma de esclavitud sexual más antigua, diseñada por el hombre para asegurar su dominio sobre el cuerpo femenino, nombrarlo así es esencial: no es libertad, es sometimiento estructural; no es economía, es violencia legitimada e invisibilizada. Siendo una forma más de recordar el poder del patriarcado y el machismo sobre el cuerpo femenino.

La prostitución no está proscrita ni penalizada, y aunque carece de regulaciones formales en protección a las garantías de las mujeres, se ha establecido, por vía jurisprudencial, la libertad de ejercerla con fundamento en el derecho al trabajo y postulados de la filosofía utilitarista. Por otro lado, el Código Penal contempla como delito el proxenetismo con menores de edad, la explotación sexual y la imposición de la prostitución por la fuerza o amenaza. Además, la Ley 1336 de 2009 lo tipifica como delito la explotación sexual, el turismo sexual y la pornografía con menores de edad. (Trujillo-Florián, Vargas Chaves & Arévalo Buitrago, 2020)

Entonces, en el territorio nacional la prostitución es permitida en nombre de la “libertad” y el “derecho al trabajo”, pero al mismo tiempo se reconoce que gran parte de sus prácticas derivan

en explotación, coacción o violencia. Es decir, el Estado habilita el ejercicio individual de la prostitución bajo una fachada liberal y utilitarista, pero no garantiza condiciones reales de dignidad, protección o autonomía para quienes la ejercen.

Se limita a penalizar únicamente las formas más extremas (como el proxenetismo con menores, el turismo sexual o la pornografía infantil) dejando todo el resto del sistema de explotación sexual en una zona gris de aparente legalidad. En última instancia, se tolera la actividad, pero se abandona a las mujeres que la ejercen a su propia suerte, como si la ausencia de castigo fuese suficiente garantía de derechos, siendo un claro ejemplo de abandono.

Puede ser porque estas mujeres no siguen la expectativa de una “buena mujer” al salirse del mandato social de ser recatadas, silenciosas y dedicadas al hogar, por ende, terminan marginalizadas, olvidadas, criticadas y víctimas de una sociedad machista hipócrita porque esas actividades que son consideradas por el argot popular como negativas y según perspectivas religiosas como pecado, son las más consumidas y demandas.

La estigmatización social reservada a las mujeres que se apartan de la norma de brindar gratuitamente su tiempo y su trabajo a los hombres, se concreta en un fuerte rechazo a las prostitutas. Este rechazo tiene como función disuadir a las demás mujeres de abandonar sus "deberes" naturalizados como parte de sus características de género, amenazándolas con el desprecio social si actúan de manera que puedan ser confundidas con las trabajadoras sexuales. La desvalorización de este sector se mantiene así por la función pedagógica que cumple con respecto a las mujeres no prostitutas. (Juliano, 2005)

Lo que plantea Juliano evidencia que la prostitución no solo es un fenómeno económico moral, sino un dispositivo de control social profundamente arraigado en el sistema patriarcal, la estigmatización no surge únicamente del rechazo a la actividad sexual remunerada, sino de la transgresión que implica que una mujer disponga de su cuerpo y de su tiempo bajo sus propias condiciones, rompiendo con el mandato histórico de entrega gratuita al servicio masculino.

En ese sentido, el repudio hacia las trabajadoras sexuales cumple una función disciplinaria: sirve como escarmiento simbólico para las demás mujeres, recordándoles que salirse del rol de “buena mujer” conlleva el castigo del desprecio social. Así, más que proteger una supuesta moral

colectiva, lo que se perpetúa es un mecanismo pedagógico de subordinación que legitima la explotación gratuita en los vínculos afectivos mientras penaliza la autonomía en los vínculos económicos.

Como lo menciona Piola (2008), “las ‘prostitutas’ deben soportar, además de las desventajas de clase, el estigma que las deja del lado contrario de las buenas mujeres, restringiéndoles o negándoles el acceso a bienes materiales y simbólicos”. Esta afirmación revela que la violencia ejercida contra las trabajadoras sexuales no se limita a la agresión física o sexual, sino que también se manifiesta en el plano emocional y simbólico.

Es una violencia cotidiana, legitimada socialmente, que se reproduce cada vez que ignoramos sus experiencias, las reducimos a un prejuicio o las expulsamos del marco de lo digno, no se trata solo de golpes o abusos explícitos, sino del silencioso pero constante recordatorio de que, para el orden social, ellas no merecen reconocimiento ni humanidad.

De esa incomodidad social que generan las ASP surge la figura de las llamadas “zonas de tolerancia”, que en realidad operan como mecanismos de ocultamiento más que de protección, no se crean para garantizar derechos, sino para apartar de la mirada pública aquello que incomoda. Es una estrategia institucional equivalente a “guardar la mugre debajo del tapete” es decir se concentra lo indeseado en un territorio específico para que el resto de la ciudad pueda fingir que no existe.

Lo analizado también permite concluir que la prostitución visible se ejerce en zonas de tolerancia, por lo tanto, la mujer que la práctica es víctima de la desigual distribución de bienes materiales, y, sin tener alternativa, es obligada, coaccionada y esclavizada. (Trujillo-Florián, Vargas Chaves & Arévalo Buitrago, 2020)

Y claro, ese modelo ya ha demostrado su eficacia para el olvido en lugares como el Bronx, el Cartucho o la L, donde más que resolver el problema, se encapsula para que nadie tenga que verlo, territorios abandonados, olvidados por el estado y aprovechados por bandas criminales.

En el imaginario colectivo se les atribuyen a las mujeres que ejercen la prostitución fundamentalmente tres identidades: por un lado, el Estado a través de sus leyes les atribuye la identidad de delincuentes, criminalizando la prostitución de calle y delimitando “zonas rojas”, por otra parte, la prostituta es básicamente una mujer viciosa o una enferma que

ejerce esa actividad porque le gusta y disfruta con ella, y por el otro lado, es considerada víctima (Garaizabal, 2006)

Las ASP no se pueden entender como una elección individual desprovista de contexto, por el contrario, deben reconocerse como un fenómeno histórico, económico, jurídico y profundamente político, sostenido por estructuras patriarcales que han hecho de los cuerpos de las mujeres un recurso disponible y regulado según la conveniencia social.

El Estado colombiano, lejos de garantizar derechos reales, ha optado por una política de tolerancia sin protección: permite el ejercicio, pero no lo dignifica; regula los espacios, pero no las condiciones; castiga los excesos, pero ignora la explotación cotidiana. La sociedad, por su parte, reproduce el doble discurso: condena moralmente a las trabajadoras sexuales mientras consumen sus servicios en silencio.

En este escenario de permisividad ambigua y moralismo encubierto, contexto en el cual surgen las llamadas zonas de tolerancia, no como espacios de garantía, sino como dispositivos de segregación aceptada. Para comprender el alcance real de esta política, es necesario observar cómo se materializa en contextos urbanos concretos.

En Bogotá se cuenta con el CONPES 11 denominado "POLÍTICA PÚBLICA DE ACTIVIDADES SEXUALES PAGADAS 2020 – 2029" el cual visualiza a las personas que trabajan con ASP desde una perspectiva sistemática, dejando de analizar al trabajador de forma individual y de manera aislada sino desde un marco de relaciones dinámicas y actores relacionados con la actividad. Donde se busca que la oferta institucional sea adecuada para el logro del objetivo general de la política.

Este objetivo es el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que realizan ASP fortaleciendo sus capacidades individuales y colectivas desde un enfoque de género y diferencial. Explica el documento que ello implica el establecimiento de oferta institucional y diferencial que otorgue oportunidades laborales, de emprendimiento y de formación para el trabajo a las personas que realizan ASP.

Buscando también realizar acciones dirigidas a la promoción de la salud y prevención de enfermedades sexuales que desafortunadamente en personas que ejercen las ASP son propias del

ejercicio de su actividad, así como propender por vivienda propia, culminar la educación escolar y un continuo acompañamiento psicosocial, acciones que en últimas van dirigidas a reducir los niveles de vulnerabilidad de las personas que realizan ASP.

Todas estas acciones van direccionadas a la disminución de niveles de inseguridad en los entornos de los establecimientos y zonas de concentración, implementando protocolos claros y efectivos para la activación de ruta para la prevención contra cualquier forma de violencia o delitos sexuales, así como la sanción de las mismas. Generando entonces acciones transformadoras frente a los imaginarios sociales alrededor de las ASP y las personas que las realizan explicadas con anterioridad.

El CONPES 11 destaca la importancia de avanzar hacia la institucionalización de la política pública, mediante la creación de mecanismos de articulación interinstitucional, el fortalecimiento de la gestión del conocimiento y la generación de información permanente sobre las Actividades Sexuales Pagadas. Aunque el documento contempla la conformación de un *Observatorio de Actividades Sexuales Pagadas* para orientar la toma de decisiones y el seguimiento de la política, esté aún no ha sido implementado, por lo que su puesta en marcha sigue siendo un reto pendiente para garantizar la sostenibilidad y efectividad de las acciones dirigidas a las personas que ejercen esta actividad en el Distrito Capital.

La ausencia de este observatorio refleja las dificultades del Distrito para pasar de la formulación a la ejecución efectiva, situación especialmente visible en territorios como la Localidad de Los Mártires, donde se concentra históricamente el ejercicio de las ASP. Esta omisión refleja el vacío estructural entre la formulación y la ejecución de la política pública, perpetuando la lógica de la tolerancia sin protección.

Entonces, mientras el discurso institucional promete inclusión, en la práctica persisten la estigmatización, la marginalidad y la precariedad como condiciones estructurales del ejercicio sexual remunerado.

2.3.2 Creación de la Zona de Tolerancia en la Localidad de los Mártires

La jurisprudencia constitucional ha sido clave para comprender que las zonas de tolerancia no deben ser concebidas únicamente como mecanismos de control urbano, sino como escenarios de garantía de derechos.

Las zonas de tolerancia tienen como principal objetivo evitar que ciertas actividades, consideradas de alto impacto comercial, se practiquen en cualquier territorio. Lo anterior, busca que estas no afecten el entorno urbano en su totalidad, protegiendo de forma especial a las zonas residenciales, hospitalarias y de educación.

(...)

Sin perjuicio de que se reconozca el trabajo sexual, este también debe darse de forma digna, al igual que cualquier otro tipo de labor. En ese sentido, le corresponde al Estado a través de sus herramientas de regulación y de policía, evitar que los trabajadores sexuales se vean afectados por las condiciones de “su lugar de trabajo”. Es claro que la plena calle, en ciertas horas y sin condiciones de seguridad, no ofrece garantías para quienes prestan estos servicios y hace que se generen comportamientos de proxenetismo y violencia en contra de ellos. (Corte Constitucional, Sentencia T-073, 2017)

Esta sentencia afirma que las zonas de tolerancia no pueden concebirse únicamente como espacios de contención del fenómeno, sino como territorios donde el Estado debe garantizar condiciones reales de protección y dignificación del trabajo sexual. La regulación urbanística, por sí sola, resulta insuficiente si no va acompañada de mecanismos efectivos de garantía de derechos laborales, de salud y de seguridad,

Desde esta perspectiva, pasamos a la creación de la Zona de Tolerancia en Los Mártires, la cual se sustentó en una serie de criterios urbanísticos y de planeación territorial, siendo parte de una estrategia de reordenamiento del centro de la ciudad. El Decreto 187 de 2002 se enmarca dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y reconoce que la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) 102 – Sabana, donde se ubica el Sector Normativo 22, pertenece al Centro Metropolitano, considerado Área Central Principal de Bogotá.

Esto significa que la zona no se concibe como un espacio marginal sino como un nodo estratégico de conexión entre el oriente y el occidente de la ciudad, articulado mediante ejes viales como las avenidas Jorge Eliécer Gaitán, Colón, Ciudad de Lima y las históricas calles 10 y 11. Desde esta lógica, la administración distrital entendió que la concentración de actividades de alto impacto (como bares, whiskerías y casas de lenocinio) debía ubicarse en áreas que ya presentaban vocación comercial consolidada, en lugar de persistir en la **dispersión descontrolada** sobre sectores residenciales.

En este orden de ideas la Zona de Tolerancia en Los Mártires fue concebida como una solución negociada entre el urbanismo, la justicia y la comunidad, más que como una simple medida policial o moralizante. Ahora bien, el Decreto Distrital 188 de 2002 es una respuesta directa a órdenes judiciales que exigían la reubicación efectiva de la prostitución ejercida en zonas residenciales hacia espacios previamente definidos como zonas de tolerancia.

El Decreto 188 establece que los establecimientos vinculados al trabajo sexual no solo deben trasladarse a los sectores autorizados, sino operar bajo estrictas condiciones de funcionamiento. Estas incluyen normas sanitarias detalladas sobre habitaciones, manejo de desechos biológicos, ventilación, higiene, control de plagas y acceso a servicios médicos, tales disposiciones buscaban reducir los riesgos en salud pública asociados al ejercicio del trabajo sexual, especialmente en relación con enfermedades de transmisión sexual y condiciones de hacinamiento.

Se prohíbe el ingreso de menores de edad a los establecimientos, se garantiza la libertad de movilidad y decisión de las trabajadoras sexuales, y se impone la obligación a dueños y administradores de permitir el acceso de instituciones estatales y organizaciones sociales para labores de prevención y promoción de derechos. El Decreto 188 de 2002 refleja que las zonas de tolerancia no son solo espacios de confinamiento territorial, sino escenarios de intervención institucional.

Otro decreto relevante es el 335 de 2009 el cual representa una nueva etapa en la regulación del trabajo sexual en Bogotá, caracterizada por el tránsito de un modelo de simple “zonificación permisiva” hacia un enfoque más estructural basado en la renovación urbana y el control institucional permanente. A diferencia de los Decretos 400 de 2001 y 188 de 2002 (que delimitaban

espacios para el ejercicio del trabajo sexual bajo la figura de “zonas de tolerancia”) este nuevo decreto introduce el concepto de Zonas Especiales de Servicios de Alto Impacto, con un énfasis no solo en la habilitación territorial, sino en la intervención integral y supervisada por parte del Estado.

La norma deroga expresamente los decretos anteriores y redefine la lógica regulatoria: ya no se trata simplemente de permitir la prostitución en determinados sectores, sino de habilitarla únicamente bajo planes parciales de renovación urbana, lo cual subordina el ejercicio de esta actividad a procesos de ordenamiento con participación institucional, diagnósticos previos y planes de acción social obligatorios.

El decreto reconoce que la presencia de actividades sexuales remuneradas no puede coexistir con usos residenciales o dotacionales educativos, en consonancia con la Ley 902 de 2004. En consecuencia, se establece que el trabajo sexual y sus actividades afines solo podrán desarrollarse en áreas que previamente hayan sido objeto de tratamiento de renovación urbana, lo que implica que el territorio debe ser reclasificado, planificado y gestionado mediante instrumentos urbanísticos específicos.

En el caso concreto de Los Mártires, el decreto incorpora el Sector Normativo 22, Subsector I de la UPZ La Sabana como área prioritaria para este tratamiento, evidenciando que la zona de tolerancia tradicional del barrio Santafé y sus alrededores comenzó a ser entendida no solo como espacio de contención del fenómeno, sino como territorio estratégico para la intervención urbana, social y de seguridad.

Un elemento fundamental del Decreto 335 es que condiciona cualquier habilitación de establecimientos asociados al trabajo sexual a la elaboración de diagnósticos oficiales y planes parciales, formulados por las Alcaldías Locales bajo la coordinación de la Mesa Interinstitucional para Zonas de Servicios de Alto Impacto. Además, la norma impone que todo plan parcial debe estar acompañado de un Plan de Acción Social, dirigido a atender tanto a las personas que ejercen el trabajo sexual como a los residentes del sector, lo cual evidencia un enfoque más garantista y menos punitivo que en regulaciones anteriores.

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: 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 striptease. 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. (Secretaría distrital de la mujer, 2019)

Figura No. 7



Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Secretaria distrital de la mujer, 2019

Los Mártires es reconocido por ser el único territorio constituido por ordenamiento territorial y uso de suelo en el que está autorizado el funcionamiento de establecimientos de contacto y logística para las Actividades Sexuales Pagadas,

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 (Secretaria distrital de la mujer, 2019)

En suma, la configuración normativa de la Zona de Tolerancia en Los Mártires refleja un tránsito desde un modelo de mera segregación espacial hacia un discurso institucional de intervención garantista. La Corte Constitucional ha insistido en que estos territorios no deben entenderse solo como mecanismos de control urbano, sino como escenarios donde el Estado tiene el deber de proteger y dignificar el ejercicio del trabajo sexual.

Los decretos distritales mencionados parecen recoger ese mandato al exigir condiciones sanitarias, seguridad, control institucional y planes de acción social, no obstante, esta arquitectura jurídica funciona más como una promesa que como una realidad. La distancia entre la norma y el territorio revela que la dignificación proclamada se queda en el papel: en la práctica, las zonas de tolerancia siguen operando como espacios de confinamiento y abandono, donde el Estado regula el lugar, pero no garantiza los derechos.

Es decir, se ordena dónde pueden estar las trabajadoras sexuales, pero no bajo qué condiciones reales de protección y autonomía. En el siguiente capítulo se evidenciará cómo esta brecha entre regulación y realidad limita de manera sustancial la efectividad de la política criminal en Los Mártires, demostrando que la dignidad no se decreta: se garantiza o se niega en el territorio.

3. Capítulo II: Entre lo general y lo local: la criminalidad en Bogotá D.C. y su concentración en la Localidad de Los Mártires

3.1 Indicadores estadísticos sobre los delitos sexuales en mujeres en el ámbito local general de Bogotá

En este aspecto es importante revisar las estadísticas que nos brindan las entidades para comprender que las acciones realizadas en Bogotá en cuanto a la Política Criminal no ha contribuido a que se reduzcan los índices de criminalidad, esto en un panorama general de la capital sin ánimo de interceder por alguna localidad. Observando el punto del Plan Nacional de Política Criminal relacionado con la violencia basada en género específicamente la violencia sexual

Año 2021

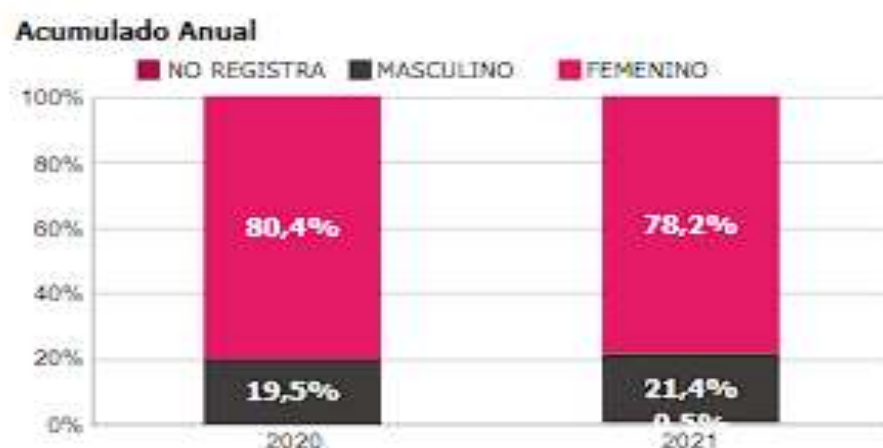
Comportamiento de delitos sexuales por Género

Tabla No. 4

SEXO	Acumulado ENE-DIC 2020	Acumulado ENE-DIC 2021	Diferencias Acumulado ENE - DIC	Mensual DIC 2020	Mensual DIC 2021	Diferencias mensual DIC
FEMENINO	4.103	4.852	749	358	338	-18
MASCULINO	997	1.325	328	78	114	36
NO REGISTRA	1	29	28	0	6	6
TOTAL GENERAL	5.101	6.208	1.105	434	458	24

Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2021)

Figura No. 8



Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2021)

En 2021 hubo 6.206 delitos sexuales de los cuales 4.852 fueron cometidos contra mujeres, un aumento general de 1.105 comparado con 2020 y un aumento de 749 víctimas femeninas entre ambos años.

Año 2022

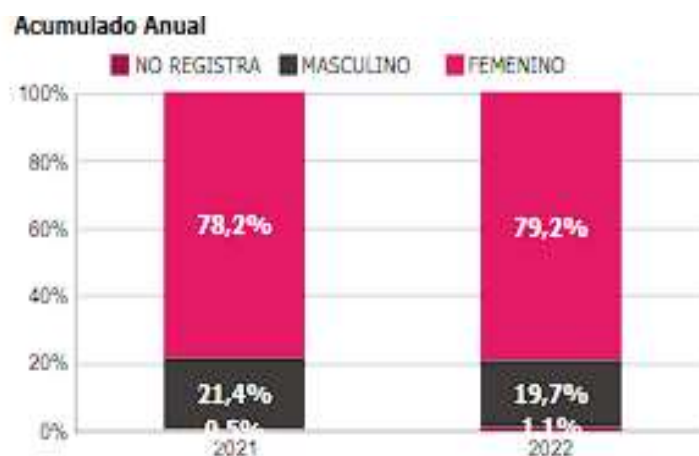
Comportamiento de delitos sexuales por Género

Tabla No. 5

SEXO	Acumulado ENE-DIC 2021	Acumulado ENE-DIC 2022	Diferencias Acumulado ENE - DIC	Mensual DIC 2021	Mensual DIC 2022	Diferencias mensual DIC
FEMENINO	4.852	5.225	373	338	241	-97
MASCULINO	1.325	1.302	-23	114	93	-21
NO REGISTRA	29	70	41	6	1	-5
TOTAL GENERAL	6.206	6.597	391	458	335	-123

Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2022)

Figura No. 9



Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2022)

Las cifras no fueron más alentadoras en 2022, pues en este año se registraron 6.597 comisiones de delitos sexuales, de los cuales 5.225 fueron víctimas de género femenino representando un aumento general de 391 en comparación con el año 2021, y un aumento de 373 víctimas femeninas.

Año 2023

Comportamiento de delitos sexuales por Género

Tabla No. 6

SEXO	Acumulado ENE-DIC 2022	Acumulado ENE-DIC 2023	Diferencias Acumulado ENE - DIC	Mensual DIC 2022	Mensual DIC 2023	Diferencias mensual DIC
FEMENINO	5.225	4.879	-346	241	389	148
MASCULINO	1.302	1.815	513	93	162	69
NO REGISTRA	70	88	18	1	14	13
TOTAL GENERAL	6.597	6.782	185	335	565	230

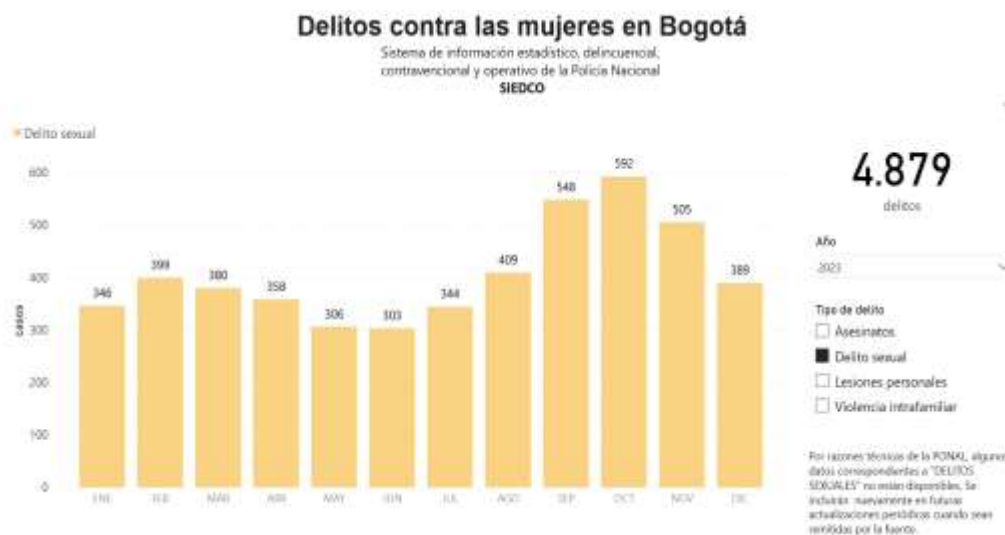
Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2023)

Figura No. 10



Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2023)

Figura No. 11



Fuente: Tomada del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (2023)

En 2023 se reportaron 6.782 comisiones de esta clase de delitos, de los casos 4.879 fueron víctimas femeninas y 1.815 fueron víctimas varones, aunque hay un aumento en este sexo de 513 víctimas más, las mujeres siguen siendo un blanco mayor para estos delitos, en una cifra general se presenta un aumento de 185 casos de delitos sexuales.

Año 2024

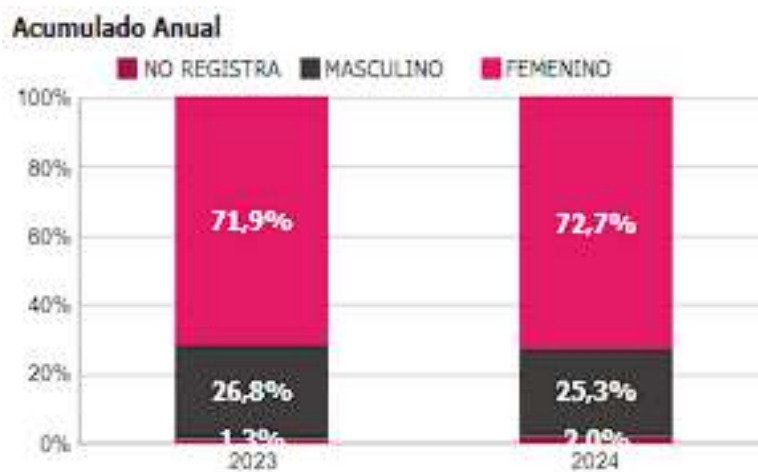
Comportamiento de delitos sexuales por Género

Tabla No. 7

SEXO	Acumulado ENE-DIC 2023	Acumulado ENE-DIC 2024	Diferencias Acumulado ENE - DIC	Mensual DIC 2023	Mensual DIC 2024	Diferencias mensual DIC
FEMENINO	4.879	7.025	2.146	389	271	-118
MASCULINO	1.815	2.448	633	182	87	-75
NO REGISTRA	88	195	107	14	10	-4
TOTAL GENERAL	6.782	9.668	2.886	585	368	-197

Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2024)

Figura No. 12



Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2024)

Desafortunadamente en el año 2024 se vieron las cifras más altas de los años estudiados presentando 9.668 casos de los cuales 7.025 fueron víctimas femeninas, 2.448 víctimas masculinas, generando un aumento general de 2.886 casos reportados en comparación con el año 2023 y en el género femenino representando un aumento de 2.146. A pesar de los esfuerzos institucionales por construir una política criminal que visibilice, prevenga y sancione decididamente la violencia basada en género, las cifras correspondientes al año 2024 revelan un incremento alarmante en la cantidad de víctimas, especialmente mujeres.

Por tanto, resulta urgente fortalecer los mecanismos de prevención temprana, la atención integral a víctimas y la transformación cultural para erradicar las causas profundas de la violencia basada en género especialmente en este caso por delitos sexuales.

Esta situación obliga a reconsiderar las estrategias actuales, fortalecer la prevención primaria, mejorar la articulación entre las instituciones encargadas y garantizar una atención integral a las víctimas. Asimismo, urge avanzar hacia transformaciones culturales profundas que erradiquen la normalización de la violencia contra las mujeres en los entornos sociales y familiares.

De la información antes recaudada se refiere que el comportamiento criminal en Bogotá entre 2021 y 2024 evidencia una tendencia preocupante: a pesar de la existencia de lineamientos normativos y estrategias institucionales derivadas del Plan Nacional de Política Criminal, los índices de criminalidad no sólo no han disminuido, sino que, en muchos casos, han aumentado

considerablemente. Estos datos, lejos de reflejar avances en la prevención, revelan la persistencia de problemáticas estructurales que afectan de manera desproporcionada a las mujeres.

La política criminal local ha resultado insuficiente para incidir estructuralmente en las causas del delito, particularmente en lo que se refiere a la prevención, la articulación interinstitucional y la atención integral a las víctimas. A pesar de los enfoques diferenciales y de género incluidos en los discursos institucionales, persiste una desconexión entre la formulación normativa y su implementación efectiva.

En este contexto, resulta fundamental complementar este panorama general con un análisis más localizado que permite observar cómo se materializa o fracasa la aplicación de la política criminal en territorios concretos, uno de estos espacios es la zona de tolerancia de Bogotá, donde confluyen múltiples fenómenos delictivos, sociales y de exclusión que requieren una mirada más aguda. El estudio de este entorno específico permitirá examinar con mayor precisión el alcance real de la política criminal en escenarios de alta complejidad social.

3.2 Indicadores estadísticos sobre la violencia sexual en el contexto urbano - Localidad de los Mártires

Una vez observado el panorama general de Bogotá, debemos situarnos en las cifras de la localidad de los mártires, para evidenciar el comportamiento criminal de la violencia sexual en dicha área la cual es el objeto de la investigación, así reconociendo si el impacto de la violencia es tan gran permeando la seguridad de la localidad:

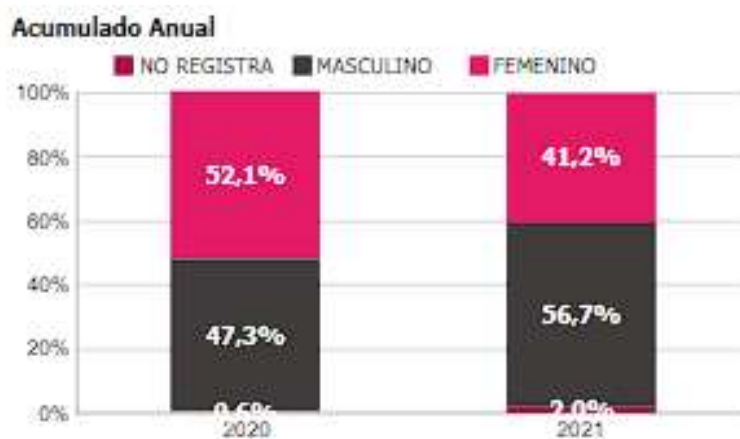
Comportamiento de delitos sexuales por Género en la Localidad de los Mártires

Tabla No. 8

SEXO	Acumulado ENE-DIC 2020	Acumulado ENE-DIC 2021	Diferencias Acumulado ENE - DIC	Mensual DIC 2020	Mensual DIC 2021	Diferencias mensual DIC
FEMENINO	87	101	14	3	9	6
MASCULINO	79	139	60	5	17	12
NO REGISTRA	1	5	4	0	1	1
TOTAL GENERAL	167	245	78	8	27	19

Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2021)

Figura No. 13



Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2021)

En 2021 en la localidad hubo 245 delitos sexuales de los cuales 139 fueron cometidos contra hombre, 101 contra mujeres y 5 no registran, a comparación de 2020 hubo un aumento de 78 víctimas.

Año 2022

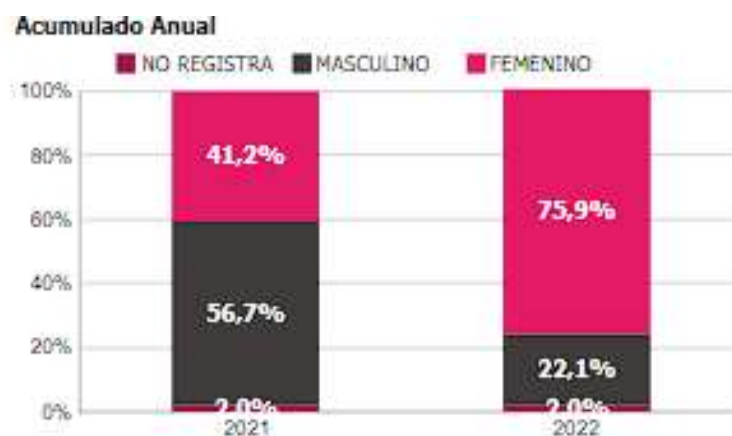
Comportamiento de delitos sexuales por Género en la Localidad de los Mártires

Tabla No. 9

SEXO	Acumulado ENE-DIC 2021	Acumulado ENE-DIC 2022	Diferencias Acumulado ENE - DIC	Mensual DIC 2021	Mensual DIC 2022	Diferencias mensual DIC
FEMENINO	101	265	164	9	15	6
MASCULINO	139	77	-62	17	4	-13
NO REGISTRA	5	7	2	1	0	-1
TOTAL GENERAL	245	349	104	27	19	-8

Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2022)

Figura No. 14



Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2022)

En el año 2022 las cifras desafortunadamente fueron en aumento (recordemos que para esta época la sociedad empezaba a salir de la cuarentena y volviendo a las actividades normales, lo cual podría explicar el grave aumento de esta clase de violencia) en la localidad hubo 349 casos de delitos sexuales, de los cuales 265 fueron víctimas mujeres, 77 víctimas hombres y 7 no registra, aumentando 104 víctimas a comparación del año pasado.

Año 2023

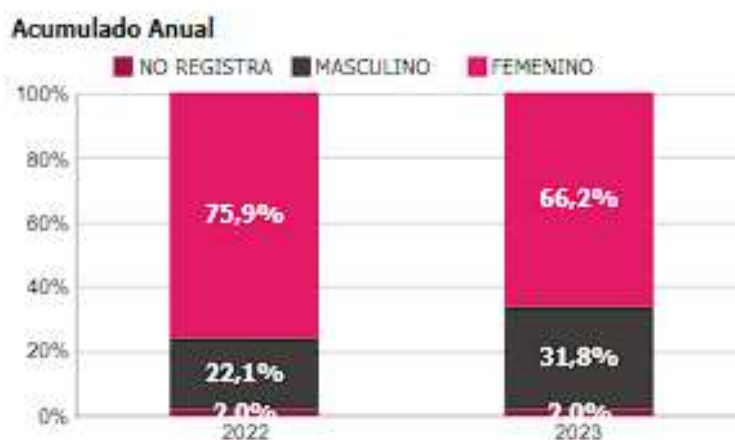
Comportamiento de delitos sexuales por Género en la Localidad de los Mártires

Tabla No. 10

SEXO	Acumulado ENE-DIC 2022	Acumulado ENE-DIC 2023	Diferencias Acumulado ENE - DIC	Mensual DIC 2022	Mensual DIC 2023	Diferencias mensual DIC
FEMENINO	285	368	103	15	66	51
MASCULINO	77	177	100	4	22	18
NO REGISTRA	7	11	4	0	2	2
TOTAL GENERAL	349	556	207	19	90	71

Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2023)

Figura No. 15



Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2023)

En 2023 la estadística no fue nada alentadora, hubo 556 casos de violencia sexual en la localidad, de los cuales 368 fueron víctimas mujeres, 177 víctimas masculinas y 11 no registra, generando un aumento de 207 víctimas en comparación con el año 2022.

Año 2024

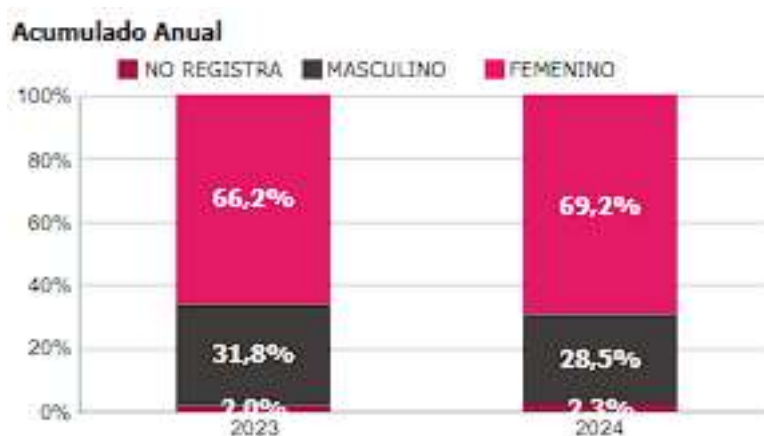
Comportamiento de delitos sexuales por Género en la Localidad de los Mártires

Tabla No. 11

SEXO	Acumulado ENE-DIC 2023	Acumulado ENE-DIC 2024	Diferencias Acumulado ENE - DIC	Mensual DIC 2023	Mensual DIC 2024	Diferencias mensual DIC
FEMENINO	388	669	301	66	10	-56
MASCULINO	177	276	99	22	4	-18
NO REGISTRA	11	22	11	2	1	-1
TOTAL GENERAL	558	967	411	90	15	-75

Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2024)

Figura No. 16



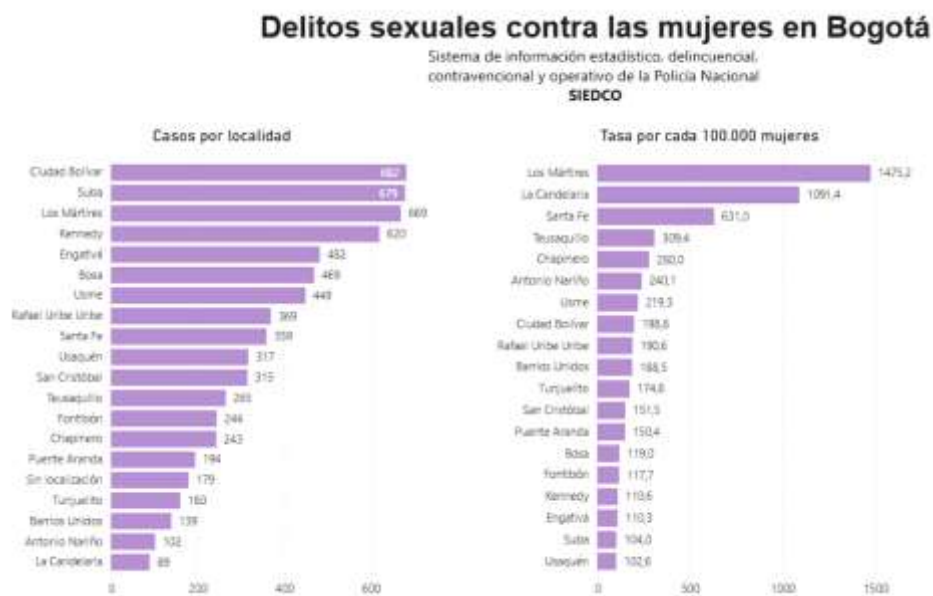
Fuente: Tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2024)

Por último, el año 2024 fue el desalentador en cuanto a estadísticas, puesto que los delitos sexuales aumentaron en esta localidad de forma desmedida, puesto que ahora serían reportadas 967 personas, generando un aumento de 411 víctimas en comparación del año pasado (2023), de las cuales 669 víctimas fueron mujeres, se reportaron 276 víctimas masculinas y 22 que no se registraron.

Conforme pasaba el tiempo y se volvía a la “normalidad” post pandemia, denotamos un crudo aumento de la violencia sexual en la localidad a tal punto que, en el año 2024 según el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá, fue la tercera localidad con el delito sexual más alto, comparado con localidades tan grandes como Ciudad Bolívar (682) y Suba (679),

siendo conscientes que la localidad de los Mártires es bastante pequeña comparado con las anteriores.

Figura No. 17



Fuente: Tomada del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (2024)

De esta forma denotamos que la localidad se ve bastante afectada por este fenómeno delictivo y lejos de que la política criminal de Bogotá sirva para disminuir la estadística, solo se ve un aumento desmedido que genera inseguridad no solo para el género femenino sino incluso el masculino, dejando ineficiente todo el marco de seguridad local.

3.3 Análisis estadístico y relación con la Política Criminal vigente

Para poder reconocer la gravedad de estas estadísticas en este acápite comparemos lo que sucedió por año en Bogotá y en la localidad de Mártires, según el DANE¹ en el año 2021, Bogotá contaba con una población aproximada de 7.800.000 habitantes y una extensión territorial de 1776 km² (163.000 hectáreas) de acuerdo con la secretaría de ambiente²

¹ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/multi/Boletin_EM_2021.pdf

² <https://www.ambientebogota.gov.co/ruralidad-sda#:~:text=De%20las%20163.000%20hect%C3%A1reas%20de,campo%2C%20distribuidos%20en%203.322%20familias.>

Por su parte, de acuerdo con la alcaldía³ local la localidad de Los Mártires tenía una población estimada de 83.402 habitantes, distribuidos en 651,4 hectáreas, lo que la posiciona como una de las tres localidades más pequeñas de la ciudad, el 56,8 % de los habitantes de Los Mártires correspondía a mujeres, es decir, aproximadamente 47.390 mujeres.

Figura No. 18

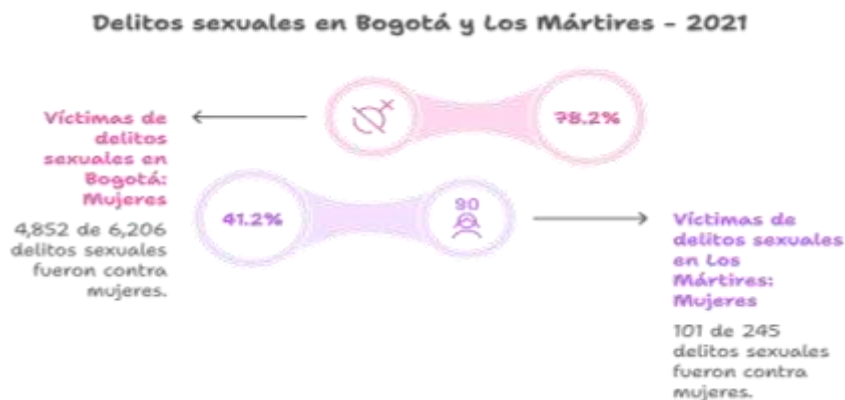


Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Alcaldía de Bogotá
https://www.integracionsocial.gov.co/images/_docs/entidad/14_Diagnostico_local_Los_Martires_2021_VF.pdf

Como pudimos observar en el año 2021, se reportaron en Bogotá D.C. un total de 6.206 delitos sexuales, de los cuales 4.852 tuvieron como víctimas a mujeres, representando el 78,2% del total de casos. En la localidad de Los Mártires, se registraron 245 delitos sexuales, siendo 101 de ellos contra mujeres, lo que equivale al 41,2 % del total de delitos sexuales cometidos en la localidad.

Figura No. 19

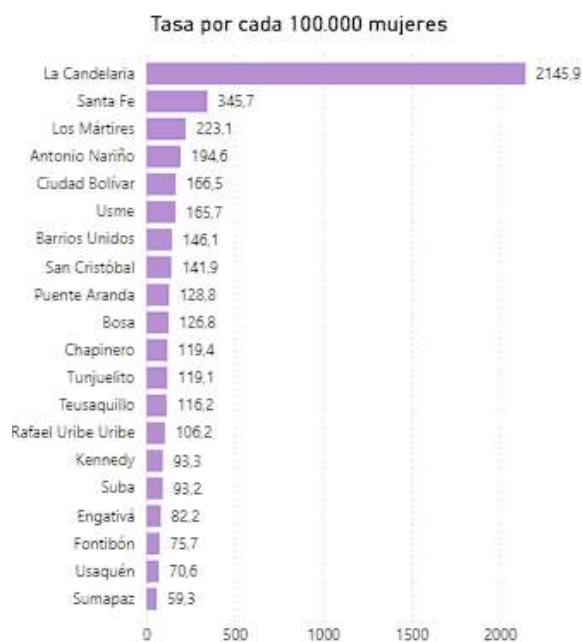
³ https://www.integracionsocial.gov.co/images/_docs/entidad/14_Diagnostico_local_Los_Martires_2021_VF.pdf



Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

En cuanto a la tasa de delitos sexuales contra mujeres en la localidad de los mártires el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá estimó una tasa de 223,1 casos por cada 100.000 mujeres, esta cifra es significativamente alta considerando el tamaño poblacional de la localidad, lo que evidencia una alta concentración delictiva en un territorio reducido.

Figura No. 20



Fuente: Tomada del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (2021)

Si consideramos que en Bogotá hubo 4.852 víctimas mujeres y una población femenina estimada en 4 millones, la tasa aproximada es de 121.3 casos por cada 100.000 mujeres, es decir,

Los Mártires duplicó la tasa promedio de Bogotá, lo que la posiciona como una zona de alta vulnerabilidad y riesgo para las mujeres.

Figura No. 21

Tasas de Delitos Sexuales contra Mujeres



Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá

Desafortunadamente después del análisis denotamos que el año 2021 muestra que, pese a ser una de las localidades más pequeñas de Bogotá en extensión y población, Los Mártires presenta una concentración desproporcionada de delitos sexuales, con una tasa casi dos veces superior al promedio distrital.

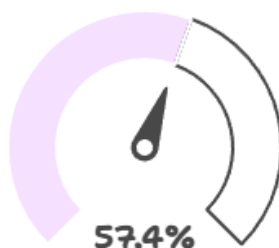
Lo cual sugiere que la aplicación de la política criminal en Bogotá D.C., especialmente en la localidad de Los Mártires, resulta insuficiente para la reducción de los delitos sexuales, a pesar de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Política Criminal y su correspondiente aplicación distrital.

Ahora bien, según datos del DANE (2022), la ciudad de Bogotá D.C. contaba con una población aproximada de 7.900.000 habitantes y en la localidad de Los Mártires de acuerdo con

datos generados por la Alcaldía Mayor de Bogotá⁴, la población se estimó en 83.142 personas, de las cuales el 57,4 % correspondía a mujeres, es decir, aproximadamente 47.740 mujeres.

Figura No. 22

Demografía de la Población de Los Mártires



Mujeres en Los
Mártires

Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Alcaldía de Bogotá

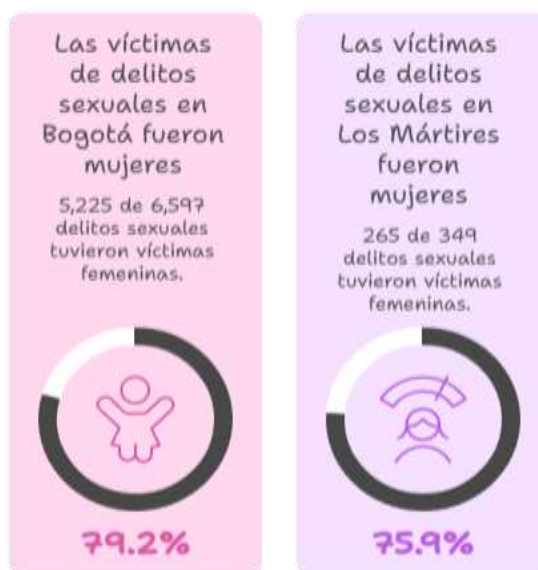
https://www.integracionsocial.gov.co/images/_docs/2023/entidad/localidades/30082023-14-Diagnostico-Los-Martires-2022.pdf

Durante el año 2022, se registraron en Bogotá D.C. un total de 6.597 delitos sexuales, de los cuales 5.225 tuvieron como víctimas a mujeres, lo que equivale al 79,2 % del total de los casos. Por su parte, en la localidad de Los Mártires se reportaron 349 delitos sexuales, de los cuales 265 corresponden a mujeres, lo que representa el 75,9 % del total de los casos locales.

Figura No. 23

⁴https://www.integracionsocial.gov.co/images/_docs/2023/entidad/localidades/30082023-14-Diagnostico-Los-Martires-2022.pdf

Delitos sexuales en Bogotá y Los Mártires - 2022

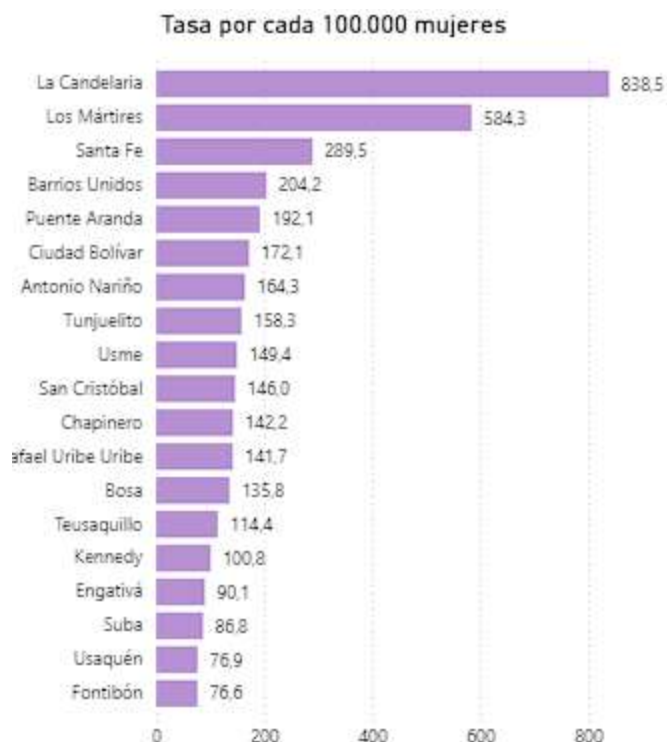


Los delitos sexuales afectan desproporcionadamente a las mujeres tanto en Bogotá como en Los Mártires.

Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá

En el año 2022, la tasa de delitos sexuales contra mujeres en Bogotá D.C. se estimó en 130,6 casos por cada 100.000 mujeres (con base en una población femenina aproximada de 4 millones). En Los Mártires, la tasa fue de 584,3 casos por cada 100.000 mujeres de acuerdo con el Sistema de información estadístico, delincuencia, contravencional y operativo de la Policía Nacional SIEDCO, lo que equivale a una cifra 4,5 veces superior a la registrada en el promedio distrital.

Figura No. 24



Fuente: Tomada del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (2022)

Esta diferencia demuestra que, en términos proporcionales, la incidencia de la violencia sexual hacia las mujeres en Los Mártires supera ampliamente la tendencia general de la ciudad, lo que la convierte en una de las zonas de mayor vulnerabilidad y concentración de delitos sexuales en Bogotá durante 2022. A pesar de representar menos del 1 % de la población capitalina, la localidad aportó una porción significativa de los casos de violencia sexual, lo que evidencia la persistencia del fenómeno en un contexto donde las acciones de control y prevención deberían ser más focalizadas y efectivas.

El análisis de los datos del año 2022 permite identificar que la política criminal implementada en Bogotá D.C. no logró una reducción efectiva en las tasas ni en los patrones de delitos sexuales contra las mujeres en la localidad de Los Mártires. El incremento sostenido en el número de víctimas y la alta tasa por cada 100.000 mujeres muestran una incidencia limitada de las estrategias institucionales, lo que refleja una débil articulación entre las medidas penales, administrativas y sociales, ello a pesar de los lineamientos del Plan Nacional de Política Criminal y las estrategias distritales buscaban fortalecer la prevención y atención de la violencia sexual, los

resultados empíricos en esta localidad evidencian una incidencia limitada en la solución del problema.

Pasando al análisis del año 2023 según el DANE la ciudad de Bogotá D.C. contaba con una población aproximada de 7.910.000 habitantes, de los cuales 4.120.000 eran mujeres, en la localidad de Los Mártires de acuerdo con la Alcaldía Mayor de Bogotá⁵, la población se estimó en 82.848 habitantes, de los cuales el 58,4 % correspondía a mujeres, es decir, aproximadamente 47.555 mujeres.

Figura No. 25

Demografía de la Población de Los Mártires 2023

Mujeres en Los Mártires



Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Alcaldía de Bogotá

https://www.integracionsocial.gov.co/images/_docs/2024/Entidad/localidades/04062024-14-Los-Martires-Diagnostico-2023.pdf

Durante el año 2023, en Bogotá D.C. se reportaron 6.782 delitos sexuales, de los cuales 4.879 tuvieron como víctimas a mujeres, lo que equivale al 71,9 % del total de los casos., pero en la localidad de Los Mártires se registraron 556 delitos sexuales, de los cuales 368 corresponden a mujeres, lo que representa el 66,1 % de los casos locales. En términos absolutos, el número de delitos sexuales en Los Mártires muestra un incremento sostenido respecto a años anteriores, consolidando una tendencia preocupante de crecimiento de la violencia sexual hacia las mujeres en esta zona.

Figura No. 26

⁵https://www.integracionsocial.gov.co/images/_docs/2024/Entidad/localidades/04062024-14-Los-Martires-Diagnostico-2023.pdf

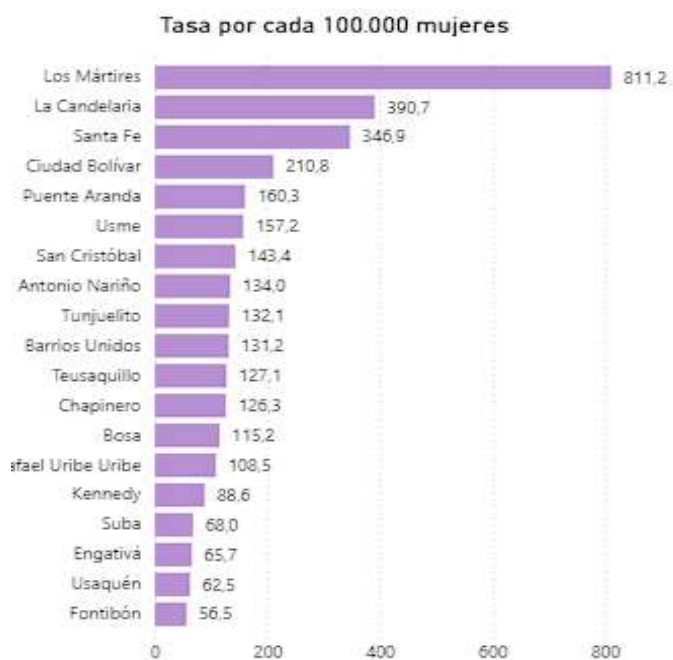
Delitos sexuales en Bogotá y Los Mártires - 2023



Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá

En Bogotá D.C., considerando una población femenina de 4.120.000 mujeres y 4.879 víctimas mujeres, la tasa de delitos sexuales fue de 118,4 casos por cada 100.000 mujeres, en Los Mártires, la tasa de delitos sexuales contra mujeres fue de 811,2 casos por cada 100.000 mujeres, lo que equivale a una incidencia 6,8 veces superior a la tasa distrital.

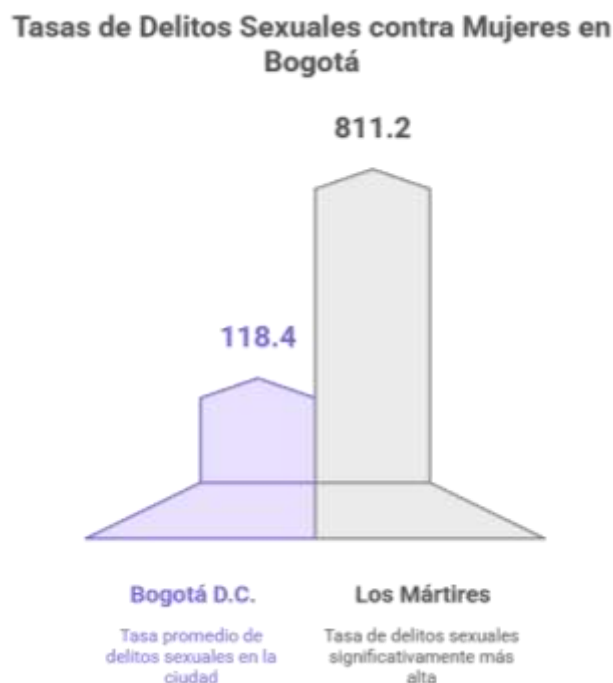
Figura No. 27



Fuente: Tomada del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (2023)

Esta diferencia evidencia que, a pesar de representar una pequeña fracción de la población total de Bogotá, Los Mártires mantiene una concentración desproporcionada de violencia sexual, superando ampliamente los niveles promedio de la ciudad.

Figura No. 28



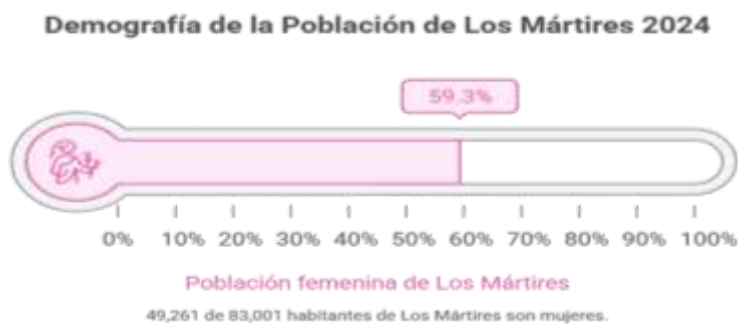
Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá

El análisis de los datos del año 2023 permite concluir que la política criminal implementada en Bogotá D.C. continúa mostrando una incidencia limitada en la reducción de los delitos sexuales hacia las mujeres en la zona de tolerancia de Los Mártires. A pesar de los avances normativos y de las estrategias de prevención propuestas en el Plan Nacional de Política Criminal y su adaptación a nivel distrital, los indicadores estadísticos evidencian un deterioro progresivo de la situación en esta localidad.

Por último, analizando el año 2024, de acuerdo con el DANE (2024), la ciudad de Bogotá D.C. contaba con aproximadamente 7.930.000 habitantes, de los cuales 4.130.000 eran mujeres y la localidad de Los Mártires según estadística y datos proporcionados por la Alcaldía Local de

Bogotá⁶, la población se estimó en 83.001 habitantes, de los cuales el 59,3 % correspondía a mujeres, es decir, aproximadamente 49.261 mujeres.

Figura No. 29



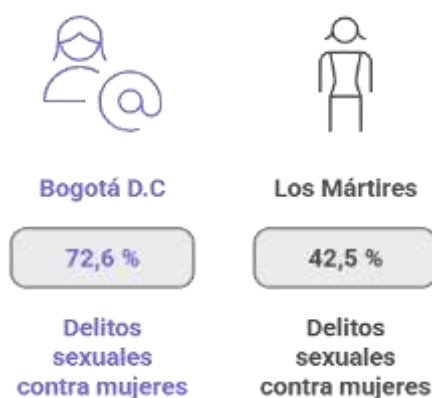
Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Alcaldía de Bogotá

https://www.integracionsocial.gov.co/images/_docs/2025/Entidad/localidades/12052025-14-Los-Martires-Diagnostico-2024.pdf

Como ya lo observamos durante el año 2024, en Bogotá D.C se reportaron 9.668 delitos sexuales, de los cuales 7.025 tuvieron como víctimas a mujeres, lo que equivale al 72,6 % del total de casos. Por su parte, en la localidad de Los Mártires se registraron 967 delitos sexuales, de los cuales 411 corresponden a víctimas mujeres, representando el 42,5 % de los casos locales.

Figura No. 30

Delitos sexuales contra mujeres

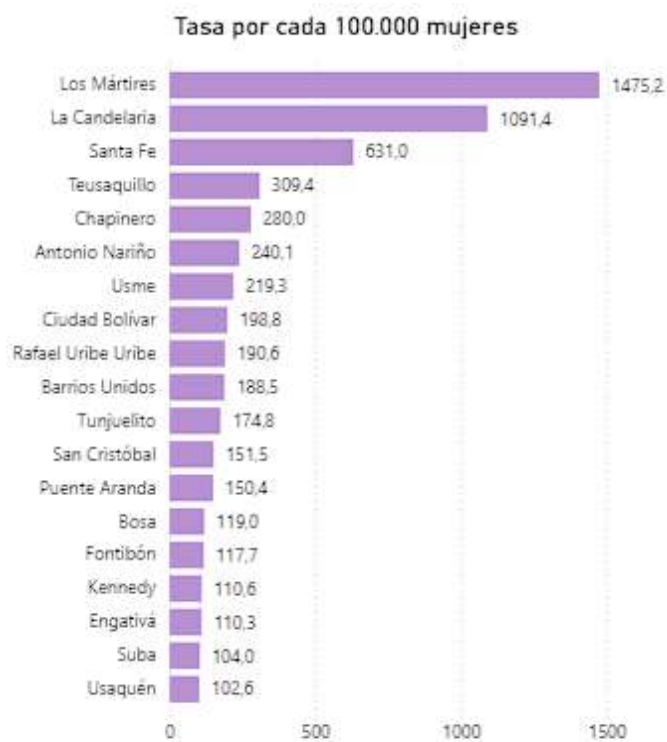


Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá

⁶https://www.integracionsocial.gov.co/images/_docs/2025/Entidad/localidades/12052025-14-Los-Martires-Diagnostico-2024.pdf

Teniendo en cuenta que en Bogotá D.C habitaban en el año 2024 alrededor de 4.130.000 mujeres y se reportaron 7.025 víctimas femeninas de delitos sexuales, la tasa de delitos sexuales contra mujeres fue de 170,1 casos por cada 100.000 mujeres. En Los Mártires, con 49.261 mujeres y 411 víctimas, la tasa ascendió a 1.475,2 casos por cada 100.000 mujeres, lo que equivale a una incidencia 8,6 veces superior a la tasa distrital.

Figura No. 31

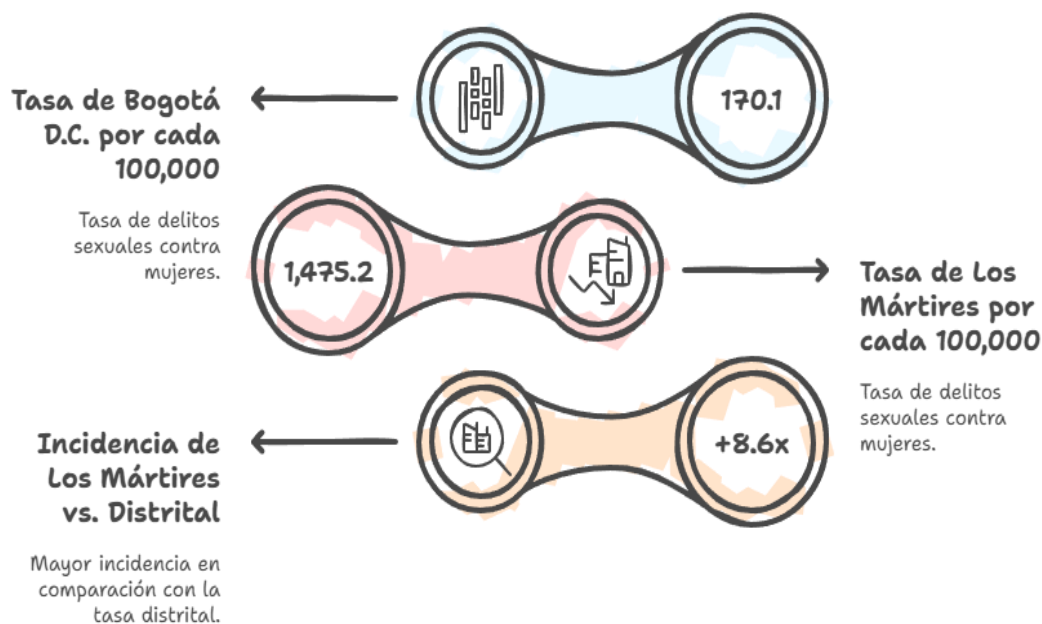


Fuente: Tomada del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (2024)

Esta cifra confirma que Los Mártires continúa siendo un foco crítico de violencia sexual en Bogotá, con un nivel de riesgo que supera ampliamente el promedio de la ciudad., además, entre 2023 y 2024, la tasa local aumentó de 811,2 a 1.475,2, lo que significa un crecimiento del 81,8 % en la incidencia de delitos sexuales contra mujeres, un comportamiento contrario a los objetivos de prevención establecidos en las políticas públicas vigentes. En contraste, Bogotá también mostró un incremento general en su tasa distrital (de 118,4 a 170,1), pero este aumento fue proporcionalmente mucho menor al observado en Los Mártires.

Figura No. 32

Disparidad en la Tasa de Delitos Sexuales en Bogotá, 2024

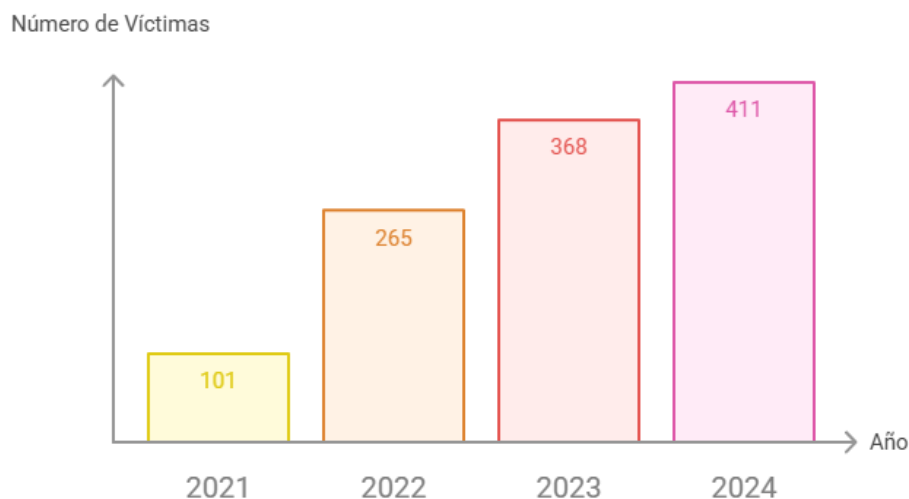


Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá

El comportamiento de los indicadores en 2024 confirma que la política criminal no ha logrado un efecto preventivo ni disuasivo efectivo frente a la violencia sexual en Los Mártires, perpetuando un escenario de alta incidencia que contradice los objetivos de seguridad y protección establecidos en el Plan Nacional de Política Criminal y su implementación en el contexto distrital

Ahora bien, entre el año 2021 y 2024, el número de delitos sexuales en Los Mártires aumentó de 245 a 967 casos, lo que representa un incremento del 294,6 % en el total de denuncias registradas, en el caso específico de víctimas mujeres, los casos pasaron de 101 en 2021 a 411 en 2024, equivalente a un aumento del 307,9 %. En comparación, Bogotá experimentó un crecimiento más moderado, pasando de 6.206 a 9.668 delitos sexuales (un incremento del 55,8 %), lo que pone de manifiesto que la intensificación del fenómeno fue mucho más pronunciada en Los Mártires.

Figura No. 33



Aumento de Víctimas Femeninas de Delitos Sexuales Los Mártires (2021-2024)

with Napkin

Fuente: Elaboración Propia en Napkin, con información tomada de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá.

El análisis estadístico entre 2021 y 2024 refuerza de manera contundente que la política criminal implementada ha tenido una incidencia limitada en la reducción de las tasas y patrones de los delitos sexuales en las mujeres de la zona de tolerancia de Los Mártires. El aumento sostenido de los delitos sexuales, evidencia que las estrategias adoptadas por la administración distrital y nacional no han logrado articular eficazmente los componentes penales, administrativos y sociales necesarios para enfrentar el fenómeno de forma integral.

La situación observada sugiere que, pese a los esfuerzos institucionales y normativos, la aplicación práctica de la política criminal ha sido insuficiente, especialmente en contextos de alta concentración de vulnerabilidades como la zona de tolerancia. Ello denota una brecha persistente entre la formulación de la política y su impacto real sobre las dinámicas delictivas, lo que conlleva a la estructuración de algunos lineamientos que permitan una intervención en la zona de tolerancia para disminuir los índices de la comisión de delitos sexuales en la localidad.

4. Capítulo III. Lineamientos para la intervención en la Zona de Tolerancia de los Mártires

4.1 Diagnóstico previo

Tal como se analizó en el capítulo anterior, el panorama resulta desalentador; sin embargo, es necesario identificar las causas estructurales que explican el incremento de la criminalidad, en especial de los delitos sexuales contra mujeres. Reconociendo inicialmente y como se ha criticado durante todo el documento la zona de tolerancia del barrio Santafé en la localidad de Los Mártires fue creada pero olvidada incumpliendo los lineamientos de la Política Criminal implementada en Colombia.

Aunque hay muchos documentos y acciones encaminadas para mejorar la seguridad en el área, lo cierto es que simplemente no se denota mejoría, al permitir que la zona de tolerancia siga en funcionamiento sin un control real y efectivo abre el espacio para que el crimen aumente, ejemplo de ello: delitos sexuales en el área, trata de personas, drogas, homicidios, feminicidios, extorsiones y muchas más situaciones, pues, al no tener “autoridades” y pasar al olvido del estado se deja el área a manos de grupos armados que generan zozobra y miedo en los habitantes del sector.

Ejemplo de ello es el famoso caso de La Piscina Night Club uno de los clubes más famosos y controversiales de la zona de tolerancia, reconocido por contar con una piscina ubicada en el centro del edificio y por tener alrededor de 300 trabajadoras de ASP, cerrado en el año 2021 a raíz de un operativo policial por presuntamente ser el lugar desde donde operaba la banda delincuencia “Los Compas” quienes se dedicaban a la venta y distribución de drogas en Bogotá y municipios cercanos, este lugar recibía la visita de altos funcionarios del gobierno así como reconocidos deportistas, políticos y personas de la farándula colombiana, además de extranjeros.

Actualmente y según los propios residentes del lugar, aunque se había iniciado un proceso de extinción de dominio en la realidad el predio no es de nadie y se ha convertido en un centro de delincuencia donde se cometen homicidios, hurto, tráfico de drogas y ASP.

La revista *Semana* (2023) describe que el predio en cuestión, pese a encontrarse en trámite de extinción de dominio, ha quedado sin gestión estatal, convirtiéndose en un enclave de criminalidad donde operan estructuras asociadas al Tren de Aragua. Según el mismo medio, estas

organizaciones han llegado a utilizar viviendas cercanas para actos violentos y los comerciantes consultados indicaron que la vigilancia policial resulta insuficiente frente a las amenazas ejercidas por estos grupos.

El sitio se convirtió en un centro de reciclaje que sirve de fachada para que se pueda continuar con el tráfico de estupefacientes, con la llegada de la banda delincriminal conocida como “Tren de Aragua” la inseguridad ha ido en aumento, dicho grupo es reconocido por la violencia que lleva consigo.

La defensoría del pueblo en el año 2024 emitió una alerta temprana de carácter estructural para diferentes localidades de Bogotá, entre ellas, Los Mártires mencionando que:

Una de las conclusiones del citado Informe, indica que, las dinámicas de disputa por el control del territorio y/o expansión de la presencia y control de este, fueron cambiando, al parecer, los grupos de delincuencia organizada se expandieron hacia territorios conurbados a la localidad de Los Mártires (Defensoría del Pueblo, 2024)

Producto de estas disputas en el año 2023

Según el monitoreo realizado por el Sistema de Alertas Tempranas - SAT, en la ciudad ocurrieron en los primeros tres (3) meses, al menos 19 homicidios, cuyos cuerpos fueron abandonados en espacios públicos, cuatro en Ciudad Bolívar, cuatro en Bosa, cuatro en Kennedy, uno en Engativá, uno en Chapinero, uno en Los Mártires y tres en Usaquén; asimismo, la disputa territorial continúa con amenazas de muerte específicas en localidades como Santa Fe, Los Mártires, Barrios Unidos, Tunjuelito, Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar. (Defensoría del Pueblo, 2024)

Estos hechos se vinculan con la disputa territorial entre diferentes estructuras delictivas que operan en Bogotá, como el Tren de Aragua” o grupos tercerizados o financiados por estos como “Los Satanás” y la estructura identificada como grupo criminal posdesmovilización de las autodenominadas AGC como la “Oficina de San Andresito” y “Los Boyacos”, entre otras estructuras locales como “Los Camilos”, “Los Costeños”, “Los paisas” y “Los Pereiranos”

Grupos que han consolidado su presencia en sectores como Los Mártires, Santa Fe y Kennedy, quienes mantienen alianzas o confrontaciones con organizaciones locales, lo que ha generado un contexto de violencia sostenida y fragmentación del control territorial en las zonas de tolerancia y sus alrededores.

La Defensoría del Pueblo en el año 2019 mediante otra alerta temprana donde también se relaciona la localidad de Los Mártires, mencionó:

La situación de riesgo en la que se encuentran los grupos poblacionales sujetos de esta Alerta, no se ha mitigado con la intervención de las autoridades, debido, en parte, por la permanencia de las estructuras armadas en el territorio, las pocas medidas integrales y articuladas de las entidades nacionales y distritales, las cuales no tuvieron en cuenta el entendimiento integral de los factores históricos, ni las formas de individualidad de la comunidad en sus dimensiones físicas, sociales, económicas, políticas, institucionales e históricas. (Defensoría del Pueblo, 2019)

Situación que persiste en la localidad, pues las situaciones de marginalidad como ya que quedaron evidenciadas no han disminuido y las condiciones sociales tampoco han variado, ello resalta la Defensoría en el año 2024

La población en situación de riesgo, no solo por las amenazas derivadas de los hechos de violencia de grupos armados ilegales, sino por los efectos del contexto, se encuentra en una situación de marginalidad y exclusión social superiores. Siguiendo con las conclusiones del Informe de Seguimiento a la AT 046 de 2019, el no superar los históricamente determinados factores estructurales hace que la garantía de derechos no termina allí. (Defensoría del Pueblo, 2024)

Si observamos los antecedentes del problema actual descubrimos que las localidades del centro oriente de Bogotá D.C., especialmente Los Mártires, han sido identificadas como espacios de alta relevancia estratégica para la configuración de corredores de movilidad urbana aprovechados históricamente por estructuras de criminalidad organizada, se evidencia una reactivación de estas dinámicas bajo nuevas estructuras sucesoras, que mantienen presencia en zonas conurbadas al antiguo sector del “Bronx”.

Relacionado con ello, es relevante enunciar que los operativos adelantados desde la intervención del “Bronx” en 2016 no lograron erradicar las redes criminales existentes, sino que provocaron su desplazamiento y reconfiguración. Las estructuras armadas se dispersaron hacia distintos puntos de la ciudad, modificando su modo de operación, su logística y sus alianzas con otros grupos delictivos, esta expansión territorial consolidó un fenómeno criminal más difuso y descentralizado, con una capacidad adaptativa que desafía las acciones institucionales de control, que se distribuyó a todas las localidades de la ciudad, pero se fortaleció especialmente en ciertas localidades marginalizadas, como Los Mártires.

Durante los años siguientes, se observó una tendencia sostenida de expansión de las economías ilegales y de vulnerabilidad de las comunidades ubicadas en estos sectores, a pesar de los esfuerzos institucionales, las dinámicas delictivas persistieron e incluso se fortalecieron en el periodo posterior a la pandemia, momento en el cual se reactivaron los indicadores de violencia y delitos de alto impacto, que habían mostrado una leve reducción durante las restricciones sanitarias de 2020, lo que nos permite entender las cifras enunciadas en acápites anteriores en relación con los delitos sexuales en la localidad de Los Mártires.

Se puede afirmar que en las zonas de riesgo (Puntualmente la localidad Mártires) se mantuvieron condiciones estructurales de inseguridad que favorecen la permanencia de estos actores armados. En consecuencia, las dinámicas criminales se consolidaron bajo formas de gobernanza ilegal que regulan la vida cotidiana de las comunidades, refuerzan la economía ilícita y reproducen los ciclos de violencia urbana.

Durante los años 2022 y 2023 se intensificaron las disputas por el control territorial en diversos corredores urbanos estratégicos del centro de Bogotá, especialmente en las localidades de Los Mártires, escenario que se agravó con la consolidación en la ciudad de una estructura de crimen transnacional (Tren de Areguá) que amplió su presencia e influencia en las dinámicas delictivas locales, provocando enfrentamientos por el dominio de rentas ilegales y del control social en zonas de alta vulnerabilidad.

Simultáneamente, comenzaron a circular en redes sociales y espacios públicos distintos mensajes y símbolos que anunciaban la reaparición de facciones armadas vinculadas a las

disidencias de las FARC, lo cual refleja la complejidad del panorama criminal y la multiplicidad de actores involucrados en la disputa.

Se evidencia que en la localidad de los Mártires y según la Defensoría del Pueblo (2024) los grupos criminales han instaurado formas de control social que exceden lo estrictamente delictivo, han impuesto restricciones de movilidad, horarios de circulación y regulaciones sobre la actividad comercial informal, al tiempo que administran servicios ilegales de transporte, alimentación y abastecimiento. De igual manera, mantienen mecanismos de extorsión y coerción contra mujeres en contextos de ASP y trata de personas, reproduciendo un orden violento que instrumentaliza la precariedad y la exclusión social.

Este conjunto de prácticas configura verdaderos enclaves de inseguridad, en los que las organizaciones imponen normas, sanciones y relaciones de poder paralelas al Estado, estas organizaciones y grupos criminales aprovechan las condiciones de marginalidad urbana, la desigualdad económica y la débil presencia institucional para mantener su legitimidad entre ciertos sectores de la población. De esta forma, consolidan territorios donde las comunidades quedan atrapadas en dinámicas de dependencia y junto con ello la violencia se normaliza, sometimiento y estigmatización.

Puntualmente, en la localidad de Los Mártires se han presentado situaciones que evidencian las limitaciones que enfrentan algunos servidores públicos y líderes sociales en el desarrollo de sus funciones. Pues se han reportado casos en los que funcionarios distritales han sido objeto de amenazas o agresiones por parte de individuos armados mientras realizaban labores de verificación o acompañamiento en el territorio, acciones que claramente han buscado amedrentar o restringir la intervención institucional frente a hechos que afectan a comunidades vulnerables.

Ejemplo de ello lo manifiesta la Defensoría del Pueblo donde se:

Recibió información sobre la retención y amenaza que sufrió la Personera Local de Los Mártires. Según la información, cuando la servidora pública, el día 31 de agosto de 2022, fue a verificar una conducta vulneradora en contra de ciudadanos que fueron presuntamente desalojados de manera forzada del barrio Santa Fe en la localidad de su jurisdicción, fue

abordada por personas desconocidas que portaban armas de fuego, la retuvieron y la amenazaron si informaba sobre la situación. (Defensoría del Pueblo, 2024)

Estas dinámicas han generado que muchas entidades públicas deban adaptar sus intervenciones a las condiciones de seguridad del entorno, llegando incluso a requerir acompañamiento o consentimiento informal de actores armados para poder ejecutar sus labores sin poner en riesgo su integridad, acciones que dejan poca funcionalidad de las políticas públicas que se han mencionado durante el presente documento.

Lo anterior demuestra la existencia de un poder paralelo en determinadas zonas, donde la institucionalidad opera bajo vigilancia o restricción impuesta por grupos delictivos, lo que limita gravemente la acción estatal y la garantía efectiva de los derechos de la población. Estos hechos evidencian la insuficiencia de las medidas contempladas en la Política Criminal de Bogotá D.C., que no han logrado asegurar un control territorial real ni la protección de las mujeres en contextos de especial vulnerabilidad.

La persistencia del dominio de estructuras delincuenciales continúa restringiendo el accionar de las entidades públicas, aun cuando estas disponen de instrumentos normativos y operativos destinados a mitigar la inseguridad. Este escenario adquiere especial relevancia al momento de formular nuevos lineamientos, pues el dilema no radica únicamente en la ausencia de una estructura institucional eficaz orientada al bienestar de las mujeres de la localidad, sino también en la consolidación de una gobernanza criminal que limita el ejercicio de las funciones públicas, obstaculiza la implementación de políticas y restringe la capacidad operativa de las instituciones policiales.

En consecuencia, se evidencia una incidencia limitada de la política criminal en Colombia, particularmente en la ciudad de Bogotá D.C., donde las acciones estatales resultan insuficientes frente a la expansión y el control de los grupos delincuenciales. Esta situación se refleja con mayor claridad en los escenarios de los delitos sexuales cometidos contra las mujeres en la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires, donde las cifras y los riesgos asociados continúan en aumento.

4.2 Lineamientos generales

Ahora bien, conforme al desarrollo del presente trabajo y en coherencia con los objetivos específicos planteados, resulta necesario establecer lineamientos jurídicos orientados a la reducción de los delitos sexuales cometidos contra las mujeres en la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires.

Estos lineamientos buscan fortalecer la protección institucional, mejorar la respuesta estatal y servir como base para la formulación de una futura política criminal integral y garantista, que contribuya de manera efectiva al incremento de la seguridad y a la prevención de los delitos sexuales en este territorio, especialmente en población vulnerable.

Focalización de la persecución penal

Como se ha evidenciado a lo largo del análisis, del incremento de los delitos sexuales en la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires y gran parte de la inseguridad se relaciona directamente con la presencia y dominio de organizaciones criminales estructuradas, cuya influencia ha debilitado la eficacia de los instrumentos jurídicos diseñados para la intervención estatal en el sector.

En este sentido, se hace indispensable que la acción penal se dirija a las estructuras delincuenciales completamente, y no únicamente a los eslabones más bajos de la cadena delictiva. La persecución debe orientarse hacia las redes de control, financiamiento y operación que sostienen la criminalidad organizada, aplicando un enfoque de investigación integral.

Siendo de esta forma y conforme a lo explicado, resulta necesario focalizar los esfuerzos institucionales en el desmantelamiento del “Tren de Aragua”, organización que mantiene una presencia dominante en la zona. Si bien su estructura descentralizada, su expansión y nivel de poder dificulta su erradicación, es esencial avanzar en estrategias que neutralicen su poder territorial y económico, ya que mientras persista su control, cualquier medida de política criminal en el área se verá condicionada o neutralizada por su injerencia.

Por tanto, la focalización de la persecución penal sobre estas estructuras es un requisito indispensable para la efectividad de cualquier política de seguridad o protección de derechos en la

localidad, para que el cuerpo de las mujeres no se convierta en un territorio de disputa y dominación criminal

Protección reforzada de víctimas

En concordancia con la necesidad de desarticular las estructuras criminales que operan en la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires, resulta indispensable garantizar una protección reforzada para las mujeres víctimas de delitos sexuales, en atención a su especial situación de vulnerabilidad frente al control ejercido por dichos grupos.

Dicha protección debe incluir mecanismos efectivos de reserva de identidad, reubicación temporal, acompañamiento psicológico y patrocinio jurídico especializado, con el propósito de generar confianza en las instituciones, incentivar la denuncia y contribuir a la consolidación de cifras reales que permitan una planeación, seguimiento y respuesta estatal más precisa.

Estas medidas deben implementarse desde la fase investigativa y ejecutarse de manera coordinada entre la Fiscalía General de la Nación, la Policía Metropolitana de Bogotá y la Secretaría Distrital de la Mujer, bajo los estándares establecidos por la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de enfoque de género y debida diligencia.

Es fundamental activar rutas integrales de atención 24/7 (salud, Comisarías de Familia, Fiscalía, ICBF y Secretaría de la Mujer), garantizando medidas de protección inmediatas conforme al artículo 11 de la Ley 1257 de 2008 y disposiciones conexas, así como la intervención de líneas especializadas como la Línea Púrpura y CAI exclusivos para víctimas de delitos sexuales, asegurando siempre un trato digno y respetuoso.

Lo que conlleva a la formación y sensibilización permanente del personal policial, médico y judicial que atiende estos casos, con énfasis en eliminar prejuicios y estigmatizaciones hacia las mujeres en contextos de prostitución o vulnerabilidad social y víctimas en general de este tipo de delitos asegurando así una atención humanizada y una búsqueda efectiva de la verdad jurídica sin revictimización.

Medidas administrativas y de policía con debido proceso

Como se evidenció, no todas las mujeres víctimas de delitos sexuales entre los años 2021 y 2024 ejercían ASP, no obstante, aquellas que sí lo hacen enfrentan un mayor nivel de vulnerabilidad, pues su entorno laboral puede generar percepciones erróneas de “consentimiento” o “normalización” de la violencia sexual por parte de los agresores.

Por ello, resulta fundamental implementar un control real y permanente sobre las condiciones en que se desarrollan las ASP, aplicando plenamente lo establecido en el CONPES 11 sobre Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas, en especial la creación y puesta en marcha del **Observatorio de Actividades Sexuales Pagadas**. Este instrumento permitiría identificar de manera precisa las cifras de mujeres, hombres y personas LGBTIQ+ que ejercen dichas actividades, así como hacer seguimiento continuo a su seguridad, salud y acceso a derechos, reconociendo su situación de marginalidad y exclusión.

El fortalecimiento del observatorio no solo contribuiría a visibilizar a esta población, sino también a implementar las medidas de protección y alternativas de salida contempladas en el CONPES como la obtención de vivienda propia, la posibilidad de culminar educación escolar y el acompañamiento psicosocial, así como jornadas de trabajo para cambiar su ocupación, superando el estado de invisibilidad institucional que ha caracterizado a la zona de tolerancia.

Siguiendo con el punto de que la zona de tolerancia de la localidad ha sido un foco para implementar varios delitos (proxenetismo, trata de personas, distribución y venta de estupefacientes, uso de menores de 14 años en delitos, etc.) es importante reforzar la inspección, vigilancia y control a establecimientos ubicados en la zona de tolerancia, mediante procedimientos motivados y con posibilidad real de contradicción, así como incluir cláusulas anti trata y anti-explotación en licencias y usos del suelo, sancionando la reincidencia y la responsabilidad del propietario

Prevención situacional con enfoque de género y evidencia empírica

Este lineamiento, de naturaleza estructural y con incidencia en el entorno físico y económico del sector, propone adoptar estrategias de seguridad urbana basadas en evidencia empírica. Entre ellas, mejorar la iluminación pública, garantizar la visibilidad de los espacios, controlar puntos ciegos, implementar corredores seguros, fortalecer el patrullaje inteligente y

establecer convenios con comercios y servicios de transporte para activar sistemas de alertas tempranas.

Acciones que buscan prevenir la violencia antes de que se materialice, priorizando la intervención temprana sobre la sanción penal, aunque el derecho penal colombiano se sustenta en una política criminal predominantemente reactiva, es indispensable reconocer que las medidas físicas y urbanas también constituyen mecanismos efectivos de prevención del delito, especialmente frente a las agresiones sexuales contra las mujeres en la zona de tolerancia, su implementación contribuye a la recuperación del espacio público y a la protección del cuerpo y la dignidad de la mujer.

Política criminal con enfoque territorial y diferencial

Resulta imprescindible diseñar una política criminal territorializada que reconozca las dinámicas específicas de la zona de tolerancia de Los Mártires y las condiciones de riesgo diferenciadas que enfrentan las mujeres que allí trabajan o transitan. Esta política debe incorporar diagnósticos permanentes y actualizados sobre los factores que facilitan la violencia sexual (incluyendo la presencia de estructuras delictivas organizadas) y articularse con los programas distritales de seguridad, género y justicia, para garantizar una respuesta contextualizada, intersectorial y no estandarizada.

Los delitos sexuales cometidos en la localidad de Los Mártires no deben abordarse como hechos aislados, sino como parte de un fenómeno de violencia sistemática y organizada, en consecuencia, se requiere una investigación penal especializada, con enfoque de género y criminología territorial, que priorice las agresiones sexuales vinculadas a redes de trata, explotación o coerción ejercida por grupos delincuenciales

Esta estrategia fortalecería la eficacia probatoria, permitiría sancionar a los verdaderos responsables y consolidar una política criminal más efectiva y garantista en la protección de las mujeres, partiendo siempre y concordancia con aspectos anteriormente señalados de la dignidad humana, la no revictimización y el respeto por los demás derechos humanos de las víctimas.

Legalidad y tipicidad reforzada con enfoque de género

La intervención punitiva del Estado debe orientarse exclusivamente hacia quienes cometen delitos sexuales o ejercen control coercitivo sobre las víctimas, evitando la expansión indiscriminada del poder penal. Ello exige una revisión rigurosa de los tipos penales aplicables a la violencia sexual, la trata de personas y la explotación, garantizando claridad normativa, tipicidad estricta y proporcionalidad sancionatoria, en consonancia con los principios de legalidad y culpabilidad.

El derecho penal se concibe como un recurso de última ratio, destinado a proteger la convivencia pacífica, su aplicación depende de la valoración de la gravedad de las conductas y de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales presentes en un momento determinado, según lo ha establecido la Corte Constitucional en la Sentencia C-365 de 2012.

Por tanto, debe reservarse para la represión de las conductas más graves, mientras que aquellas derivadas de condiciones sociales o económicas (como la informalidad, el trabajo sexual no coercitivo o la ocupación del espacio público) deben abordarse mediante políticas sociales, de salud pública y de inclusión económica, no a través del castigo.

En consecuencia, la política criminal de Bogotá D.C. requiere incorporar un componente de desjudicialización de la pobreza y la marginalidad, reconociendo que la criminalización excesiva de las mujeres en situación de vulnerabilidad perpetúa su exclusión, refuerza estigmas y no contribuye a la reducción efectiva de la violencia sexual. Por el contrario, un enfoque garantista y diferenciado permitiría centrar los esfuerzos estatales en los verdaderos agresores, mientras se promueven estrategias de prevención, acompañamiento y protección para las mujeres de la zona de tolerancia.

Creación de:

Observatorio Jurídico de Violencia Sexual en Zonas de Tolerancia

Es importante la creación de un Observatorio Jurídico y Distrital de Violencia Sexual en Zonas de Tolerancia, como instancia técnica especializada encargada de recopilar, sistematizar, analizar y difundir información jurídica, criminológica y estadística relacionada con la violencia sexual en contextos de prostitución y actividades sexuales pagadas.

Este Observatorio tendría como finalidad evaluar la eficacia de la política criminal vigente, realizar seguimiento a la respuesta institucional frente a los delitos sexuales, e impulsar la formulación de políticas públicas basadas en evidencia empírica y enfoque de género. Su labor permitiría superar la actual ausencia de estadísticas diferenciadas y de tipificación clara de los delitos cometidos en estas zonas, situación que se evidenció durante el desarrollo de la presente investigación y que limita el diseño de estrategias preventivas y judiciales efectivas.

Contar con un sistema de información articulado posibilitaría mayor control territorial y visibilidad del fenómeno, favoreciendo la protección integral de las mujeres, así como el seguimiento de los delitos asociados (trata, proxenetismo, violencia sexual, explotación). Además, esta herramienta fortalecería la coordinación interinstitucional entre la Fiscalía, la Policía Metropolitana, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría de Seguridad, facilitando la planeación conjunta y el monitoreo de resultados.

El Observatorio también contribuiría al cumplimiento de la política criminal vigente, a la implementación efectiva del CONPES 11 de 2023 sobre Actividades Sexuales Pagadas, especialmente articulándose con el Observatorio de Actividades Sexuales Pagadas, y a la armonización con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), generando transformaciones estructurales en la gestión y seguridad de la zona de tolerancia.

Este lineamiento se convertiría en un instrumento clave de transparencia, conocimiento y acción estatal, orientado a reducir la violencia sexual y fortalecer la gobernanza institucional en Los Mártires, permitiendo que la criminalidad se debidamente monitoreada y controlada, por supuesto generando un lugar de seguridad y protección a las víctimas y el resto de la población de la localidad.

Protocolo interinstitucional de intervención penal con enfoque territorial y de género

Se propone la creación e implementación de un Protocolo Interinstitucional de Intervención Penal aplicable en zonas de tolerancia, que integre a la Fiscalía General de la Nación, la Policía Metropolitana de Bogotá, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. Este instrumento jurídico-operativo tendría carácter obligatorio y buscaría articular las rutas de atención, investigación y judicialización de los delitos sexuales cometidos

contra mujeres en la localidad de Los Mártires, bajo un enfoque de territorialidad, género y derechos humanos.

El protocolo deberá establecer criterios claros y diferenciados para la investigación penal de los delitos sexuales, especialmente en contextos de vulnerabilidad, garantizando la preservación adecuada de pruebas físicas y digitales, la protección efectiva de víctimas y testigos, y la no criminalización de las ASP concentrando la acción penal en los verdaderos responsables de la violencia, la explotación y la trata de personas.

Asimismo, resulta indispensable recalcar lo mencionado en anteriores lineamientos en torno a la necesidad de incorporar procesos permanentes de capacitación y sensibilización en enfoque de género, derechos humanos y atención integral de víctimas, dirigidos a los servidores públicos con contacto directo en la recepción de denuncias, investigaciones y actuaciones judiciales.

Dichas capacitaciones deben enfatizar la prevención de la revictimización, el trato digno e igualitario y la comprensión de que no todas las mujeres víctimas de delitos sexuales ejercen actividades sexuales pagadas, lo que exige respuestas institucionales adaptadas a las características particulares de cada caso y de cada víctima.

La implementación de este protocolo contribuiría a una intervención penal más coordinada, garantista y humanizada, reduciendo las brechas de atención y fortaleciendo la legitimidad del Estado en un territorio históricamente marginado y controlado por estructuras delincuenciales.

Sistema local de vigilancia judicial y penal para zonas de alta conflictividad

Se sugiere la creación de un Sistema Local de Vigilancia Judicial y Penal, orientado a supervisar de manera permanente la efectividad de las investigaciones y procesos judiciales relacionados con los delitos sexuales cometidos contra mujeres en la localidad de Los Mártires. Este sistema tendría carácter interinstitucional, integrando a la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Policía Metropolitana, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Personería de Bogotá, con el fin de garantizar el seguimiento integral de la respuesta penal y la protección de los derechos de las víctimas.

El sistema deberá permitir la identificación temprana de fallas estructurales en la judicialización, así como de patrones de impunidad, demoras procesales y deficiencias en la aplicación de la política criminal, generando informes periódicos y públicos que sirvan de insumo para la toma de decisiones normativas, operativas y presupuestales, implementando por ejemplo en mesas de trabajo.

Esta medida fortalecería la coherencia y la evaluación de los demás lineamientos propuestos, facilitando una vigilancia constante sobre la evolución de los delitos sexuales en la zona de tolerancia y promoviendo un funcionamiento armónico del territorio conforme al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y a los principios de la política criminal nacional y distrital, sin incurrir en contradicciones ni duplicidades institucionales.

Los lineamientos propuestos buscan consolidar una política criminal con enfoque territorial, diferencial y garantista en la localidad de Los Mártires, que supere la respuesta meramente reactiva del derecho penal y avance hacia una estrategia integral de prevención, protección y control. Se proponen con la finalidad de que, en la estructuración del próximo Plan Nacional de Política Criminal, del cual claramente se deriva el manejo distrital, sean utilizados e implementados contribuyendo a la seguridad y disminución de los delitos sexuales en mujeres de la zona de tolerancia de la localidad de los mártires.

Cada uno de ellos responde a los hallazgos de esta investigación, evidenciando que la violencia sexual contra las mujeres en la zona de tolerancia no puede abordarse como un fenómeno aislado, sino como el resultado de fallas estructurales en la acción estatal, la ausencia de coordinación institucional y la invisibilización histórica de las víctimas.

En esa medida, la focalización de la persecución penal, la protección reforzada, la articulación interinstitucional y la creación de sistemas de información y vigilancia judicial constituyen pilares esenciales para transformar la realidad de este territorio, garantizando que la política criminal en Bogotá D.C. se oriente efectivamente a la dignidad, la justicia y la no repetición, siempre en aras de proteger a las víctimas y dignificar la existencia femenina sin desconocer las distintas realidades.

5. Tratamiento de la hipótesis

La política criminal implementada en Bogotá D.C. entre 2021 y 2024 ha tenido una incidencia limitada en la reducción de las tasas y patrones de los delitos sexuales en las mujeres de la zona de tolerancia de la Localidad de Los Mártires, debido a la falta de articulación entre las medidas penales, administrativas y sociales, lo que ha disminuido su efectividad preventiva.

5.1 Categorías

5.1.1 Política Criminal

La política criminal constituye uno de los ejes centrales del estudio sobre la intervención del Estado frente al delito, su desarrollo teórico se remonta a Cesare Beccaria, quien sentó las bases de una concepción humanista y racional del sistema penal. Posteriormente, autores como Von Liszt también se relacionaron en el concepto de Política Criminal, quien diferenció la política social de la política criminal, manifestando que la primera busca suprimir las causas estructurales de la criminalidad, la segunda se ocupa de la reacción frente al delito y de la adecuación de las penas al delincuente, con el propósito de prevenir nuevos comportamientos delictivos.

En la doctrina latinoamericana, Eugenio Raúl Zaffaroni (1985) concibe la política criminal como un capítulo de la política general del Estado, cuya finalidad es seleccionar los bienes jurídicos que deben ser protegidos por el derecho penal y determinar los medios idóneos para garantizar dicha tutela.

A su vez, Elías Carranza enfatiza que la política criminal debe edificarse sobre la realidad social, cultural y económica del país, articulándose con las políticas sociales para abordar las causas estructurales del delito. Por ello se puede afirmar que la política criminal puede entenderse como el conjunto de decisiones, estrategias y acciones del Estado encaminadas a prevenir, controlar y reaccionar frente al fenómeno delictivo, garantizando los derechos humanos y fortaleciendo la legitimidad institucional.

En el contexto de esta investigación, esta categoría permite examinar las medidas adoptadas en Bogotá D.C. entre 2021 y 2024 frente a los delitos sexuales cometidos contra las

mujeres en la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires, valorando su eficacia y su compatibilidad con el Plan Nacional de Política Criminal propuesto para ese lapso temporal.

5.1.2 Delitos sexuales

Los delitos sexuales constituyen una de las maneras más graves de vulnerar los derechos humanos, puesto que afecta directamente los bienes jurídicamente tutelados como la libertad, integridad y formación sexual de las personas, protegidos mediante el ordenamiento colombiano, el Código Penal (Ley 599 de 2000) tutela este bien jurídico en el Título IV “Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales”, comprendido entre los artículos 205 y 228, donde se tipifican conductas como el acceso carnal violento, el acto sexual violento, el acoso y la inducción a la prostitución, entre otros.

Observando este fenómeno desde un punto de vista de enfoque de género, la violencia sexual no implica únicamente una agresión física, sino una manifestación clara de poder y dominación sobre el cuerpo de las mujeres, el consentimiento constituye entonces como un eje diferenciador entre una relación sexual y un acto de violencia.

Este fenómeno, como señala Botache (2025), es multidimensional: responde a causas estructurales y culturales y se sustenta en jerarquías patriarcales que reproducen la subordinación femenina. En el plano normativo se tiene la ley 1257 de 2008 que reconoce la violencia sexual como una forma de discriminación contra la mujer. articulado igualmente con instrumentos internacionales como Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará, que imponen a los Estados el deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia basada en género.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en distintos momentos ha afirmado que la violencia sexual refleja factores estructurales de discriminación y obliga a los Estados a que adopten políticas efectivas de protección y acceso a la justicia. Para esta investigación, esta categoría permite analizar la respuesta estatal frente a los delitos sexuales cometidos contra las mujeres en la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires en Bogotá D.C. (2021–2024)

5.1.3 Actividades Sexuales Pagas

Las Actividades Sexuales Pagas (ASP) son un fenómeno complejo que se inserta en una estructura social, económica y cultural profundamente patriarcal, definidas normalmente como un intercambio voluntario, oculta realmente un contexto de desigualdad estructural que condiciona las decisiones de las mujeres que lo ejercen.

Históricamente, la prostitución ha funcionado como un dispositivo mediante el cual el patriarcado y el machismo reafirman el control sobre la sexualidad femenina, permitiendo y legitimando la subordinación sobre el cuerpo de las mujeres al deseo masculino. Trujillo-Florián, Vargas Chaves y Arévalo Buitrago (2020) señalan que su origen y permanencia están ligados a la explotación del cuerpo femenino como símbolo de dominio y afirmación del poder masculino.

La sociedad reproduce un discurso moralizante que responsabiliza y estigmatiza a las mujeres que ejercen las ASP, pero al mismo tiempo invisibiliza la responsabilidad del consumidor y del propio Estado. Según Juliano (2005), esta estigmatización cumple una función disciplinaria que refuerza la subordinación femenina, pues el rechazo hacia las trabajadoras sexuales actúa como advertencia social sobre las consecuencias de transgredir el ideal de la “buena mujer”

En Colombia, prostitución, aunque no está penalizada tampoco cuenta con una regulación formal, pero el estado ha adoptado una política de “tolerancia sin protección”, permitiendo su ejercicio individual bajo la idea de libertad y derecho al trabajo, pero sin ofrecer garantías reales de seguridad o autonomía, enfoque ambiguo que se evidencia en las denominadas zonas de tolerancia.

Es relevante analizar las ASP como una categoría estructural y no meramente individual, ello resulta clave para comprender la incidencia de la política criminal en contextos como el de Bogotá, particularmente en las zonas de tolerancia de Los Mártires, donde las dinámicas de violencia sexual, exclusión y estigma se entrelazan de manera estructural.

5.1.4 Zona de Tolerancia

Reconocida por el ordenamiento distrital como un territorio destinado al trabajo sexual, refleja la tensión entre el reconocimiento jurídico y la exclusión social, su constitución se enmarca en los Decretos Distritales 187 y 188 de 2002, que, dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, buscaron concentrar las actividades de alto impacto en zonas comerciales de la UPZ La Sabana (102).

Luego el Decreto 335 de 2009 introdujo el modelo de Zonas Especiales de Servicios de Alto Impacto, orientado a una intervención integral que articulara componentes de salud, seguridad y acompañamiento social. Empero como mencionó la Corte Constitucional en la Sentencia T-073 de 2017, estas zonas no pueden reducirse a mecanismos de control urbano, sino que deben garantizar condiciones dignas para quienes ejercen el trabajo sexual.

Los Mártires es la única localidad de Bogotá con autorización territorial expresa para establecimientos vinculados a las actividades sexuales pagadas. Según la Secretaría Distrital de la Mujer (2019), la UPZ La Sabana presenta dos subzonas: una de trabajo en calle, con condiciones precarias, y otra con locales vigilados, donde se concentran las ganancias y la presencia institucional, segmentación que revela una jerarquización espacial que perpetúa la exclusión.

La Zona de Tolerancia de Los Mártires es un escenario donde se materializan las tensiones entre regulación estatal, control urbano y derechos humanos, a través de su estudio se pueden evidenciar contradicciones entre la norma y la realidad que se materializa, por tanto, resulta fundamental esta categoría.

5.2 Marco metodológico

5.2.1 Línea de investigación

Esta investigación se enmarca en la línea 02: estado, sociedad y cultura, la cual según el acuerdo 069 de 2022 de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca menciona:

Línea 02. Estado, sociedad y cultura: Aborda las problemáticas que surgen en los ámbitos social y público en aras por responder a las tensiones que se generan al momento de implementar los derechos a nivel nacional e internacional, la interseccionalidad, los estudios indígenas, estudios afro, estudios de familia, conflicto y sociedad, el valor del trabajo, la seguridad, la salud alimentaria e interculturalidad; el análisis de los estudios poblacionales, la circulación de saberes y construcción de identidades, el estudio de la ciudadanía y cultura política. (Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 2022)

En correspondencia con dicha línea, este texto sobre la política criminal y su incidencia en los delitos sexuales contra mujeres en la Zona de Tolerancia del sector de Mártires (2021–2024) se orienta a analizar cómo las decisiones y estrategias del Estado, a través de su política criminal, impactan una problemática social de tan alta sensibilidad y relevancia pública, como lo es la violencia sexual ejercida contra mujeres en contextos de vulnerabilidad.

De esta manera, la investigación articula la dimensión jurídico–institucional del Estado con la dimensión social y cultural del fenómeno delictivo, contribuyendo al análisis de la eficacia del Plan Nacional de Política Criminal desde una perspectiva de género, derechos humanos y ciudadanía.

5.2.2 Método de Investigación

Mario Bunge (1980) ha sostenido que el método deductivo parte de proposiciones o principios generales para lograr derivar de ellos consecuencias particulares verificables en ese sentido el presente estudio adopta el método deductivo, dado que parte de los principios teóricos y normativos de la política criminal (entendida como el conjunto de estrategias y decisiones del Estado frente al delito) para analizar su incidencia específica en los delitos sexuales cometidos contra mujeres en la Zona de Tolerancia del sector de Mártires (2021–2024).

El uso del método deductivo permite contrastar la política criminal formulada (en su dimensión legislativa y doctrinal) con la política criminal que se aplica (en su ejecución institucional y resultados empíricos), denotando posibles brechas entre la teoría penal y la realidad social.

De esta forma, la investigación busca verificar si las políticas y medidas implementadas en materia de delitos sexuales han tenido una incidencia efectiva en la prevención, sanción y atención de las víctimas, partiendo del marco general hacia el caso concreto de estudio.

5.2.3 Forma de Investigación

Según Tamayo y Tamayo (2004), la investigación teórico-práctica se caracteriza por articular la reflexión conceptual con la observación de la realidad social, de modo que el conocimiento se oriente a la comprensión y transformación de los fenómenos estudiados. Lo que genera que la teoría y la práctica se complementan, aportando fundamentos conceptuales y normativos y permitiendo verificar su aplicación y efectos en contextos específicos.

Por ende, el presente estudio adopta una forma teórico-práctica, dado que parte del análisis doctrinal y normativo de la política criminal (desde sus fundamentos conceptuales, principios y evolución legislativa), y lo contrasta con la realidad empírica de los delitos sexuales cometidos contra mujeres en la Zona de Tolerancia del sector de Mártires durante el periodo 2021-2024.

Así la fase teórica permite establecer los lineamientos y objetivos del Estado en materia de política criminal y protección de las mujeres frente a la violencia sexual, mientras que la fase práctica posibilita examinar cómo dichas políticas se implementan en la práctica, su nivel de efectividad y las posibles brechas entre lo prescrito y lo ejecutado. La combinación de ambos planos proporciona una visión integral del fenómeno, articulando la reflexión jurídica con la observación social.

5.2.4 Enfoque de Investigación

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista, P. (2014) explica el enfoque cualitativo pues manifiesta que “se fundamenta en la comprensión e interpretación de los fenómenos, a través de la recolección de datos no estandarizados, como discursos, documentos y comportamientos, con el fin de explorar cómo las personas experimentan y significan la realidad que viven”

En concordancia con lo planteado por Hernández Sampieri, el presente estudio adopta un enfoque cualitativo debido a que el fenómeno analizado, no puede comprenderse únicamente a partir de cifras o normas jurídicas, sino a través de la interpretación de cómo dichas políticas son implementadas, percibidas y vividas por los actores involucrados.

La problemática planteada implica dimensiones sociales, institucionales y subjetivas, como la coordinación entre entidades estatales, las barreras de acceso a la justicia o la experiencia de vulnerabilidad de las mujeres expuestas a delitos sexuales. En tal sentido, el enfoque cualitativo permite analizar el contraste entre la política criminal declarada (normativa y documental) y la política criminal aplicada (realidad empírica) mediante técnicas como el análisis de contenido y las entrevistas semiestructuradas, lo que posibilita identificar vacíos, contradicciones y oportunidades de mejora desde una perspectiva interpretativa más allá de lo meramente estadístico.

5.2.5 Alcance de Investigación

Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista (2014) señalan que los estudios descriptivos permiten identificar y detallar las características y rasgos relevantes de personas, grupos, comunidades o fenómenos específicos. Asimismo, explican que los estudios correlacionales buscan determinar el vínculo o nivel de asociación entre dos o más variables dentro de un contexto particular.

Como se evidencia el presente estudio adopta un alcance descriptivo-correlacional, dado que, en primer lugar, busca describir las características de la política criminal implementada en la zona de tolerancia de la Localidad de Los Mártires entre 2021 y 2024, así como perfilar la evolución de las tasas y patrones de los delitos sexuales contra las mujeres en dicho territorio, en consonancia con lo que plantea Sampieri respecto a los estudios descriptivos.

En segundo lugar, el estudio alcanza un nivel correlacional, en la medida en que pretende analizar la relación existente entre las medidas de política criminal adoptadas y la variación en los delitos sexuales registrados en el periodo, identificando si dichas políticas han tenido algún grado de correspondencia, incidencia o desconexión frente a la disminución o persistencia de la violencia sexual. Tal como lo define Sampieri, se pretende determinar si existe asociación entre la intervención penal y los resultados en materia de protección efectiva, lo cual permitirá valorar la

eficacia real del enfoque criminal aplicado en contextos de alta vulnerabilidad como las zonas de tolerancia.

5.2.6 Diseño de Investigación

“El estudio de caso implica el análisis profundo y detallado de un caso —puede ser una persona, un grupo, una comunidad, una institución o un programa— con el fin de comprender su funcionamiento, contexto y dinámica particular” Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill.

En concordancia con lo expuesto por Hernández Sampieri, la presente investigación adopta un diseño de estudio de caso, tomando como unidad de análisis la zona de tolerancia de la Localidad de Los Mártires en Bogotá D.C. durante el periodo 2021-2024. Este diseño resulta pertinente debido a que la incidencia de la política criminal en contextos de alta vulnerabilidad (como los territorios de ejercicio del trabajo sexual) no puede ser comprendida únicamente desde indicadores generales o normativas abstractas, sino desde el análisis profundo de un caso específico que permita evidenciar cómo se implementan las medidas penales y cómo son experimentadas por las mujeres expuestas a delitos sexuales.

El estudio de caso permite integrar dimensiones jurídicas, sociales e institucionales, facilitando la comprensión de las dinámicas reales de aplicación de la política criminal. Asimismo, posibilita identificar brechas entre lo normativamente previsto y lo efectivamente ejecutado, así como los factores que potencian o limitan su capacidad preventiva. Este enfoque es coherente con el propósito de la investigación, orientado no solo a describir un fenómeno, sino a producir lineamientos jurídicos y prácticos basados en la realidad observada.

5.2.7 Técnicas de recolección de Investigación

Para Arias (2012), el análisis documental es una técnica de recolección de información que consiste en la revisión sistemática, crítica y ordenada de documentos escritos, con el propósito de extraer información relevante, construir conocimiento y verificar datos a partir de fuentes existentes. Esta técnica permite al investigador acceder a información normativa, doctrinal, estadística y empírica sin alterar el contexto original de los hechos.

Por ende, la presente investigación adopta el análisis documental como principal técnica de recolección, en tanto el estudio se centra en la comprensión de la incidencia de la política criminal en los delitos sexuales contra mujeres, a partir de la revisión de fuentes normativas, institucionales y académicas, al igual que estadísticas. Lo que permite identificar tendencias, contradicciones y vacíos entre la política criminal formulada y su implementación práctica en el contexto de la Zona de Tolerancia de Mártires.

6. Conclusiones

Los hallazgos obtenidos permiten afirmar que la política criminal implementada en Bogotá D.C entre 2021 y 2024 ha tenido una incidencia limitada en la reducción de los delitos sexuales cometidos contra las mujeres en la zona de tolerancia de la localidad de Los Mártires. El análisis estadístico evidenció un comportamiento persistente de estas conductas, lo cual, sumado a la débil articulación entre las medidas penales, administrativas y sociales, demuestra una baja efectividad preventiva, además de la presencia constante de bandas criminales que impiden el cumplimiento de las medidas propuestas.

La política criminal se configura como un instrumento fundamental del Estado para orientar la prevención y reacción frente al fenómeno delictivo, cuyo desarrollo histórico y doctrinal evidencia la necesidad de trascender la dimensión puramente represiva del derecho penal. Desde los aportes clásicos de Beccaria hasta las concepciones contemporáneas de Zaffaroni, se concibe como una disciplina que integra aspectos jurídicos, sociales y políticos, y que debe articularse de manera coherente con los principios constitucionales y de derechos humanos.

De esta forma la política criminal en Colombia se estructura como una política pública compleja y multisectorial orientada al enfrentamiento de conductas socialmente reprochables mediante un amplio catálogo de respuestas jurídicas, sociales, culturales, tecnológicas y administrativas.

La configuración de esta política no puede desprenderse del contexto social, económico y cultural en el cual se ejecuta, pues una desvinculación de la realidad conduce a respuestas ineficaces, desarticuladas e incluso lesivas de la dignidad humana y del principio de ultima ratio penal.

El examen de la aplicación de la política criminal en Bogotá D.C. durante el periodo 2021-2024 evidencia un desarrollo normativo e institucional robusto en términos formales, sustentado en la creación de instancias especializadas, marcos organizacionales y lineamientos técnicos orientados a la prevención del delito, la articulación interinstitucional y el fortalecimiento del acceso a la justicia.

Sin embargo, la producción normativa y los espacios de discusión no se han traducido en intervenciones estructurales capaces de modificar las condiciones reales que inciden en la criminalidad urbana. Asimismo, la persistencia de acciones centradas en la gestión de consecuencias y no en la anticipación de riesgos revela una brecha entre el diseño normativo y la realidad territorial.

Esta distancia reproduce una dinámica fragmentada y de corto plazo, que debilita la capacidad de la política criminal para incidir efectivamente en la reducción de la criminalidad y en la protección de poblaciones vulnerables. Y aunque Bogotá cuenta con una arquitectura institucional que reconoce la complejidad del fenómeno delictivo, la ausencia de estrategias integrales, articuladas y sostenibles continúa limitando la efectividad preventiva de su política criminal, incidiendo en las estadísticas de delitos sexuales en la localidad de los Mártires

La violencia contra las mujeres en Colombia constituye un fenómeno de carácter estructural, arraigado en patrones socioculturales patriarcales que reproducen relaciones de poder desiguales y legitiman la subordinación del cuerpo femenino. Bajo este panorama, resulta indispensable implementar una Política Criminal con enfoque de género y derechos humanos, orientada a la prevención, reparación, transformación cultural y eliminación de estereotipos.

En este contexto las Actividades Sexuales Pagadas constituyen un fenómeno histórico y estructural sostenido por relaciones de poder patriarcales que han objetualizado el cuerpo femenino y legitimado su explotación bajo discursos moralizantes y utilitaristas. Aunque en Colombia la prostitución no está prohibida y se ampara en nociones de libertad y derecho al trabajo, esta permisividad opera dentro de un marco normativo incompleto que no garantiza condiciones reales de dignidad, protección ni autonomía para quienes la ejercen.

Si bien la Política Pública de ASP (CONPES 11 de 2020) reconoce la necesidad de intervenir desde enfoques diferenciales y de derechos, su implementación enfrenta barreras estructurales, especialmente por la ausencia de mecanismos de articulación, seguimiento y producción de información, como el Observatorio propuesto y aún no ejecutado.

En consecuencia, persiste una lógica estatal de la zona de tolerancia sin protección que reproduce la marginalidad, mantiene la explotación en la cotidianidad y refuerza la pedagogía social del estigma. Transformar este escenario implica superar la moralización, asumir la responsabilidad estatal frente a sus causas estructurales y garantizar condiciones que dignifiquen la vida de las mujeres que ejercen actividades sexuales pagadas en Bogotá.

El panorama en la localidad de los Mártires es demasiado desalentador pues ya una concentración desproporcionada de comisión de delitos sexuales en Los Mártires confirma la incapacidad estatal para intervenir de manera integral las condiciones socioeconómicas, culturales y de seguridad que potencian la violencia sexual.

La consolidación de bandas criminales, la marginalidad socioeconómica y la insuficiente intervención territorial han configurado escenarios de gobernanza criminal que obstaculizan la eficacia de la política criminal vigente y limitan de manera significativa la protección de los derechos fundamentales de la población femenina, lo cual demuestra que la norma no se adapta a la realidad y las necesidades puntuales.

Por último, los lineamientos propuestos en este documento constituyen una hoja de ruta orientada a la transformación del escenario actual, partiendo de la necesidad de fortalecer la persecución penal. Su adopción resulta indispensable para superar la invisibilización histórica de las mujeres afectadas por violencia sexual en este territorio, contrarrestar la expansión de redes criminales y garantizar condiciones mínimas de seguridad y dignidad humana.

Mientras la intervención estatal continúe siendo insuficiente y desarticulada, la violencia sexual persistirá como un fenómeno sistemático y normalizado; por ello, solo mediante estrategias integrales, coordinadas y sostenidas es posible avanzar hacia la reducción efectiva del delito, la reconstrucción de la confianza institucional y la protección real de las mujeres que habitan y transitan la zona de tolerancia de Los Mártires.

7. Alternativas de intervención o solución

7.1 Participación en el programa radial de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca – Radio Virtual

Figura No. 34



Fuente: Tomado de <https://www.instagram.com/p/DPzGa8KErXZ/?igsh=cmJwaHFwNjVmdnU1> por Unicolmayor Radio Virtual, 2025

Pieza publicitaria del programa radial Derecho en Unicolmayor - Maestría en Derecho Penal.

El programa radial se grabó el día 24 de septiembre 2025 bajo la moderación de la Doctora Myriam Sepúlveda López, directora de la Maestría en Derecho Penal de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, en él se discutió y planteo la relevancia de la Política Criminal desde el concepto de autores internacionales y su propia aplicación en el Plan Nacional de Política Criminal por medio de los ejes fundamentales y directrices.

Pasando a abordar como se aplica ese Plan en Bogotá como la capital del país, recordando las cifras de delitos sexuales cometidos contra mujeres en la ciudad durante las anualidades correspondientes desde 2021 hasta 2024, para remitir al oyente a las cifras contempladas para la

localidad de Los Mártires la cual tiene una Zona de Tolerancia, cifras que son desalentadoras las cuales se comentan en el programa radial.

Por ultimo se dejó una reflexión al oyente de la necesidad de que la Política Criminal en Colombia y en Bogotá se construya con base en la realidad social, para poder proteger especialmente a las mujeres victimas de delitos sexuales en aras de cumplir normas internacionales y nacionales. Esta participación en el programa radial permitió dar visibilidad a la problemática y las tensiones entre la Política Criminal en Colombia y la realidad de desprotección de las mujeres en la zona de tolerancia de la localidad de los Mártires, vislumbrando una aparente limitación en la incidencia de la política criminal en la zona de tolerancia.

7.2 Participación en el seminario de actualización en reforma al Código Penal de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

La participación en el Seminario de Actualización en la Reforma al Código Penal de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca representó un componente formativo de especial relevancia para el fortalecimiento conceptual, metodológico y analítico la presente investigación. Este espacio académico permitió acceder a un panorama actualizado sobre los lineamientos de la reforma penal, proporcionando bases técnicas indispensables para comprender los desafíos contemporáneos asociados a la persecución, sanción y prevención de los delitos sexuales en el contexto local de la zona de tolerancia.

En este escenario académico, la socialización inicial de los avances de la investigación posibilitó recibir retroalimentación técnica y sugerencias metodológicas orientadas al fortalecimiento del marco teórico y al refinamiento del análisis estadístico sobre los indicadores locales de criminalidad. Dichas interacciones contribuyeron a validar la pertinencia y coherencia del enfoque adoptado en la tesis, especialmente en lo que respecta a la evaluación del impacto de la política criminal en la Zona de Tolerancia del sector de Los Mártires, donde convergen condiciones sociales, económicas y territoriales que inciden en la vulnerabilidad de las mujeres frente a delitos de naturaleza sexual.

La ponencia expuesta en el seminario permitió otorgar una mayor visibilidad al trabajo de investigación, ya que su exposición en un escenario académico plural propició que la problemática analizada fuera presentada ante profesionales, docentes, investigadores y estudiantes vinculados a

las ciencias jurídicas y sociales. Esta socialización pública favoreció la difusión de los hallazgos preliminares y permitió instalar el tema en un espacio de reflexión colectiva, generando interés y debate en torno al impacto de la política criminal sobre los delitos sexuales que afectan a las mujeres en la Zona de Tolerancia de Los Mártires.

La apertura de este espacio académico posibilitó que la problemática fuera examinada desde múltiples perspectivas, lo que enriqueció la discusión y logró contrastar el fenómeno con experiencias, conocimientos y enfoques de quienes diariamente interactúan con la aplicación del derecho penal o desarrollan investigación en temas afines. La interacción directa con estos actores no solo validó la relevancia social y jurídica del objeto de estudio, sino que también aportó comentarios críticos y observaciones que fortalecieron la coherencia metodológica y teórica del trabajo.

De esta manera, el seminario se consolidó como un escenario clave para visibilizar los avances de la tesis, legitimar su pertinencia en el debate contemporáneo sobre política criminal y consolidar la comprensión colectiva de una problemática que afecta de manera diferencial a las mujeres en contextos de tolerancia.

8. Referencias

- Carranza, E. (s.f.). *Política criminal y humanismo en la reforma de la justicia penal*.
- Coral-Díaz, A. M. (2010). *El cuerpo femenino sexualizado: entre las construcciones de género y la Ley de Justicia y Paz*.
- Elbert, C. (2017). *Franz von Liszt: teoría y práctica en la política criminal (1899-1919)*. Buenos Aires: Prosa y Poesía American Editores.
- Gracia Hincapié, L. C., & Ortiz Rodríguez, C. A. (2021). Violencia basada en género: conceptualización y análisis de su desarrollo en el conflicto colombiano. *Revista Misión Jurídica*.
- Gracia, L., Solano, N., & Serrano, O. (2019). *Género y conflicto armado: un análisis con enfoque jurisprudencial sobre violencia sexual y violencia basada en género*.
- Juliano, D. (2005). *El trabajo sexual en la mira. Polémicas y estereotipos*. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/cpa/a/yf64fKYh9m5XKmlp9wxrCqp/?format=html&lang=es>
- Trujillo-Florián, S., Vargas Chaves, I., & Arévalo Buitrago, S. (2020). *La prostitución desde un enfoque bioético, de género y de derechos*.
- Vargas Ramírez, H. P. (2010). *Exclusión social de mujeres que han ejercido la prostitución en el barrio Santafé, en Bogotá, Colombia*.
- Von Liszt, F. (1896). *La legislación penal comparada* (Trad. A. Posada). Madrid: Administración de la Revista de Medicina y Cirugía Prácticas.
- Zambrano Pasquel, A. (s.f.). *La política criminal del siglo XXI. Quo Vadis?*
- Zaffaroni, E. R. (1985). *Manual de Derecho Penal. Parte general*. Buenos Aires: Ediar.
- Zaffaroni, E. R. (1986). *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina. Informe final*. Buenos Aires: Depalma.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2019). *Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contexto de prostitución*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2024). *Informe de gestión segundo semestre 2024 de la Comisión de Política Criminal*.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2023). *Encuesta de percepción y victimización 2023*.

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado.*
- CONPES 11. (2020). *Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas 2020–2029.*
- CONPES 4089. (2022). *Plan Nacional de Política Criminal 2022–2025.*
- Consejería de Derechos Humanos. (s.f.). *Enfoque de derechos humanos en la política criminal.*
- Defensoría del Pueblo. (2024). *Alerta temprana 004-24.*
- Fiscalía General de la Nación. (s.f.). *Protocolo de investigación de violencia sexual.*
- Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá. (2021). *Informe de resultados: Línea base de Política Pública de Mujeres y Equidad de Género.*
- Procuraduría General de la Nación. (2024). *Boletín 1364-2024.*
- Probogotá. (s.f.). *Cuadernos locales de seguridad, convivencia y justicia: Los Mártires.*
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2021). *Lectura integral de realidades: Localidad Los Mártires.*
- Secretaría Distrital de la Mujer. (2019). *Documento diagnóstico e identificación de factores estratégicos. Política Pública de Actividades Sexuales Pagadas 2019–2029.*
http://www.martires.gov.co/sites/martires.gov.co/files/documentos/diagnostico_politica_publica_de_actividades_sexuales_pagadas.pdf
- Secretaría Distrital de la Mujer. (2022). *Política Pública de Mujeres y Equidad de Género: Los Mártires.*
- Secretaría Distrital de la Mujer. (2023). *Mujeres en las localidades y mujeres cuidadoras: Los Mártires.*
- Secretaría Distrital de Planeación. (2020). *Proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.: Documento de diagnóstico. Localidad de Los Mártires.*
- Acuerdo 637 de 2016 (Concejo de Bogotá, D. C.).
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Decreto 187 de 2002 (Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.).
- Decreto 188 de 2002 (Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.).
- Decreto 334 de 2020 (Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.).
- Decreto 335 de 2009 (Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.).
- Decreto 400 de 2001 (Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.).
- Decreto 413 de 2016 (Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. - Secretaría Distrital de Seguridad,

Convivencia y Justicia).

Decreto 2055 de 2014 (República de Colombia).

Ley 51 de 1981. *Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).*

Ley 1257 de 2008. *Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.*

Ley 248 de 1995. *Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará".*

Plan Nacional de Política Criminal. (s.f.). *Documento base de política criminal.*

Sentencia C-293 de 2019 (Corte Constitucional de Colombia).

Sentencia SU-062 de 2019 (Corte Constitucional de Colombia).

Sentencia T-073 de 2017 (Corte Constitucional de Colombia).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994). *Convención de Belém do Pará.*

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979). Naciones Unidas.

Castellanos, L. (2021, 12 de septiembre). *La Piscina: la joya de arquitectura que se convirtió en un puente hacia la lujuria. El Espectador.* <https://www.elespectador.com/bogota/la-piscina-la-joya-de-arquitectura-que-se-convirtio-en-un-puente-hacia-la-lujuria/>

Revista Semana. (2023). *El ocaso de La Piscina: así está hoy lo que fue el templo del sexo y lenocinio en Bogotá.* <https://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/la-piscina-el-famoso-burdel-del-centro-de-bogota-se-convirtio-en-una-olla-del-narcotrafico-esta-es-la-historia/202300/>

Toro, J. (2021, 8 de julio). *Así era el negocio de drogas dirigido desde el exclusivo club La Piscina. El Tiempo.* <https://www.eltiempo.com/bogota/el-negocio-de-drogas-que-era-manejado-desde-el-famoso-club-la-piscina-635319>

Toro, J. (2022, 5 de junio). *La disputa del Tren de Aragua por el control de la droga en Bogotá. El Tiempo.* <https://www.eltiempo.com/bogota/la-disputa-del-tren-de-aragua-por-el-control-de-la-droga-en-bogota-687715>

Vargas, S. (2024, 12 de julio). *Estas son las localidades de Bogotá donde el Tren de Aragua opera con fuerza. Infobae.* <https://www.infobae.com/colombia/2024/07/12/estas-son-las->

[localidades-de-bogota-donde-el-tren-de-aragua-sigue-operando-con-fuerza-tras-recompensas-que-ofrecen-por-sus-tres-cabecillas/](#)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2021). *Cuadernillos de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

Arias, F. G. (2012). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica*. Caracas: Episteme.

Botache Díaz, N. (2025). *Violencia de género contra la mujer*.

Bunge, M. (1980). *La ciencia, su método y su filosofía*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Gracia Hincapié, L. C. (2025). *Género y guerra: estrategias en el conflicto armado*.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Education.

Tamayo y Tamayo, M. (2004). *El proceso de la investigación científica*. México: Limusa.

9. Bibliografía

- Baratta, A. (s.f.). *Infancia y democracia*.
- Baratta, A. (s.f.). *La situación de la protección del niño en América Latina*.
- Baratta, A. (2004). *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. México: Siglo XXI Editores.
- Cardeño Mejía, F. A. (2007). *Historia del desarrollo urbano del centro de Bogotá (localidad de Los Mártires)*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - D'Vinni S. A.
- Carranza, E. (1990). *Infancia, adolescencia y control social en América Latina* (con E. García Méndez y otros). Buenos Aires: Depalma.
- Carranza, E. (1994). *Criminalidad: ¿prevención o promoción?* San José: EUNED.
- Carranza, E. (1997). *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Siglo XXI Editores.
- Carranza, E. (2001). *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*. México: Siglo XXI Editores.
- Fula López, A. (2019). Noción de intimidad sexual desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Revista Misión Jurídica*.
- Gómez Pinto, O. O., & Zapata, S. (2020). *Efectividad de la política criminal colombiana hacia la prevención del delito*.
- Guachún Tenesaca, J. E. (2024). *Análisis socioespacial de la zona de tolerancia en la ciudad de Cuenca post pandemia*.
- Gutiérrez Ramírez, D. C., & Mejía Ama, J. R. (2015). *Sexualidades marginalizadas: un acercamiento a la zona de tolerancia en Cali, 1960-1970*.
- Ortiz Cruz, L. C., Rivera Castillo, V., Pardo Fernández, L. F., & Fajardo Hoyos, N. E. (2021). *El cuerpo de la mujer como territorio de violencia*.
- Torres, J. (2019). Zonas grises y delincuencia organizada transnacional: desafíos para la soberanía del Estado en América Latina. *Vía Iuris*, (27), 318–349.
- Torres Malagón, L. J. (2021). *Dinámicas laborales entre trabajadoras sexuales colombianas y venezolanas en la zona de tolerancia del barrio Santa Fe*.
- Von Liszt, F. (1914–1917). *Tratado de Derecho Penal* (Trad. L. Jiménez de Asúa & Q. Saldaña, 3 vols.). Madrid: Instituto Editorial Reus.
- Zaffaroni, E. R., & Croxatto, G. L. (2014). El pensamiento alemán en el derecho penal argentino. *Rechtsgeschichte Legal History*, 22, 192–212. Recuperado de

<http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/39943-pensamiento-alemanderecho-penal-argentino>

Acuerdo 001 de 2021. Secretaría Jurídica Distrital – Comisión Asesora Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario.

Acuerdo 004 de 2022. Secretaría Jurídica Distrital – Comisión Asesora Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario.

Documento de Relatoría 001 de 2021. Secretaría Jurídica Distrital.

Observatorio Ambiental de Bogotá. (s.f.). *Los Mártires*. Secretaría Distrital de Ambiente.

Resolución 071 de 2021. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Sentencia C-365 de 2012. Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia C-754 de 2015. Corte Constitucional de Colombia.