



ZONA ESPECIAL DE ALTO IMPACTO EN EL BARRIO SANTA FE, BOGOTÁ D.C.

ANÁLISIS A TRAVÉS DE UN MODELO DE CONFLICTO

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

CARLOS SÁNCHEZ GAITÁN
Estudiante

MERY EDITH RODRÍGUEZ ARIAS
Directora

CONTENIDO

	pág.
<u>INTRODUCCIÓN</u>	1
<u>CAPÍTULO 1. CONTEXTO TEÓRICO</u>	7
<u>1.1. Definiciones</u>	7
<u>1.1.1. Conflicto</u>	7
<u>1.1.2. Violencia</u>	10
<u>1.1.3. Paz</u>	14
<u>1.2. Aplicación del esquema de resolución de conflictos.</u>	16
<u>1.2.1. Problema</u>	17
<u>1.2.2. Partes</u>	18
<u>1.2.3. Proceso</u>	18
<u>CAPÍTULO 2. DELIMITACIÓN ESPACIAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS</u>	21
<u>2.1. Delimitación espacial</u>	21
<u>2.2. Antecedentes históricos</u>	22
<u>2.2.1. Surgimiento y consolidación del barrio: desde los 30 hasta 1.948</u>	22
<u>2.2.2. Las primeras migraciones: desde el Bogotazo 1.948 hasta 1.960</u>	26
<u>2.2.3. La prostitución en los cincuenta</u>	32
<u>2.2.4. Los primeros escándalos de la prostitución: la década de los sesenta</u>	32
<u>2.2.5. La proliferación del comercio: la década de los setenta</u>	37
<u>2.2.6. Barrio de subarriendo: la década de los ochenta</u>	38

<u>2.2.7. Consolidación de la prostitución: la década de los noventa</u>	40
<u>CAPÍTULO 3: CONSECUENCIAS DE LA CREACIÓN DE LA ZONA DE ALTO IMPACTO Y SUS EFECTOS</u>	44
<u>3.1. Contextualización</u>	45
<u>3.1.1. Contexto social</u>	45
<u>3.1.2. Paradoja en la protección de derechos fundamentales</u>	47
<u>3.2. Determinaciones Distritales</u>	50
<u>3.3 Impacto de la creación de la ZESAI en el proceso del conflicto</u>	52
<u>3.4. Impacto de la norma en el entorno y en la ciudad</u>	53
<u>3.4.1. Efectos en corto plazo</u>	53
<u>3.4.2. Efectividad de la norma</u>	56
<u>3.4.3. La organización de residentes de los comerciantes vinculados a servicios sexuales</u>	57
<u>3.4.4. Efecto del mediano plazo</u>	59
<u>3.4.5. Incidencia en la calidad de vida</u>	59
<u>3.5. Las medidas institucionales</u>	62
<u>3.6. La expansión de los establecimientos de prestación de servicios sexuales</u>	64
<u>CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DEL CASO DE LA ZONA DE ALTO IMPACTO APLICANDO EL ESQUEMA DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTO.</u>	69
<u>4.1. Problema</u>	70
<u>4.1.1 Manifestaciones de violencia</u>	72
<u>4.2. Partes</u>	75
<u>4.2.1. Agente Institucional</u>	76

<u>4.2.2. Agentes Sociales</u>	77
<u>4.2.3. Agentes Económicos</u>	80
<u>4.2.3.1 Trabajadoras sexuales (Mujeres y Trabajadores LGBT)</u>	82
<u>4.3. Proceso</u>	85
<u>4.3.1. Conflicto latente</u>	86
<u>4.3.2 Conflicto incipiente</u>	87
<u>CONCLUSIONES</u>	92
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	

LISTA DE TABLAS

	pág.
Tabla 1: Distribución de trabajadoras sexuales por lugar de trabajo en el barrio Santa Fe 1.991	42
Tabla 2: Tratamiento AMRC1	60
Tabla 3: Problema antes y después de la ZESAI	72

LISTA DE GRÁFICAS

	pág.
Gráfica 1: Tipología de violencia	11
Gráfica 2: Estructura del conflicto	16
Gráfica 3: Niveles de escalada del conflicto	74
Gráfica 4. Diagrama del campo conflictivo: las partes.	77
Gráfica 5. Evolución del conflicto: el proceso.	86

LISTA DE MAPAS

	pág.
Mapa 1. Localización del barrio Santa Fe	22
Mapa 2. Localización de la Zona de Alto Impacto	52
Mapa 3. Conflictos en el territorio	63
Mapa 4. Incompatibilidad de usos en las afectaciones de la ZESAI	64
Mapa 5. Establecimientos de Alto Impacto en la ZESAI	66
Mapa 6. Concentración de establecimientos ligados a servicios sexuales, 2.008	67

INTRODUCCIÓN

La creación de una zona de tolerancia en el centro de la ciudad, en el año 2.002 constituyó una medida de la administración, ajena al ordenamiento territorial local y de la cual no se tiene registro por lo menos desde la vigencia de la constitución política de 1.991. Adicionalmente, se ubicó en un barrio tradicional cuyo uso principal era el residencial desde su creación en los años treinta del siglo pasado con actividades compatibles de comercio y servicios. Los diferentes actos administrativos, tanto de creación como de reglamentación fueron suscritos dentro de un proyecto político dirigido por un prestigioso académico, que precisamente desarrolló múltiples actividades de cultura ciudadana. Durante los años siguientes y en poco tiempo se realizaron varios estudios de diagnóstico, sobre la situación de la prostitución en esta zona, así como su relación con los demás actores tales como habitantes tradicionales, comerciantes y organismos distritales.

Si bien es cierto, que la creación de la zona de tolerancia tuvo su origen en una determinación judicial, que pretendía proteger los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y familiar, la paz, la tranquilidad, la seguridad, la moralidad pública y a vivir en condiciones dignas de algunos ciudadanos habitantes de Barrios Unidos en la ciudad de Bogotá, también lo es, que fue poco lo que se hizo al respecto por parte del Distrito tanto en los recursos judiciales en posibles revisiones por parte de la Corte Constitucional, dada la importancia del tema por cuanto se trató de un fallo de tutela proferido por un juez penal municipal, que reviste la autoridad judicial para una determinación de esta naturaleza pero que constituye la base de la jerarquía de decisión judicial, existiendo instancias superiores y especializadas en los temas constitucionales, tampoco se tiene referencia alguna de actuaciones posteriores del Distrito tratándose de una situación social y humanitaria de tanta importancia, salvo los estudios de

diagnóstico ya referidos y una fallida mesa interinstitucional encargada de coordinar las acciones distritales en la zona.

Analizados los diferentes estudios realizados hasta el 2.007, efectuados por la Corporación de Universidades del Centro de Bogotá para un nuevo diagnóstico de la Zona Especial de Alto Impacto – ZESAI, como técnicamente se denomina la zona de tolerancia, así como el posterior acercamiento a las teorías de resolución de conflictos, necesariamente surgió la convicción de trabajar bajo estos dos aspectos teóricos, con el propósito de dar nuevos elementos para entender y tratar el conflicto existente, entre unas personas que la administración pública y la sociedad abandonó a su propia suerte ya que es un tema olvidado, del cual no se habla y tal vez se quiere ignorar su existencia. El presente estudio de caso abordará el siguiente problema:

Planteamiento del problema:

Desde el año 2.002 en pleno centro de la ciudad, en uno de los barrios que por años fue emblemático como área residencial, el Distrito Capital en uso de las facultades de ordenamiento territorial conferidas por la ley, demarcó un área del barrio Santa Fe como Zona Especial de Alto Impacto, en la que se permite el uso del suelo para establecimientos destinados al trabajo sexual y actividades ligadas, esta determinación cambió el paisaje de este barrio por cuanto se inició la inversión visiblemente notoria en la construcción de edificaciones dedicadas a las actividades propias de la ZESAI y paulatinamente algunas familias residentes se desplazaron a otros sectores y con ellos los comerciantes que en su momento se habían establecido para suministrar bienes o servicios, de esta forma, se inicia una disputa por el uso de la tierra entre los propietarios de establecimientos dedicados al comercio sexual y los habitantes tradicionales, que se resistían a abandonar o vender sus propiedades y perder el arraigo que en ocasiones se trataba de varias generaciones. Tanto la disputa territorial como las demás

diferencias entre distintos actores, están ampliamente registradas en estudios de diagnóstico.

Sobre este proceso se han realizado importantes estudios de descripción y diagnóstico del sector, con un fuerte componente de trabajo de campo. Estos estudios van desde el relato hecho por los propios residentes a través de documentos escritos y de videogramas que reúnen la historia del barrio Santa Fe desde su fundación, pasando por los censos y estudios de población de la Cámara de Comercio de Bogotá, hasta importantes estudios de diagnóstico contratados a instancias del Distrito Capital.

Todo este material constituye una importante fuente de información del sector, la cual no ha sido analizada suficientemente para profundizar en la comprensión del conflicto existente, así como de sus verdaderas dimensiones, razón por la cual no han producido el conocimiento o el impacto en la sociedad y en la administración que motive políticas o acciones públicas, para el tratamiento de un conflicto provocado fundamentalmente por la acción institucional, o para la evaluación de la permanencia de una zona de tolerancia en lenguaje de las normas que la creó como un área de aislamiento de actividades legales pero consideradas como incompatible con las demás actividades sociales.

En la actualidad no se conoce con certeza, cuál ha sido el verdadero impacto de la creación de la ZESAI en el barrio Santa Fe y sus efectos en el conflicto entre residentes y comerciantes de servicios sexuales, como tampoco en las demás personas involucradas en la dinámica de una zona de alto impacto.

Con el propósito de despejar el problema planteado y para efectos de este estudio se ha formulado la siguiente pregunta:

¿La creación de una Zona Especial de Servicios de Alto Impacto – ZESAI ligada a la localización y funcionamiento de establecimientos destinados al trabajo sexual y actividades conexas, por parte del Distrito Capital en un área residencial, propició la escalada de un conflicto tradicionalmente regulado por los propios residentes?

Objetivos

Los objetivos propuestos para este estudio son:

Objetivo General:

Realizar un mapeo del conflicto del barrio Santa Fe, utilizando las herramientas propias del esquema de análisis de conflictos: Problema, partes y proceso, para establecer si la determinación del Distrito Capital, de crear una Zona Especial de Alto Impacto, escaló el referido conflicto.

Objetivos Específicos:

1. Sistematizar la información existente en diferentes estudios, sobre cada una de las etapas del conflicto del barrio Santa Fe.
2. Profundizar sobre el análisis del conflicto en relación con la disputa territorial en el área de la ZESAI del barrio Santa Fe, por parte de los diferentes actores.
3. Dentro del concepto de las “cuestiones sustanciales y de satisfacción” estudiar la viabilidad de la existencia de la ZESAI como mecanismo artificial de resolución de una situación social como es la prostitución y todas las demás actividades conexas y complementarias.

Metodología:

Para la selección de la metodología se tuvo en cuenta la pregunta que motivó la investigación, relacionada con la creación de una Zona Especial de Alto Impacto, que es una norma de ordenamiento del territorio para un área perfectamente determinada y su incidencia en las relaciones de un conflicto territorial y social que por décadas tuvo una autorregulación por parte de los diferentes actores. Por ello, se trata de un estudio de caso por tratarse de una modalidad investigativa que se realiza en las ciencias sociales cuyo objeto es “estudiar en profundidad o en detalle una unidad de análisis específica, tomada de un universo poblacional” tal como lo señala César A. Bernal en la página 116 de la tercera edición del libro Metodología de la Investigación, que a través de un modelo de conflicto aplicado a informaciones, estudios y diagnósticos previamente realizados por terceros, constituyen una importante fuente de investigación para profundizar en la comprensión y verdadera situación del conflicto actual en el barrio Santa Fe.

La relevancia de este estudio para la ciencia política, se cifra en evidenciar un caso en particular, la ZESAI del barrio Santa Fe, las relaciones de poder del Estado frente a personas en condición de prostitución; el proceso de toma de decisión de los poderes públicos tanto judicial como legislativo y ejecutivo que culminaron con la creación de la ZESAI, la funcionalidad de la participación ciudadana en los procesos de decisión política que puede modificar la vida de un barrio tradicional de la ciudad capital, todo esto con el propósito de profundizar y conocer los efectos del ejercicio del poder político del Estado en el escalamiento de un conflicto tradicionalmente incipiente en el barrio Santa Fe.

Para estos efectos se procederá en un primer capítulo a establecer el marco teórico y conceptual que básicamente se refiere a definiciones de diferentes términos que se utilizarán en el estudio, tales como violencia, paz, conflicto, etcétera, posteriormente se procederá a explicar el triángulo de la estructura del

conflicto: problema, partes y proceso; en un segundo capítulo se aproximará a un contexto histórico sobre la vida del barrio, haciendo énfasis en las relaciones existentes entre los residentes y las personas en condición de prostitución y los comerciantes dedicados a la explotación de estas actividades, para conocer si existía o no un conflicto por estas relaciones, si existía o no violencia y cómo se manifestaba; el tercer capítulo estudiará las causas de la creación de la ZESAI, sus efectos a corto y mediano plazo, si esta declaratoria elevó o no los niveles del conflicto, la violencia que se registra y las diferentes formas e intensidad de dicha violencia; en un cuarto capítulo, conociendo y utilizando los diferentes estudios sobre la ZESAI, los resultados del segundo y tercer capítulo y empleando el marco teórico dispuesto en el primer capítulo, sistematizar esta información y realizar un mapeo del conflicto para conocer el problema, las partes y el proceso del conflicto de la ZESAI del barrio Santa Fe; para finalizar, se presentarán las conclusiones de este estudio.

CAPÍTULO 1

CONTEXTO TEÓRICO

Para proceder a caracterizar el conflicto presente en el barrio Santa Fe a razón de la normativa de localización de la Zona Especial de Servicios de Alto Impacto, es indispensable presentar un marco teórico y conceptual que constituya la base del enfoque bajo el cual será estudiado el caso.

Para introducir el desarrollo de los conceptos es importante resaltar que la revisión literaria que se realizó para construir el marco conceptual permitió entrever una limitada profundización en el tratamiento de los conceptos propuestos. Pues bien, se reconoció de entrada una inclinación generalizada al estudio del conflicto desde la perspectiva del conflicto armado, lo cual conduce al sesgo por la equívoca tendencia de asumir el conflicto y la violencia como términos equivalentes, reduciendo la complejidad de los conceptos. Para el propósito planteado en el presente caso de estudio fue imperioso acudir a definiciones más amplias de conflicto, violencia y paz, conceptos que serán presentados a continuación.

1.1 Definiciones.

1.1.1. Conflicto. Múltiples definiciones se acercan a la conceptualización del conflicto que se distancian de su concepción violenta, a continuación se presentan algunas de ellas:

Para A. Curle el conflicto es una situación en la que "un individuo desea algo que no puede ser conseguido, sino a costa de otro individuo o grupo que también lo desea"¹.

¹ Ver Curle, Adam. *Conflictividad y Pacificación*. 1987. p. 15.

De acuerdo a Vicenç Fisas el conflicto se define:

“como una situación en la que un actor (una persona, comunidad, estado, etc.) se encuentra en oposición consciente con otro actor (del mismo o diferente rango), a partir del momento en el que persiguen objetivos incompatibles (o éstos son percibidos como tales), lo que los conduce a una oposición, enfrentamiento o lucha”²

Peter Wallensteen, por su parte, le define como una “situación social en la cual un mínimo de dos partes pugnan al mismo tiempo para obtener el mismo conjunto de recursos escasos”³.

Aunque como generalidad las tres definiciones presentadas llevan implícita la aceptación del conflicto como una *pugna*, esta premisa puede ser relativizada a partir de un examen de la misma. Asumir el conflicto como una *pugna* (como lo hace Wallensteen) conlleva necesariamente a pensar el conflicto términos de acción. Sin embargo, no del todo se deben reducir los conflictos a la acción, pues igualmente pueden existir a partir de una simple percepción de incompatibilidad de objetivos sin que ésta se manifieste. La relativización de esta premisa es importante en tanto exhorta a la aceptación de la existencia tanto de los conflictos que presentan una expresión externa (una acción), como de los que se presentan en un estado potencial, es decir en contextos que aún no tienen expresiones externas. En este orden de ideas, no necesariamente debe haber una manifestación de una evidente acción violenta en el conflicto, pues también pueden presentarse aquellos que se desarrollan sin expresiones externas claras de las partes. La situación de conflictos sin expresión externa tienen lugar en aquellos eventos en que persisten objetivos que no son necesariamente concebidos como incompatibles por las partes, y en los que, además, alguna de las partes aún no tiene conciencia de ello. Este es un caso frecuente de violencia estructural, concepto que se definirá más adelante en este mismo capítulo.

² Ver Fisas Armengol, Vicenç. *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. 1952. p. 74.

³ Ver Wallensteen, Peter. "Marco teóricos para la resolución de conflictos" en *Revista Estudios Internacionales*, IRIPAZ. No.1 año 1.(1990)

Una ejemplificación para entender cuándo se puede presentar un conflicto que no tiene una expresión externa (acción) en la totalidad de las partes se presenta cuando los empleadores alargan las jornadas laborales más allá de lo permitido legalmente o de las condiciones normales, y el empleado asume la imposición como algo natural, posicionándose como un objeto pasivo de la violencia pero sin asumir una respuesta de contradicción por su parte. La situación planteada en el ejemplo anterior, presenta evidentemente un conflicto en un estado potencial que se caracteriza porque aún no ha asumido una manifestación formal en la acción y por tanto no se puede definir como una *pugna* de intereses opuesto en el sentido explícito de la acción, dado que los empleadores no tienen la conciencia de la incompatibilidad de intereses y por tanto no asumen una posición ante el conflicto. Por supuesto, tiempo más tarde podrá alterarse el estado del conflicto en la medida en que aumente el grado de conciencia de las partes, quienes podrán o no asumir acciones en la disputa.

A pesar de la ausencia de un consenso unificado sobre la definición del concepto, es posible extraer de estas definiciones algunos elementos en común que permiten reconocer un conflicto. Valenzuela reconoce a partir de la revisión literaria realizada por Barón los siguientes elementos:

1. El conflicto incluye intereses opuestos entre individuos o grupos en situación de suma cero.
2. Estos intereses opuestos deben ser reconocidos para que exista el conflicto.
3. El conflicto involucra la creencia, por cada parte, de que la otra obstaculizará (o ya ha obstaculizado) sus intereses.
4. El conflicto es un proceso, surge de relaciones existentes entre individuos o grupos y refleja sus interacciones anteriores y el contexto en el que se dieron.
5. El conflicto implica acciones de una o ambas partes, que de hecho obstaculizan los objetivos de la otra.⁴

⁴ Citado por Valenzuela, Pedro. "La estructura del conflicto y su resolución". 1995. p. 3.

Habría que añadir a esta propuesta un elemento adicional mencionado por los autores estudiados, que Barón pasa por alto, que los intereses de los actores se manifiestan sobre bienes o recursos limitados, sobre los cuales busca consolidar el poder y control.

Las anteriores conceptualizaciones presentan aportes valiosos en tanto permiten reconocer los conflictos de diferentes naturalezas y niveles, superando el sesgo reduccionista que limita el estudio del conflicto al estudio de la violencia física. Extender la concepción del conflicto permite comprenderle como un elemento necesario que constituye el motor del cambio social, como lo asume la teoría clásica de conflictos.⁵ Al respecto J. Galtung, lo reconoce también como un hecho natural, estructural y permanente en el ser humano, que representa un momento de crisis y oportunidad.⁶ Por último, es necesario resaltar que, entendiendo que los conflictos son inherentes a la condición social humana y representan oportunidades de cambio, el tratamiento primordial que se debe propiciar en torno a los conflictos no debe ser eliminarlos sino, por el contrario, aprender a regularlos de manera que se potencialicen sus efectos positivos.

1.1.2. Violencia. Así como de manera generalizada el estudio del conflicto se redujo a la concepción del conflicto armado, la conceptualización de la violencia se limitó por mucho tiempo al estudio de la violencia armada y de las guerras como su principal expresión. La comprensión de la violencia que se acoge a continuación trasciende el conocimiento tradicionalmente generalizado de la violencia que le asocia con el ejercicio deliberado de la fuerza para causar un daño físico en personas u objetos, con el propósito de conseguir un fin deseado; y abarca, entre otros elementos, un entendimiento más amplio que vincula “la coacción de carácter psicológico y la intención de hacer daño moral”⁷. Bajo esta

⁵ Comparar Fisas Armengol. *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. p. 168.

⁶ Comparar Calderón Concha, Percy. "Teoría de conflictos de Johan Galtung". 2009. p. 67.

⁷ Ver Valenzuela. "La estructura del conflicto y su resolución". 1995. p. 3.

comprensión, la violencia no solo se presenta como una forma de “hacer”, sino también de “no dejar hacer”⁸.

En este marco de ampliación de la perspectiva de estudio de la violencia, se resalta la acepción que propone J. Galtung, quien la define como “la causa de la diferencia entre lo potencial y lo efectivo”⁹. La definición que propone Galtung es acogida para el desarrollo de este estudio en tanto permite examinar las condiciones individuales y sociales que ocasionaron el aislamiento social de la población y el carácter de su confinamiento en un área delimitada físicamente, ejemplo manifiesto de *violencia estructural*, que es una de las tres formas de violencia propuestas por Johan Galtung.¹⁰

1. Violencia directa o personal: se manifiesta en la acción coercitiva que ocasiona daños en los individuos y los objetos, puede ser de tipo físico, verbal o psicológico, y se representa una relación: sujeto – acción – objeto. Para el autor, esta violencia se representa como violencia tipo I según su clasificación tipológica (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Tipología de violencia

	Violencia como acontecimiento	Violencia como algo permanente
Violencia como acción	I	II
Violencia como no acción	III	IV

Fuente: Tomado de Galtung, Johan. “Contribución específica de la irenología al estudio de la violencia: tipología” en La violencia y sus causas. UNESCO. 1.981. P 94

⁸ Comparar Fisas Armengol. *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. p. 66.

⁹ Citado en Valenzuela, Pedro. “La estructura del conflicto y su resolución”. p. 56.

¹⁰ Comparar Calderón Concha. “Teoría de conflictos de Johan Galtung”. p. 75.

2. Violencia indirecta o estructural: Se representa por la violencia tipo IV (ver gráfica 1) que se manifiesta en los sistemas sociales, políticos y económicos de las sociedades. De acuerdo a Galtung, se presenta cuando “los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas somáticas y mentales están por debajo de sus realizaciones potenciales”¹¹.

Como se mencionó anteriormente la violencia estructural tiene lugar en las contextos en los que las condiciones reales son menores que el potencial de su deber ser. Una ejemplificación de los alcances de la violencia estructural la presenta Valenzuela:

Una persona que haya muerto de tuberculosos unos siglos atrás, cuando aún no se había descubierto la forma de curar esta enfermedad, no se consideraría víctima de la violencia estructural; pero si una persona muere por causa de esa enfermedad en las postrimerías del siglo XX si sería víctima de la violencia estructural, puesto que existen los conocimiento y los recursos para curarla.¹²

Galtung precisa ante la concepción del nivel potencial de realización como “aquello que es posible con un nivel dado de conocimientos y recursos”¹³, clarificando el punto de referencia sobre el cual se deben estudiar las condiciones reales para la identificación de contextos de violencia estructural. La violencia estructural tiene lugar cuando se presentan condiciones de la estructura social, económica y política que son evitables e impiden la autorrealización de las personas, y la satisfacción de sus necesidades básicas, de acuerdo a Galtung los mecanismos en los que se ejerce esta violencia son: explotación, penetración, fragmentación, marginación. Y según el tipo de perjuicio que causa a los hombres plantea el autor tres categorías de violencia estructural¹⁴:

¹¹ Citado en Curle. *Conflictividad y Pacificación*. p. 12.

¹² Citado en Valenzuela. “La estructura del conflicto y su resolución”. p. 56.

¹³ Citado en Valenzuela. “La estructura del conflicto y su resolución”. p. 56.

¹⁴ Comparar Galtung, Johan. “Contribución específica de la irenología al estudio de la violencia: tipología” en *La violencia y sus causas*. 1981. pp. 97 – 99.

Pobreza estructuralmente condicionada: privación de necesidades materiales básicas, es decir una violencia dirigida al cuerpo humano pero que no se atribuye a la acción directa de un tercero.

Represión estructuralmente condicionada o tolerancia represiva: privación de derechos humanos.

Alienación estructuralmente condicionada o intolerancia represiva: privación de necesidades superiores.

3. Violencia cultural: según Galtung se refiere a una expresión simbólica de la violencia en la que elementos culturales ocasionan y legitiman expresiones de violencia directa y estructural, e igualmente adquieren un efecto inhibitor o represor, que promueve el conformismo y evita las acciones contra la violencia. Estas expresiones se refieren precisamente a los elementos culturales que legitiman la violencia en defensa de la religión, en las relaciones de género, la explotación desahogada de recursos naturales y la implementada para mantener el control estatal, entre otros.¹⁵

4. La violencia institucional. La violencia institucional es una de las formas que adquiere la violencia estructural. En el propósito de estudio del conflicto del barrio Santa Fe a causa de la normatividad de localización de las actividades de alto impacto en él, este concepto presenta un marco esencial para la comprensión de la expresión que asumió el conflicto en el territorio dada la naturaleza de los actores que se sumaron los últimos años. El concepto de la Violencia Institucional comprende el uso arbitrario e ilegítimo del poder por parte de los agentes del Estado en función de sus labores, y el cual es propiciado por la naturaleza de sus funciones. Para la Organización de Naciones Unidas la violencia institucional se

¹⁵ Comparar Galtung, Johan, "Violencia cultural", Citado por Calderón Concha. "Teoría de conflictos de Johan Galtung" .2009. p. 75.

define como "las diferentes formas de violencia practicadas por las instituciones del Estado, sus órganos y agentes en función del mantenimiento de la ley y el orden, esto es del control social"¹⁶. Esta expresión de la violencia tiene lugar en los Estados de Derecho, en donde las instituciones y los gobernantes tienen como deber velar por la integridad de los ciudadanos, la violencia institucional se presenta cuando la actuación de las instituciones ocasionan daños a la población y vulneran sus derechos, y estas actuaciones se encuentran aparentemente respaldadas por un marco institucional y por el monopolio del poder que concentra el Estado y sus instituciones.

La violencia institucional se caracteriza además porque puede llegar a ser aceptada por sus víctimas e incluso puede ser legitimada social y legalmente, bajo el ejercicio del poder estatal.¹⁷ Las decisiones de las instituciones públicas tienen siempre incidencias en el desarrollo de las dinámicas territoriales, bien sean sociales, económicas o de cualquier otra índole. La situación latente en el barrio Santa Fe responde a una situación en la que los jueces, en respuesta a las demandas de la sociedad por la defensa de sus derechos fundamentales, y el Estado como regulador de las actividades de los particulares determinaron circunscribir el ejercicio del trabajo sexual a un área particular de la ciudad, por ser una actividad socialmente indeseable en zonas residenciales. Esta decisión tuvo un efecto inminente en las dinámicas del barrio que serán desarrolladas en este estudio para determinar el alcance de esta actuación institucional y su relación con la vulneración de los derechos de los residentes del sector.

1.1.3. Paz. Introducir la noción de paz implica necesariamente conducir a la ausencia de toda manifestación de violencia y por tanto su conceptualización se define en función de la concepción de violencia, una acepción amplia del concepto proporciona un concepto más incluyente de la paz. En su comprensión más

¹⁶Ver UNICEF. "La violencia contra niños, niñas y adolescentes.". 2006. p. 54.

¹⁷ Citado en Valenzuela. "La estructura del conflicto y su resolución". p. 57.

amplia, bajo los preceptos de Galtung, la paz conllevaría la supresión de cualquier forma de violencia tanto directa como estructural.¹⁸

Así, la definición de Paz debe trascender el paradigma Hobbesiano que reduce la paz a la ausencia de una guerra, y por tanto no puede limitarse a la mitigación y prevención de la violencia directa. En contraposición, el concepto abarca en si mismo cada una de las manifestaciones de la violencia física y psicológica. En el sentido más amplio el concepto de la Paz supone tanto la supresión de la violencia directa, que se presume alcanzable a través del desarme, como de la violencia estructural asociada a las condiciones de inequidad económica, abandono del Estado, exclusión social e inestabilidad institucional;¹⁹ y requiere para su mitigación mecanismos de equidad, autonomía, solidaridad, participación y autosuficiencia.²⁰ En concordancia con la comprensión de la paz como contraposición a las injusticias sociales de la violencia estructural, Vicenç Fisas la define como una “situación, un orden, un estado de cosas caracterizado por un elevado grado de justicia y una expresión mínima de violencia”²¹.

Frente a las condiciones para conseguir la paz, Curle afirma que la paz se caracteriza por la presencia de condiciones y circunstancias deseadas: “es un estado o condición gracias a la cual los individuos o grupos interesados sacan más ventajas que desventajas. Es la colaboración armónica y constructiva”²², por ello la paz solo es posible de concretar en un contexto de relaciones de igualdad, afirmando que demanda ineludiblemente una disposición de las partes para mediar en la resolución o la prevención de los conflictos.²³

¹⁸ Citado en Curle, *Conflictividad y Pacificación*. p. 12.

¹⁹ Comparar Walteros Rangel, Diego Andrés. “Las concepciones de la construcción de paz: entre la estabilidad y la eficacia”. En Galtung Johan; Fisas, Vicenç, et al. "Estado y ciudadanía para la paz, serie documentos para la paz". 2011. p. 20.

²⁰ Comparar Galtung. “Contribución específica de la irenología al estudio de la violencia: tipología” en La violencia y sus causas. p. 105.

²¹ Ver Fisas Armengol. *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. p. 74.

²² Ver Curle. *Conflictividad y Pacificación*. p. 12.

²³ Comparar Curle. *Conflictividad y Pacificación*. p. 13.

1.2. Aplicación del esquema de resolución de conflictos.

Para proceder a la comprensión y análisis del conflicto, se apelará a la estructura de análisis de conflicto planteado por Pedro Valenzuela, que consiste en estudiar el conflicto desde tres elementos de análisis: “Partes – Problema – Proceso”, como se representa en la gráfica 1.

Gráfica 2. Estructura del conflicto



Fuente: Tomado de “Democracia y resolución de conflictos políticos”, por Manuel E. Salamanca

Debe rescatarse que este análisis del conflicto es propuesto a partir de un esquema triangular planteado inicialmente por J. Galtung quien formuló el estudio a partir de una estructura compuesta por los elementos: “*Estructura- Actitudes- Comportamientos*”, sobre esta base, J.P. Lederach replanteó el tratamiento de los elementos proponiendo un análisis a partir de los elementos: “*Personas- Problemas - Proceso*”.²⁴ Y, finalmente, es a partir de este esquema que Valenzuela formula la estructura adoptada para el análisis a partir de: “*Partes – Problemas - Proceso*”²⁵ (Ver gráfica 1).

La escogencia del esquema de Valenzuela sobre los propuestos por Galtung y Lederach se sustenta en que permite una mayor inclusión en el campo de estudio de los sujetos que intervienen en el problema, reconociendo además de la vinculación de personas, actores de diferentes naturalezas y escalas que inciden

²⁴ Comparar Calderón Concha. "Teoría de conflictos de Johan Galtung". p. 72.

²⁵ Citado en Valenzuela. "La estructura del conflicto y su resolución". p. 57.

en el curso de desarrollo del conflicto. Debe aclararse que si bien el esquema expuesto propone el estudio del conflicto a partir de tres componentes que deben ser caracterizados de manera independiente, no se excluye el reconocimiento de que en la práctica se relacionan de manera interdependiente para dar vida al conflicto. Por tanto su comprensión se debe fundamentar en un conocimiento interrelacionado de los componentes, bajo el entendimiento además de que, como el conflicto es un proceso, las relaciones identificadas adquieren valores determinados en función de las condiciones de espacio y tiempo en las que se inscribe el estudio.

1.2.1. Problema. El primer elemento, como lo señala Valenzuela se refiere a “la causa del conflicto, los puntos de disputa, los intereses y las necesidades de las partes, las visiones del futuro, las diferencias esenciales y los valores que las separan”²⁶. De la comprensión de las causas que separan a las partes se puede clasificar la naturaleza del conflicto, Manuel Salamanca identifica las siguientes clases de conflicto:

De ello se desprende una tipología que nos permite identificar clases de conflictos: de intereses, de valores, de fines y de medios, de atributos sobre la causa de algún fenómeno, de comunicación, e inclusive irreales cuando obedecen a problemas que surgen por oposiciones sin fundamentos en la realidad.²⁷

Frente a las causas que generan los conflictos la escuela subjetivista atribuye a los factores personales el surgimiento de los conflictos constituyéndose en una condición “*innata en todas las sociedades animales*”, en oposición la escuela estructuralista supone que el punto de partida es la estructura social más no la naturaleza humana. Sin embargo, el enfoque psicosociológico presenta una

²⁶ Ver Valenzuela. “La estructura del conflicto y su resolución”. p. 61.

²⁷ Ver Salamanca, Manuel Ernesto. “Democracia y resolución de conflictos políticos, Perspectivas y desafíos”. 2000. p. 68.

comprensión más amplia atribuyendo la generación de conflictos a la interacción de los individuos y los sistemas sociales.²⁸

1.2.2. Partes. El segundo elemento hace referencia a los actores que se encuentran involucrados en el conflicto, vinculando individuos, organizaciones e instituciones de diferentes naturalezas y escalas. En la caracterización de los actores se debe presentar el mayor entendimiento posible de las actitudes que asumen en el conflicto y cómo se identifican en él, igualmente de su composición, y de sus formas de organización y movilización.

La estructura interna de las partes es un determinante fundamental que condiciona la dinámica del conflicto. Para comprender su estructuración Alejandro San Martín destaca los siguientes elementos: las motivaciones, los valores (de vital importancia pues la incompatibilidad de valores es per se la causa del conflicto), las creencias, el grado de organización interna, las relaciones internas en la parte, y el tamaño, fuerza y factores externos a la parte que tengan implicaciones internas.²⁹ Igualmente, Salamanca resalta al respecto que, para interpretar correctamente el poder potencial de las partes, es necesario determinar su “*base potencial*”. La cual se soporta en tres elementos:

1. Los recursos: humanos, territoriales, militares, económicos.
2. Las formas de movilización: poder, símbolos, recompensas.
3. Los instrumentos desarrollados para el ejercicio del poder.³⁰

1.2.3. Proceso. El último elemento de análisis se refiere al curso de desarrollo del conflicto. Su análisis parte de comprender que el conflicto no es un fenómeno

²⁸ Comparar Valenzuela. “La estructura del conflicto y su resolución”. p. 61,

²⁹ Comparar San Martín, Alejandro. “Esquema para un trabajo de investigación sobre el conflicto en la sociedad peruana”. 1989. p. 32.

³⁰ Comparar Salamanca. “Democracia y resolución de conflictos políticos, Perspectivas y desafíos”. p. 69.

estático sino dinámico, que se ha manifestado a través de diferentes etapas, lo cual le reconoce una continuidad temporal. Al respecto J. Galtung plantea que un conflicto se desarrolla de tres momentos que se diferencian entre sí por el nivel de conciencia de las partes:

Conflicto latente: momento en el que surge una incompatibilidad, y las partes apenas tienen una percepción mínima sobre la posible emergencia de una disputa.

Conflicto incipiente: momento en el que se tiene conciencia sobre la incompatibilidad y las partes asumen actitudes sobre el problema que les afectaran tanto a ellos mismos como a las partes opuestas.

Conflicto manifiesto: momento en el que se adopta una conducta que involucra un comportamiento.³¹

Diferentes vertientes académicas discuten el orden de secuencia de los momentos, debatiendo si los conflictos presentan dinámicas de conflicto latente a incipiente y luego manifiesto, o de conflicto incipiente a latente y luego manifiesto. De acuerdo a Mitchell, la ejecución de una acción en medio del conflicto conlleva implícita la creencia de poder alterar las aspiraciones de la contraparte, al respecto afirma que la conducta se refiere a “las acciones de las partes con la intención de hacer que el oponente modifique o abandone sus metas”³². Por supuesto, estas conductas no deben ser necesariamente comprendidas como violentas e incluso pueden no dirigirse directamente a la parte oponente.

En el marco del conflicto como proceso dinámico, la acción que asume cada parte conlleva una reacción de su contraparte. De estas mismas dinámicas se desprende la posibilidad de acabar el conflicto, como lo menciona Salamanca: “En el proceso mismo de un conflicto surge la posibilidad de su resolución. Algunas serán pacíficas, otras no”³³. Sin embargo, del curso de acción que toma el conflicto diferentes reacciones pueden esperarse, y así como la resolución del conflicto es

³¹ Ver Calderón Concha. "Teoría de conflictos de Johan Galtung". p. 72.

³² Citado en Valenzuela. "La estructura del conflicto y su resolución". p. 57.

³³ Ver Salamanca. "Democracia y resolución de conflictos políticos, Perspectivas y desafíos". p. 70.

una opción, el conflicto puede adquirir también dinámicas indeseables, manifestadas en su ampliación o escalada. La ampliación de un conflicto se presenta cuando este se extiende a causa de la adhesión de nuevos elementos al conflicto, bien sean partes o puntos de disputa. La escala, por otra parte se presenta cuando se intensifican los niveles de acción contenciosa entre las parte, esta modalidad puede presentarse en forma de espiral con la intensificación en la reacción de las partes que incrementan progresivamente el impacto de sus respuestas.

Expuestos los elementos teóricos y definiciones que se utilizarán en el estudio, en el siguiente capítulo se concreta el contenido de lo que representa una Zona Especial de Alto Impacto, la delimitación en lo físico espacial y la historia de un conflicto mantenido hasta el año 2.002, en estado de insipiencia en el barrio Santa Fe, en la Ciudad de Bogotá.

CAPÍTULO 2

DELIMITACIÓN ESPACIAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El conflicto de la Zona Especial de Alto Impacto (ZESAI) tiene una delimitación específica en el espacio físico y en el tiempo que coincide con la expedición del Decreto Distrital que la creó. También tiene unos antecedentes de conflicto que no alcanzaron en ningún momento el nivel de violencia estructural y directa hoy existente ZESAI, ya que los diferentes actores en cierta forma se auto regularon por décadas, logrando una convivencia relativamente tolerable.

La Zona Especial de Servicios de Alto Impacto - ZESAI, se refiere a una categoría especial de áreas de actividad que fue definida por el Decreto Distrital 469 de 2003 (primera revisión del POT), el cual se definió como: "Zonas de servicios para actividades relacionadas con los usos ligados al trabajo sexual, la diversión y el esparcimiento, y los demás comercios y servicios que determine la ficha normativa."³⁴

Este capítulo se detendrá en ¿Cómo fue el conflicto entre residentes y quienes ejercían las actividades relacionadas con el trabajo sexual, su proceso y las formas de violencia que se ejercían antes de la creación de la ZESAI en el año 2.002?

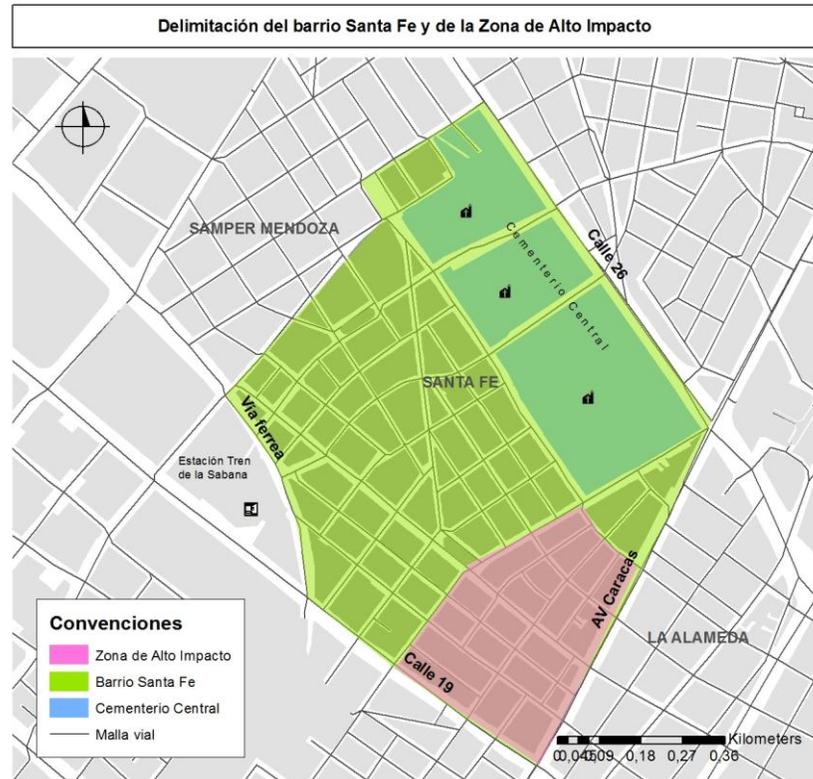
2.1. Delimitación espacial.

El barrio Santa Fe hace parte de la UPZ 92: La Sabana, ubicada en la localidad número 14 Los Mártires, en el centro de la capital. El barrio limita al costado norte con la calle 26 y el Cementerio Central, al oriente con la Avenida Caracas, al occidente con el barrio Samper Mendoza y al sur con la vía férrea y la calle 19.

³⁴ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto 469 de 2.003". 2003.

La Zona Especial de Servicios de Alto Impacto (en adelante ZESAI), reglamentada en el año 2.002, y objeto de este estudio, se localiza al interior del barrio Santa Fe, en su extremo nororiental, en el polígono comprendido por la Transversal 17, la Avenida Caracas y la calle 19.

Mapa 1. Localización del barrio Santa Fe



Fuente: Elaborado por el autor del presente estudio con base en información obtenida por Secretaría Distrital de Planeación. Tema de búsqueda: Cobertura de manzanas y equipamientos de Bogotá. 2006

2.2. Antecedentes históricos.

2.2.1. Surgimiento y consolidación del barrio: desde los 30 hasta 1.948. El surgimiento del barrio Santa Fe se remonta a la década de 1.930, propuesto como uno de los proyectos de ensanche del plan regulador de Bogotá, su consolidación se caracterizó por la residencia de las clases altas capitalinas, hasta 1.948,

cuando la violencia que desató el Bogotazo marcó un giro definitivo en las dinámicas demográficas de la ciudad.

El plan regulador de Bogotá fue propuesto por el arquitecto vienés Karl Brunner por encomienda del gobierno nacional de Olaya Herrera al inicio de la década. Hasta entonces la configuración urbana de la capital se definía por un núcleo central que concentraba servicios e instituciones, y pequeños núcleos se proponía construir el tejido urbano que uniría los núcleos de manera funcional y armónica, el barrio Santa Fe se localizó en el denominado ensanche de occidente. El ensanche de occidente fue propuesto en función de la carrilera del tren del Nordeste para rellenar el vacío urbano entre el Cementerio Central y la Estación del tren de la Sabana, hitos que marcaron el desarrollo de las dinámicas del barrio.³⁵ En tanto se localizó al occidente de la AV Caracas, la cual generaba una barrera física con la ciudad central, el Santa Fe fue concebido como un barrio periférico del centro tradicional física y socialmente.³⁶

En 1.938 la constructora Ospina y CIA comenzó las labores de urbanización, en las viviendas construidas residió la clase alta de la sociedad, políticos y militares de reconocido nombre, y migrantes europeos (judíos alemanes, polacos, rusos, entre otros, que huían de la Segunda Guerra Mundial), quienes encontrarían en el sector tipologías de vivienda diferentes a las del centro tradicional que se ajustarían a las nuevas tendencias que llegaban desde Europa a la capital, lo cual la ratificaría como una periferia social del centro tradicional.³⁷

1. La hibridación de la cultura criolla y eurosemita. Así, en los años 40 el barrio se consolidó como un espacio de afirmación de los migrantes europeos y de la clase

³⁵ Comparar Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá”. p. 54.

³⁶ Comparar Mesa interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el Distrito Capital – Mesa ZESAI. “Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto” 2008. p. 6.

³⁷ Comparar Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá”. p. 55.

alta criolla. Fue este contacto con los migrantes extranjeros el que posiblemente marcó en un principio el rumbo del barrio en los años venideros, como lo afirma Rueda Enciso: “Esto creará una generación con una mentalidad diferente a la mojjigata y rezandera de la ciudad, pues al tener contacto con toda esa gente de diferentes culturas y religiones, los va a hacer entender las cosas un poco diferente”³⁸. Las principales implicaciones de este sincretismo se manifestaron en las formas de uso y aprovechamiento del suelo: la construcción de edificios con fines rentistas y la aparición de establecimientos para la diversión nocturna, extraídos de las culturas europeas y que aún eran poco populares en la capital.

El Santa Fe se consolidó como un barrio rentista, principalmente producto de las dinámicas de los emigrantes judíos que con sus capacidades económicas construyeron edificaciones multivivienda para ser arrendados, y en menor medida los rentistas criollos que también arribaron. Estas dinámicas no fueron adecuadamente controladas por las autoridades, en tanto no se contó con una normativa de propiedad horizontal hasta 1.948, y permitió eventualmente la aparición de los primeros espacios para el ejercicio de la prostitución, causa estructural del conflicto que se manifestaría en las décadas siguientes.

En el marco social, durante este periodo se forjaron importantes lazos de comunidad entre los residentes del barrio. Esta condición es expresada por Rueda Enciso en su investigación sobre la vida cotidiana del Santa Fe en el siglo pasado, como lo afirma el siguiente extracto del relato de un residente: “Pero sin embargo en el barrio todo el mundo se visita, se conoce, se sabe quién es quién y no hay que dudar que los niños han jugado un papel muy importante en lo referente a acercarnos a todos”³⁹. La configuración de estas relaciones sociales estuvo influenciada por las costumbres europeas en la sociedad criolla y sirvió para consolidar los lazos de vecindad, lo cual constituiría un elemento estructural en el

³⁸ Ver Rueda Enciso, Ignacio. "Santa Fe". 1997. p. 16.

³⁹ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 20.

conflicto venidero. Sin embargo, el encuentro de la sociedad hasta entonces estaba limitado por la ausencia de espacios para la socialización ciudadana, por lo que los hombres se reunían en cafés y cantinas que serían sus tertuladeros, los jóvenes tendrían que salir del barrio para encontrar espacios recreativos, y los mercados serían los únicos espacios de contacto con las gentes de la ciudad y sus alrededores.

2. La prostitución en el barrio. El fenómeno de la prostitución en las cercanías del barrio se presentó ya desde los años treinta, época de la que se tienen los primeros conocimientos de estas actividades por parte de la comunidad, pero en donde aún no se percibe el surgimiento de un conflicto en referencia con esta actividad, o al menos se comprende en un estado latente, sin manifestaciones de violencia.⁴⁰

La aparición de la prostitución fue asociada a dos condiciones: la proximidad del barrio con la estación del tren y la influencia de los residentes europeos que trajeron consigo valores culturales que se alejaron de la moral criolla e introdujeron la noción de la diversión nocturna. Estas actividades, sin embargo, parecieron ser aprobadas por los residentes del sector en tanto aprendieron a convivir con ellas, por lo cual no consistía un problema para los vecinos del sector.⁴¹ Al respecto, Rueda Enciso destaca en su investigación el relato de un residente que afirma cómo es reconocida la actividad y cuenta con algunos niveles de aceptación:

No sumerced, eso está desde que yo tenía como 10 años. En la calle 20 con Carrera 16 eso era todo de prostitutas.... Ellas usaban sus vestidos largos, ellas no eran como ahora, no señor, ellas usan su ropa larga, bien larga, de colores... eso sería por allá en el año 30.⁴²

⁴⁰ Comparar CUC Bogotá. "Primer informe". p. 8.

⁴¹ Comparar Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá". p. 60.

⁴² Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 3.

Durante la década de los 40 el barrio Santa Fe se reconoció por ser un barrio muy tranquilo, a pesar de que a finales de la década empezó a ser más notoria la prostitución, que aún no se presentaba de forma abierta y solo se asociaba a los sitios de diversión nocturna de manera discreta y aislada;⁴³ sin generar molestias a los residentes, quienes aprobaban las formas como se manifestaban estas actividades.⁴⁴ Estas condiciones perduraron hasta 1.948, año en el que dos eventos marcaron el cambio en la composición social del barrio, y condujeron a un aumento en el nivel de conciencia por parte de los residentes quienes empezaron a sentir las molestias que les ocasionaban los establecimientos asociados a la prostitución, y así se produjo una ampliación del conflicto que empezó a pasar de un estado latente a uno incipiente,

2.2.2. Las primeras migraciones: desde el Bogotazo 1.948 hasta 1.960. El Bogotazo y la expedición del Acuerdo 95 de 1.948 del Concejo de Bogotá (que perseguía las actividades relacionadas con la prostitución) fueron los incidentes que dieron paso a un incremento del conflicto, pues iniciaron un cambio en la composición social y de los usos del suelo en el barrio. El primero de ellos: el Bogotazo. Suceso que ocurrió el 9 de abril de 1.948, tras el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán en la carrera séptima con calle 13, y que desató una ola de violencia urbana que puso en crisis a la capital, dejando como saldo miles de muertos y edificios saqueados e incinerados. Días de crisis para la capital que marcaron su historia y la del barrio en dos.

Si bien en el barrio Santa Fe no se presentaron hechos violentos contra su infraestructura, sus residentes fueron testigo de las muertes que dejó el Bogotazo, pues por él debían transitar hacia el Cementerio Central los vehículos cargando con las víctimas.⁴⁵ Esta crisis generó temor en los residentes del sector por la seguridad de sus familias y derivó en una progresiva migración de las clases altas

⁴³ Comparar Mesa ZESAI. "Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto". p. 10.

⁴⁴ Comparar Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá". p. 59.

⁴⁵ Comparar Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 29.

hacia el norte y el occidente de la capital, lo cual sumado al éxodo de los migrantes, principalmente de los judíos rentistas que regresaron a sus países, tras culminar la Segunda Guerra Mundial, generó una tendencia al arriendo de las viviendas en el sector, pues estas migraciones no se caracterizaron por la venta masiva de sus propiedades sino por sus arrendamientos, condición que cambió la composición social del barrio y vinculó nuevos actores que establecieron diferentes formas de relacionarse con él.

El abandono que se desencadenó por estos dos eventos dio paso a la aparición de los primeros inmuebles destinados a la prestación de servicios sexuales, que por su gran tamaño aparecieron bajo la forma de *casas de citas* clandestinas. A continuación un residente del barrio menciona esta relación:

Hay un factor que considero fundamental, y es la tendencia que se viene dando desde finales de la década del cuarenta y que es la diáspora de las familias o habitantes, que hicieron sus casas o sus edificios de vivienda y renta. Muchos no vendieron sus propiedades sino simplemente las arrendaron y al arrendarlas se han venido dando una serie de usos, que posiblemente no se imaginaron sus dueños... Muchos de esos inmuebles unifamiliares se convirtieron en casa de citas en la década pasada.⁴⁶

Por su parte, la expedición del Acuerdo 95 de 1.948, revelaba la posición oficial de veto que asumieron las autoridades distritales frente a las actividades asociadas a la prostitución, prohibiendo la ejecución de actividades relacionadas con la prestación de servicios sexuales en toda la ciudad. Esta norma desató la persecución por parte de la policía a los establecimientos y personas que prestaban servicios sexuales, pero en un plano superior promovió el aprovechamiento de grandes casas para el desarrollo clandestino de estas actividades, que conservaban aún su especificidad para clientes de las clases altas.⁴⁷ Debe sumarse a estos sucesos, el hecho de que las políticas de vivienda

⁴⁶ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 90.

⁴⁷ Comparar Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá". pp. 59 – 60.

distritales incentivaron la urbanización de la periferia de la ciudad, dejando en el olvido la renovación urbana de un centro que se deterioraba por el abandono de los residentes tradicionales quienes encontraban mayores incentivos de migrar al norte. Como se reconoce a continuación en un estudio del deterioro urbano del centro de la capital adelantado por la Universidad Javeriana:

Al mismo tiempo, el centro tradicional de la ciudad había entrado en un deterioro creciente por el abandono de los antiguos moradores que, al no tener acceso a vivienda apropiada en el barrio, optaron por trasladarse a los nuevos barrios del norte y del occidente de Bogotá.⁴⁸

En este contexto inició un periodo que dejó en evidencia el comienzo del proceso de deterioro del centro de la ciudad que fue incentivado, además, por su acelerado crecimiento expansivo; cuestionando su potencial para proveer las condiciones de calidad de vida que demandaba la sociedad de clase alta. Esto permitió la localización de actividades ligadas a la prostitución, detonante que aumentó el nivel de conciencia de los residentes que empezaron a oponerse a su localización, escalando el conflicto a un estado incipiente, con las primeras manifestaciones de violencia directa (física y psicológica) desde los comerciantes de servicios sexuales hacia los residentes históricos del sector, que se veían afectados por el deterioro de su entorno.

1. De la violencia estructural a la violencia cultural. Con la expedición del Acuerdo 95 de 1.948, se formalizó la violencia de la administración en contra de las trabajadoras sexuales y abrió la posibilidad para que las autoridades policivas pudieran ejercer control sobre la misma. No se encontró evidencia que la misma administración promoviera alternativas o acciones diferentes a las represivas que acompañaron esta decisión.

⁴⁸ Ver Rodríguez Silva, Roberto; et al. "Algunos apuntes sobre causas e indicadores del deterioro urbano" 2004. p. 11.

2. Las relaciones sociales: nuevos actores y nuevos roles. Las relaciones sociales en el barrio iniciaron la década de los cincuenta con una ruptura en la concepción de barrio que había caracterizado a Santa Fe desde su surgimiento. Los residentes históricos migraron, sus vacíos fueron ocupados por migrantes nacionales que no generaron mayores vínculos de apego a su barrio y los negocios de diversión nocturna de las clases altas tomaron fuerza.⁴⁹ Producto de la modernización de la ciudad y del aumento en las facilidades de transporte a través de ella, los patrones de consumo de los residentes cambiaron, la tranquilidad se perdió, el desarrollo de la vida cotidiana se trasladó a la ciudad y los procesos de socialización tuvieron lugar fuera del barrio, relegándolo como un barrio dormitorio. Estos nuevos procesos cambiaron las formas de interactuar entre la comunidad y el barrio, y por tanto la forma de proceder para afrontar los conflictos que se presentaban en torno al uso de sus suelos.

En este contexto aparecieron dos nuevos actores que orientaron el rumbo que el Santa Fe tomó a finales de los años Cincuenta y hasta finales de los 60: los estudiantes universitarios provenientes de la costa y la iglesia Eudista, actores que asumieron un importante rol en el conflicto que estaba por manifestarse en los próximos años. Los primeros actores se localizaron en el barrio tal vez a causa de las migraciones generadas por la violencia que se desencadenó con el Bogotazo y que potenció las movilizaciones del campo a la ciudad, o quizá motivados por el centralismo que predominaba en el país, con una capital que concentraba las mejores oportunidades de educación y empleo. Por la accesibilidad que le generaba su cercanía con la estación de la Sabana y por su localización privilegiada entre las universidades de la capital: Externado, Jorge Tadeo Lozano, Nacional y Libre, el Santa Fe presentó un alto atractivo para las residencias universitarias.⁵⁰ Situación que coincidió además con el interés rentista de los residentes para obtener un aprovechamiento económico de sus viviendas.

⁴⁹ Comparar Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 33.

⁵⁰ Comparar Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 45.

Como era de esperarse los nuevos residentes trajeron consigo las costumbres de sus tierras, el sincretismo de las tradiciones centrales y de la costa configuraron nuevas formas de interacción entre los residentes y su barrio, que inicialmente fueron de difícil adaptación. Como lo menciona en entrevista uno de los residentes de la época:

Estos muchachos costeños se están haciendo sentir en el barrio, porque son muy bulliciosos, hablan duro y como se juntan a charlas en la calle, arman un escándalo bárbaro. Pero en general son jóvenes sanos que se divierten como es natural y que no pierden fácilmente esas costumbres de tierra caliente de salir a hablar a hablar a la calle y como cada vez más las casas que comienzan arrendando una o dos habitaciones se convierten en verdaderas pensiones de estudiantes, pues no dejan estos jóvenes de armar sus fiestas y armar un escándalo espantoso.⁵¹

Debe rescatarse que la comunidad costeña construyó un nuevo sentido de apropiación hacia el barrio, y retornó a él el desarrollo de la vida cotidiana, característica que empezaba a perderse y que propiciaba su deterioro.

A pesar de las progresivas migraciones en los años Cincuenta permanecían en el Santa Fe residentes históricos que se resistían a cambiar su domicilio, y las migraciones aportaron residentes profesionales que le permitieron al barrio conservar parte de su reconocimiento, al menos por unos años más.⁵² La nueva configuración social del barrio permitió preservar las iniciativas de organización en torno al sentido comunitario para resolver los problemas del barrio, en donde las mujeres y los niños mantuvieron su función estructurante, como lo expresan los residentes del sector entrevistados por Rueda Enciso:

La gente del barrio no ha perdido esa costumbre de preocuparse por quién vive en el barrio, había por lo menos por sectores un conocimiento muy definido de quien vive en el vecindario

⁵¹ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 46.

⁵² Comparar Concurso Bogotá Historia Común. "Barrio Santa Fe habla" (Videograbación) 1997.

y las invitaciones se han acrecentado con eso de los costureros, por lo menos entre la señoras y los niños y eso ya cohesiona el barrio. Ahora bien, en momentos de celebración o de solución de algún problema nos llaman a los señores pero el rebajo largo y pesado lo han hecho las mujeres y los niños.⁵³

Los años Sesenta iniciaron así con un nuevo concepto del barrio, retomado gracias a los residentes nacionales que hicieron de este barrio su territorio, tal fue su importancia que para inicios de esta década la escasa oferta comercial que había en el barrio empezó a especializarse en función de la colonia costeña. El siguiente apartado señala como uno de los residentes de la época percibe el lazo de apropiación que generó la comunidad costeña con el barrio:

Fíjese que cuando decimos que este es nuestro barrio, nuestro pueblo, es porque nos sentimos como en nuestro pueblo. Sin querer ofenderlo, la verdad es que en tres cuatro cuadras, no se oye hablar sino costeño y la poca o mucha gente del interior que hay, o es muy discreta, o no sé, o somos pocos, pero como hacemos tanta bulla de pronto sentimos que somos mayoría.⁵⁴

Las colonias costeñas empezaron a consolidarse y familias enteras migraron al centro de la capital. Con los años, los inquilinos adquirieron sus viviendas que los posicionaron como residentes permanentes del barrio y empezaron a hacer parte de su comunidad, a participar en sus eventos comunales y principalmente a asumir un papel activo en el rechazo a la prostitución, trabajando de la mano de las comunidades religiosas.⁵⁵ Los segundos actores que irrumpieron en esta década fueron los curas Eudistas de la comunidad del Minuto de Dios, que fundaron la Parroquia María Reina, en torno a ella se presentó un proceso de cohesión social que sirvió para reconstruir lazos de vecindad;⁵⁶ fundamentales en la lucha de rechazo a la prostitución en un conflicto incipiente que tomaría fuerza en los próximos años, como se presentará a continuación.

⁵³ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". pp. 43 - 44.

⁵⁴ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". pp. 52 - 53.

⁵⁵ Comparar Rueda Enciso, Ignacio. "Santa Fe". pp. 54 - 59.

⁵⁶ Comparar Concurso Bogotá Historia Común. "Barrio Santa Fe habla" (Videograbación).

2.2.3. La prostitución en los años cincuenta. Las actividades asociadas a la prostitución hasta entonces eran apenas percibidas y toleradas por la población, por encontrarse a los establecimientos de diversión nocturna, no constituyeron *per se* una causa conflictiva. Por el contrario, a este tipo de actividad se le reconocía un alto estatus social por lo cual el rechazo manifestado era mínimo, así lo manifestaron los residentes de la época:

En aquella época, - finales de la década del 50 – vagabundas no había. Pero antes ¿qué pasaba? Había griles y cabarets. El grill era donde iba todo el mundo a bailar con su novia, su esposa, en el cabaret había viejas, niñas, peladas y uno podía conseguirlas allí.⁵⁷

2.2.4. Los primeros escándalos de la prostitución: la década de los sesenta.

Los años sesenta iniciaron con una recuperación del sentido de comunidad que se había perdido a raíz de las migraciones que ocasionó el Bogotazo y con un crecimiento acelerado de inmuebles destinados a la prestación de servicios sexuales. Situación que ya se percibía como una problemática por los residentes del barrio, y se manifestó en un conflicto al que nuevos actores sumaron su interés por controlar los usos del suelo del barrio. El Estado por su parte mostró estar al tanto de la situación y además aprobó – aunque no oficialmente - estas prácticas.⁵⁸ Para caracterizar el alcance que adquirieron las organizaciones comunitarias en la pugna por expulsar las actividades ligadas a la prostitución de su territorio, es necesario de antemano dimensionar la expansión de la prostitución en este periodo.

1. La proliferación de establecimientos de prostitución. Durante los años 60 se popularizaron los prostíbulos y el barrio empezó a reconocerse por la prestación de servicios sexuales.⁵⁹ Edificios enteros fueron comprados con el propósito

⁵⁷ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 59.

⁵⁸ Comparar Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 71.

⁵⁹ Comparar Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá". p. 60.

exclusivo de servir a los servicios sexuales, dando paso progresivamente a la formación de casas de citas que ya dejaron de pasar desapercibidas. Como lo reseñan los residentes del sector, entrevistados por Rueda:

Resulta que con el correr del tiempo fueron llegando casas de citas, es decir, muy disimulado pero coño eso se sabía primero por los carros parqueados; ese es el primer indicio: donde hay carros después de las 10pm olvídense, si no es casas de familia que haya rumba, pues ¿qué puede ser?⁶⁰

Estas dinámicas permitieron entrever que para entonces la prostitución había adquirido nuevas dimensiones y no era solo parte de una organización con cierto grado de estructura y especialización, sino que también se percibía como una solución a los problemas económicos de los residentes,⁶¹ lo cual derivó tanto en el aumento en el número de propiedades que servían a estas actividades, como en la formación de un sentimiento de repudio por parte de los residentes tradicionales del barrio hacia las actividades de prostitución, esta última condición marcó el inicio de las manifestaciones en el espacio público de violencia directa entre residentes y comerciantes asociados a la prostitución.

Dos formas de cambiar el uso de las propiedades se presentaron para promover la prestación de servicios sexuales. Por una parte se encontraron los residentes que aprovechando la proximidad a la estación del tren, arrendaban habitaciones de sus viviendas para el ejercicio de la prostitución, obteniendo rentabilidades que solventaban sus necesidades económicas. Igualmente, quienes contaban con la capacidad económica suficiente, construyeron edificios enteros para los usos asociados a la prostitución, y así se edificaron cabarets que eran frecuentados aún por las clases altas y los extranjeros, así lo relata uno de sus residentes:

⁶⁰ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 61.

⁶¹ Comparar Mesa ZESAI. "Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto". p. 10.

Desde la década anterior, y en esta de los 60, se vienen instalando una serie de elegantes cabarets en el barrio, o discretas quintas, o casas aisladas, donde se ejerce la prostitución. Son sitios frecuentados normalmente por sectores altos de la sociedad bogotana y el cuerpo diplomático o por extranjeros que están en plan turístico.⁶²

Por otra parte, se encontraban los comerciantes que promocionaban en sus establecimientos la posibilidad de establecer contacto con trabajadoras sexuales. Cafés, bares y discotecas empezaron a relacionarse con estas prácticas, que a su vez eran complementadas con las residencias. Patronos que transformaron la configuración urbana del territorio que pasó de un uso predominantemente residencial al uso múltiple, cambiando esencialmente la configuración de los procesos urbanos que se llevaban a cabo en el territorio y que hasta ahora eran tranquilos y controlados por sus residentes.

2. El rechazo de la comunidad. En este contexto, la comunidad se constituyó en un actor principal en la problemática, y empezó a expresar su rechazo, a lo cual diferentes actores manifestaron su apoyo, entre ellos la parroquia que asumió un papel muy importante en la construcción de tejido social gracias a su capacidad de convocatoria ante la comunidad. El gobierno, por su parte, rechazaba oficialmente las prácticas, pero sus acciones no manifestaban un real interés por erradicar esta actividad.

La policía, a pesar del marco regulador de los usos del suelo, que 20 años atrás ratificó el rechazo a la prostitución, parecía ignorar intencionalmente sus obligaciones en el control de los establecimientos, hecho que inducía a la comunidad a organizarse y movilizarse para ratificar sus intereses en la preservación del carácter residencial del barrio, las expresiones de violencia física y psicológica fueron comunes en el espacio público durante este periodo. Así, la colonia costeña asumió un papel fundamental en esta pugna, pues a pesar de ser

⁶² Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 78.

reconocidos por ser bulliciosos y fiesteros se unieron en el propósito de rechazar la prostitución, expresando en las calles su desacuerdo. Un residente del sector relata una de las manifestaciones más recordadas de su rechazo a continuación: “Yo salí con pancartas, no joda, recuerdo: abajo las prostitutas y una cantidad de vainas y todo el mundo, y salimos con acordeón y toda la vaina”⁶³.

En 1.968 se presentó el suceso más emblemático que marcó la salida a la luz pública de la pugna entre los residentes y los comerciantes por el control de los usos del suelo en el barrio. Los hechos se presentaron el torno al Cabaret el Príncipe, el primer lugar dedicado a la prostitución del que se tiene registro histórico en el sector, localizado en la calle 22 con carrera 17 y construido a finales de los años cuarenta.⁶⁴ Ante él se presentó la primera manifestación de violencia directa física visible en el conflicto, impulsado por la insatisfacción de la comunidad con la prestación de servicios sexuales en el establecimiento y con la omisión de las autoridades a las demandas de control, los residentes apedrearon el establecimiento. Rueda Enciso menciona al respecto:

El Cabaret El Príncipe era un sitio de diversión nocturna, famoso dentro de la élite de la capital, frecuentado por políticos, personajes del cuerpo diplomático y gente adinerada... Varias veces se había pedido intervenir el establecimiento, pero nunca se había encontrado ninguna respuesta y un buen día la gente del barrio decide tomar la justicia por su mano... Un día... los muchachos del colegio que queda enfrente al parque Santa Fe...antes de entrar a clase decidieron destrozarse a piedra el establecimiento, con tal ímpetu, que la gente salía en paños menores despavorida. Y hasta allí llegó el tan nombrado Cabaret.⁶⁵

En esta movilización la comunidad Eudista aparentemente tuvo una importante influencia, siendo promovida por el párroco Clavijo, quien fue trasladado del barrio a raíz del incidente. La comunidad no obtuvo mayores justificaciones de esta decisión, sin embargo se atribuyó a las relaciones que mantenían los propietarios

⁶³ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 62.

⁶⁴ Comparar Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá. p. 60.

⁶⁵ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 82.

de los establecimientos con los gobernantes y las autoridades distritales. Lo cierto de su remoción es que debilitó los lazos comunitarios que se habían tejido en el barrio, y que habían conseguido propiciar las primeras iniciativas de consenso para la construcción de la paz, llegando incluso vincular a los comerciantes de la prostitución en los procesos de dialogo y participación en torno al cuidado del barrio.⁶⁶

3. La aprobación no oficial del gobierno. A finales de la década se presentó un incidente que deja inferir el carácter reservado que mantenían las casas dedicadas a la prostitución en el barrio Santa Fe, que inclusive permitía la visita de personajes de la vida nacional. El incidente lo protagonizó el Doctor Guillermo León Valencia, sorprendido por un fotógrafo en una quinta del barrio, quien fue agredido por León Valencia.⁶⁷ Este incidente tuvo un impacto negativo del barrio ante la opinión pública, como lo señala a continuación un residente del barrio:

Entonces para el 60 fue cuando llegaron las nuevas residencias y toda esa cuestión y de ahí para acá eso no ha parado. Valencia fue el que comenzó con esa cuestión. El vino una noche por acá a donde esta señora Blanca Barón y allá abajo se agarró con el fotógrafo, porque lo cogió por allá en una casa.....Es que acá abajo, Blanca Barón tenía como tres o cuatro casas y Valencia venía con todo su sequito. El venia acá una casa que llamaban Villa Cecilia, al lado del parque de la 22, donde quedaban la mayoría de bacanales de la época. De ese momento para acá fue la cosa más tremenda. El periodista que lo encontró de una vez puso eso en la máquina, bajo el titulo cosa tan terrible uyyy!!!. Con ese señor empezó pues, aquí la fama; entonces todo el mundo supo, porque eso era tapado acá. Se escuchaban rumores, pero de ahí cogió fama el barrio⁶⁸

Incidentes como éste seguramente propiciaron el inicio de una estigmatización de este barrio por parte del imaginario Bogotano, que culminaría con la localización

⁶⁶ Comparar Rueda Enciso, "Santa Fe". p. 80.

⁶⁷ Comparar CUC Bogotá. "Primer informe". p. 11.

⁶⁸ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 34.

de la ZESAI en este lugar y no en otros con idéntica o similar situación en la ciudad.

2.2.5. La proliferación del comercio en la década de los Setenta. A principios de los Setenta se complicaron las condiciones de seguridad en el sector e intervinieron nuevos factores que afectaron el bienestar de los residentes, así el conflicto escaló a su estado manifiesto, en el que la violencia directa se hacía cada vez más visible en un marco de violencia estructural que era constantemente rechazada por la comunidad.

En esta década se empezó a tener conocimiento del expendio de drogas en el barrio, actividad relacionada a los hippies del barrio la Perseverancia, quienes en el Santa Fe encontraron lugares que por su poca concurrencia nocturna se convertirían en sus *fumaderos*.⁶⁹ Durante esta década algunas familias que se resistieron a abandonar el barrio finalmente migraron a causa de la inseguridad que representaba el sector, los migrantes que llegaron años atrás también lo hicieron.⁷⁰

El barrio empezó a servir para el alojamiento de familias de menores ingresos, que por su capacidad económica a penas podían costear el arriendo o la compra de las antiguas casas *tugurizadas*.⁷¹ El arriendo y el subarriendo fueron las formas más populares de asentamiento y conllevaron cambios radicales en el barrio, pues estos nuevos inquilinos del barrio no construyeron en torno a él el sentido de apropiación que se preocupaba por preservarlo, y así su deterioro tomó más fuerza. La expansión de las actividades comerciales vinculó a nuevos actores en el conflicto, sin embargo esta población era ajena al barrio, por tanto asumió una postura indiferente y no se involucró en la lucha contra la prostitución, pues no se

⁶⁹ Comparar Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 99.

⁷⁰ Comparar Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 87.

⁷¹ Comparar Rodríguez; et al. "Algunos apuntes sobre causas e indicadores del deterioro urbano". p. 20.

consideró afectado por las dinámicas que tenían lugar en la noche.⁷² Pero el tejido comunitario no solo se vio afectado por la inclusión de un actor indiferente a la problemática. Los niños también perdieron su vínculo vecinal a causa del aumento del tráfico vehicular que marcó el fin de la interacción y el juego en la calle.

La iglesia dirigida por un nuevo párroco consiguió organizarse con la comunidad formalmente, y bajo su orientación expresó su rechazo ante la violencia y el conflicto en sí mismo. Un avance significativo en el reconocimiento del conflicto lo produjo el párroco, quien por primera vez identificó la prostitución como un síntoma del deterioro social del entorno - y no moral, como se venía manejando - así se expresa a continuación:

Luego nombraron al cura Orlando, un tipazo, muy dedicado a la comunidad ha enfrentado muchos problemas del barrio y de forma muy decidida y consecuente... Él impulsó mucho la creación de la Junta de Acción Comunal en el 74, le dio a la prostitución un enfoque de problema social y no moral, por lo que tuvo más de un altercado y acusación ante sus superiores, por esta forma de pensar.⁷³

Bajo este nuevo enfoque se propició nuevamente el encuentro para el dialogo y la mediación, los procesos de dialogo se hicieron más incluyentes, la iglesia, la comunidad, la JAC y hasta las trabajadoras sexuales se reunieron para controlar la situación, pero las actividades de alto impacto seguían consolidándose, al lado de condiciones adversas para las actividades residenciales.⁷⁴

2.2.6. Barrio de subarriendo: la década de los ochenta. Una tercera ola de migración ratificó el reconocimiento del barrio como un sitio de *aclimatamiento* o de recibo de las personas que migraban a la ciudad. Durante la década de los ochenta, migrantes de la costa atlántica, del Chocó y de Antioquia se asentaron en

⁷² Comparar Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 105.

⁷³ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 97.

⁷⁴ Comparar Mesa ZESAI. "Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto". p. 11.

el barrio;⁷⁵ muchos de ellos en condiciones de pobreza que les obligaron a vincularse a la informalidad económica.⁷⁶ Durante esta década la construcción de edificaciones para hoteles se generalizó ante la normativa que le permitió su ubicación dada la cercanía a la estación del tren, sin embargo estas fueron financiadas con recursos supuestamente ilegales provistos por narcotraficantes que se involucraron en el barrio durante la década pasada, por lo que las asociaciones comunales, en cabeza de la JAC no pudo intervenir.⁷⁷ Así, aumentó la obsolescencia de las edificaciones y la posterior invasión, consolidando los factores adversos al uso residencial⁷⁸.

Pero esta condición de adversidad no era valorada con las mismas percepciones indicadores por los diferentes actores, como se señala a continuación:

El deterioro urbano es percibido de diversas maneras por los grupos sociales; según lo afirma Rappaport los sistemas de valores y sistemas de normas de los diferentes grupos afectan la definición de los problemas, los datos que se tienen en cuenta y las soluciones que se proponen.⁷⁹

Así pues, había percepciones encontradas, mientras los residentes percibieron un inevitable deterioro de su barrio, a causa de la violencia directa y estructural que generaban las actividades de prostitución, los comerciantes de bienes y servicios asociados a las actividades de alto impacto percibían progreso en sus actividades, y los demás comerciantes se presentaban indiferentes ante el conflicto, poniendo así en evidencia la naturaleza del conflicto y los intereses encontrados entre las partes, cada una propendiendo por el mayor bienestar para sus propias actividades.

⁷⁵ Comparar Rueda Enciso. "Santa Fe". p. 120.

⁷⁶ Comparar Rodríguez; et al. "Algunos apuntes sobre causas e indicadores del deterioro urbano". p. 24.

⁷⁷ Comparar CUC Bogotá. "Primer informe". p. 12.

⁷⁸ Ver Rodríguez; et al. "Algunos apuntes sobre causas e indicadores del deterioro urbano". p. 22.

⁷⁹ Ver Rodríguez, et al. "Algunos apuntes sobre causas e indicadores del deterioro urbano". p. 25.

2.2.7. Consolidación de la prostitución la década de los noventa. Al iniciar la década de los años Noventa se hizo evidente que la prostitución *per se* no era la causante de las adversidades que se consolidaban en torno a las viviendas, pues por más de medio siglo en el barrio habían convivido los usos residenciales y de alto impacto bajo un tácito control social que había limitado sus impactos no deseados. En su lugar, las actividades relacionadas como el consumo de drogas y el exhibicionismo eran los generadores de violencia, inseguridad y deterioro del barrio.

Como lo afirma el estudio realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá (el primero realizado con el propósito de cuantificar el fenómeno de la prostitución en el centro de Bogotá) para el Estado “oficialmente” el fenómeno no ha existido, asumiendo una actitud indiferente ante la problemática.⁸⁰

Para los años 90 la prostitución y sus actividades relacionadas ya se habían consolidado y Santa Fe representaba el segundo sector del centro con mayor concentración de trabajadoras sexuales y establecimientos para su ejercicio laboral.⁸¹ De acuerdo al censo realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá, para la época Santa Fe presentaba un total de 1130 trabajadoras sexuales, de las cuales 710 ejercían la actividad en 69 establecimientos y 420 en la calle.⁸² Acerca de los establecimientos, por primera vez se cuantificó la cantidad y su tipología, lo cual permitió comprender las manifestaciones que tomó este fenómeno hasta los 90. De los 69 establecimientos, se identificaron 40 residencias, 23 casas de lenocinio, 5 bares, 1 café y 2 otros.⁸³ A continuación se presenta la descripción de

⁸⁰ Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. “La prostitución en el centro de Bogotá, Censo de establecimientos y personas. Análisis socioeconómico” 1991. p. 11 - 13.

⁸¹ Comparar Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá”. p. 61.

⁸² Comparar CCB. “La prostitución en el centro de Bogotá, Censo de establecimientos y personas. Análisis socioeconómico”. pp. 22 - 23.

⁸³ Comparar CCB. “La prostitución en el centro de Bogotá, Censo de establecimientos y personas. Análisis socioeconómico”. p. 26.

cada tipología de establecimiento que presenta la Cámara de Comercio para su clasificación:

Las **residencias**... tienen a su vez varios sistemas de operación: a) Las que se utilizan únicamente para “ratos”, donde el cliente es guiado por la prostituta, quien siendo ya conocida percibe una “comisión adicional descontada del valor de la pieza”; b) Las residencias – hospedaje, donde simultáneamente se ejerce la actividad y sirve de vivienda para las mujeres, sin perjuicio de alquileres esporádico para gente de afuera... c) Las residencias entre rejas, en las que las mujeres deben permanecer tras una puerta cerrada pero visible al público.

Las **tiendas**... son los ejemplos más claros de este fenómeno de manera subrepticia y camuflada. Se trata de tiendas típicas de barrio, en donde la comunidad puede adquirir artículos de primera necesidad, pero se esconde un negocio de prostitución en la “trastienda”.

Los **cafés y bares**. En ambos lugares se mezcla el ejercicio de la actividad con el consumo de drogas y alcohol. En los bares las mujeres son obligadas a consumir licor y a inducir a ello al cliente... En los cafés las mujeres prestan la doble función de estimular al cliente al consumo de licor y ofrecer sus servicios personales.

Las casas de **lenocinio** tienen un sistema de operación mediante el cual las mujeres residen permanentemente y pagan al dueño el alquiler por la habitación y la alimentación. Casa uso de la habitación genera un costo asumido por el cliente.⁸⁴

Es de anotar que las cifras indicadas por la Cámara de Comercio corresponden al barrio Santa Fe y no solo a lo que hoy es la ZESAI que es un área dentro del barrio delimitada por las normas distritales.

En la siguiente tabla se presenta un resumen de la distribución de las trabajadoras sexuales de acuerdo a su lugar de trabajo para el año 1.991.

⁸⁴ Ver CCB. “La prostitución en el centro de Bogotá, Censo de establecimientos y personas. Análisis socioeconómico”. pp. 23 -24.

Tabla 1. Distribución de trabajadoras sexuales por lugar de trabajo en el barrio Santa Fe 1.991.

Distribución de trabajadoras sexuales por lugar de trabajo en Santa Fe 1991							
	Establecimiento					Calle	Total
	Residencia	Casas de lenocinio	Cafés	Bares	Otros		
Número de trabajadoras	451	227	7	25	11	420	1130

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en “La prostitución en el centro de Bogotá, Censo de establecimientos y personas” de la Cámara de Comercio de Bogotá 1991

El diagnóstico realizado por esta Institución identificó las principales causas que indujeron a las mujeres a prestar sus servicios sexuales, arrojando un 36% carencia de ingresos, 27% falta de capacitación, 22% violencia en el hogar y 10% desempleo.⁸⁵ Estadística que puso en evidencia que efectivamente las principales causas que inducen a las mujeres a la prostitución están relacionadas a la carencia de ingresos económicos. La importancia de este estudio, además de incursionar en la comprensión de una problemática que el Estado se negaba a reconocer, se justifica en que por primera vez se construyeron estadísticas que permitieran reconocer las características personales y laborales de las trabajadoras sexuales a fin de focalizar las ayudas que se les podrían brindar.

Del análisis de este estudio se puede inferir que una de las partes que intervienen en el conflicto, las personas en condición de prostitución, guarda estrecha relación con la violencia estructural, en la medida que es una situación de carencia de ingresos, falta de capacitación, violencia intrafamiliar y desempleo.

La década de los noventa transcurrió sin mayores modificaciones en cuanto el ejercicio de la prostitución, pero surgieron otros fenómenos sociales como el exhibicionismo, el consumo de drogas en los espacios públicos y la indigencia,

⁸⁵ Comparar CCB. “La prostitución en el centro de Bogotá, Censo de establecimientos y personas. Análisis socioeconómico”. p. 31.

que alteraron las condiciones tradicionales por las cuales los residentes del barrio Santa Fe se vieron afectados en la medida en que se restringieron las posibilidades de interactuar en el espacio público.⁸⁶ Sin embargo, para finales de la década aún algunos de sus residentes históricos se resistían a abandonar el barrio, actores que para entonces buscaron organizarse nuevamente y recuperar el tejido social que perdió el barrio a su vez que el deterioro lo absorbió, con el fin de recuperarle a su nombre el reconocimiento que había merecido a mediados del siglo pasado, como quedó expresado en la memoria del barrio Santa Fe:

Nos ha tocado sufrir la idiosincrasia propia de los centros en el mundo. Deterioro, falta de liderazgo de algunos dirigentes y mala planeación Pero ante todo tenemos sueños de un presente y futuro mejor en un barrio que hoy cuenta con 8.000 habitantes y con una población flotante que lo triplica y para quien no existen alternativas. Hay muchos problemas pero también muchas esperanzas, esperanzas de gente buena, familias pujantes que no se resignan a estar estigmatizadas porque han luchado y lo seguirán haciendo por recuperar su barrio y su dignidad de lo que han conseguido con esfuerzo.⁸⁷

El siguiente capítulo tratará ¿Cómo en el proceso de este conflicto interviene nuevamente el Distrito Capital?, ¿Cómo modifica las condiciones que hasta el año 2.002 los habitantes del Santa Fe, manejaron los niveles de convivencia dentro de un conflicto controlado por décadas?

Y finalmente establecer ¿Cómo con la creación y la reglamentación de la Zona de Servicios de Alto Impacto (ZESAI) en el año 2.002, desconociendo el proceso que habían adelantado las partes y los avances en el diálogo y la negociación de sus intereses durante más de 30 años, se intensificó la violencia estructural que nuevamente se presenta en una de sus manifestaciones, la violencia institucional que a su vez genera en la sociedad y en los habitantes de esta ZESAI, el ejercicio de la violencia cultural manifiesta en la discriminación y el aislamiento dentro del territorio de la ZESAI, como de la ciudad respecto de quienes habitan este sector.

⁸⁶ Comparar Concurso Bogotá Historia Común. “Barrio Santa Fe habla” (Videograbación).

⁸⁷ Ver Concurso Bogotá Historia Común. “Barrio Santa Fe habla” (Videograbación).

CAPÍTULO 3

CONSECUENCIAS DE LA CREACIÓN DE LA ZONA DE ALTO IMPACTO Y SUS EFECTOS

En este capítulo se cierra el estudio iniciado en el anterior, sobre el desarrollo del conflicto, como expresión de un proceso que se inicia desde los desacuerdos vecinales hasta la confrontación que hoy existe, motivado por las dinámicas sociales con un nuevo actor, el Distrito Capital, capaz de modificar las condiciones preexistentes y generar una nueva dinámica de confrontaciones entre los diferentes actores.

Hasta los años 90 el conflicto entre los comerciantes de servicios sexuales, las personas en condición de prostitución y los residentes del barrio Santa Fe, por el control del territorio, se había caracterizado por la ausente participación de las autoridades distritales, como se puede intuir de las diferentes entrevistas y documentos relacionados en el capítulo anterior.

Sin embargo, dado que al iniciar la década del 2.000 se presentó una intensificación en la propagación de inmuebles dedicados al comercio de servicios sexuales y actividades conexas, no solo en el barrio sino en toda la ciudad, se demandó del Distrito una intervención decisiva para controlar la difusión de estos establecimientos en la ciudad. Así pues, la presión social manifiesta en actos públicos y acciones judiciales culminaron con sentencias judiciales en el sentido de ordenar al Distrito la localización de estas actividades en un área denominada *Zonas de tolerancia*⁸⁸. A continuación se presenta el contexto social, judicial y normativo que conllevó a la definición de la Zona de Alto Impacto en el Barrio

⁸⁸ Concepto tomado del fallo de tutela 2000 – 0672 del Juzgado 31 Penal Municipal y que hace referencia a las zonas de la ciudad destinadas por norma a la ubicación de establecimientos de alto impacto ligados a la prostitución.

Santa Fe,⁸⁹ se exponen las normas mediante las cuales se creó, se describen los efectos sociales generados y la efectividad que consiguió la norma en su propósito de ordenar las actividades de comercio sexual.

3.1. Contextualización

La violencia estructural ejercida por el Estado al no atender los requerimientos de empleo, formación profesional, protección debida a las mujeres y a la familia que induce al ejercicio de la prostitución, sumada a la violencia institucional de las autoridades distritales al no tomar acciones frente a la ilegal instalación de locales dedicados a la prostitución en barrios residenciales, determinó el incremento del trabajo sexual, actividad que en opinión de algunos ciudadanos accionantes en procesos de tutela y de autoridades judiciales, violaban derechos fundamentales protegidos por la Constitución Nacional, como respuesta a la situación se creó en el barrio Santa Fe la Zona Especial de Alto Impacto .

3.1.1. Contexto social. Los procesos de deterioro urbano que se generalizaron en el centro de la ciudad, incidieron rápidamente en el abandono progresivo del Santa Fe, y los problemas sociales del sector sumados a un conjunto de condiciones urbanísticas particulares del barrio permitieron que la prostitución encontrara un escenario para su desarrollo,⁹⁰ condiciones que promovieron la utilización de las edificaciones abandonadas para la comercialización de los servicios sexuales.

Como se mencionó anteriormente, el inicio de esta década se marcó por una explosión en la proliferación de los establecimientos para la prestación de servicios sexuales en Bogotá, principalmente en el centro de la ciudad. Situación

⁸⁹ Denominada Zona de Alto Impacto por el Decreto 187 de 2.002, que permite la localización de comercio de alto impacto en el barrio Santa Fe

⁹⁰ Comparar Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá”. p. 56.

que ya revelaba la Cámara de Comercio de Bogotá desde 1990.⁹¹ Y que se ratificó en el 2000, con el surgimiento de al menos 252 establecimientos (58% de la oferta total para el mismo año), como lo señala Mayorga en su estudio de la prostitución en Bogotá.⁹²

Sin embargo, desde la consolidación del barrio, y durante más de 50 años, se tuvo conocimiento de la tendencia a la cohabitación de los usos residenciales y las casas de lenocinio. Periodo en el que la comunidad, en ausencia del control de las autoridades, se organizó periódicamente para controlar la proliferación de estos establecimientos. La asociación de residentes, durante este tiempo, rindió frutos en tanto consiguió mantener el funcionamiento de los establecimientos bajo tal discreción que no afectó las actividades cotidianas de la población residente;⁹³ expresando su poder de control social que finalmente permitió en el mismo territorio la convivencia en términos satisfactorios para las partes.

Las referencias hechas por los propios residentes respecto a la organización para contener el avance de las actividades relacionadas con la prostitución y los acuerdos implícitos aceptados por comerciantes y personas en condición de prostitución para mantener sus actividades en forma discreta implica que los diferentes actores reconocían la existencia de un conflicto que es uno de los componentes esenciales en la resolución de conflictos y que cada uno de los actores tiene intereses propios: los residentes de mantener una vida vecinal, barrial y familiar; los comerciantes de realizar sus actividades sin mayores inconvenientes y las personas en condición de prostitución obtener ingresos sin discriminación por lo menos sin violencia directa por parte de residentes lo que caracterizó la situación como un conflicto latente y en su mejor expresión como conflicto incipiente, sin llegar a términos no deseados.

⁹¹ Comparar CCB. "La prostitución en el centro de Bogotá, Censo de establecimientos y personas. Análisis socioeconómico". p. 22.

⁹² Comparar Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá". p. 7.

⁹³ Comparar Mesa ZESAI. "Diagnostico socio urbano de la zona de alto impacto". p. 23.

De ahí, que a pesar del aumento de la cantidad de establecimientos en el sector, a inicios de década aún predominaran los usos residenciales, con una población residente en la localidad de los Mártires de 95.541 habitantes en 2.002, de los cuales 52.682 residían en las 10.599 viviendas en la UPZ La Sabana.⁹⁴ No obstante, este contexto social y de manejo del conflicto por parte de sus actores fue desconocido por la reglamentación que permitió la localización de comercio de alto impacto, en el barrio Santa Fe en una clara expresión de violencia institucional en tanto que las normas rectoras del ordenamiento territorial prohibían la localización de estas actividades en zonas residenciales como lo era el Santa Fe.

3.1.2. Paradoja en la protección de derechos fundamentales. La institucionalidad que se refleja en la Constitución de 1.991 y si la aceptamos como una manifestación de los acuerdos sociales, la prostitución tiene una cabida en la sociedad como expresión de derechos, en tanto no altere el normal desempeño de las comunidades o vulnere los derechos fundamentales de terceros, precisamente este elemento conceptual parece extraído de la vida cotidiana en el barrio Santa Fe por décadas, el ejercicio del trabajo sexual con la vida barrial se mantiene en equilibrio, con tensiones resueltas por las partes, sin una intervención protagónica de la administración pública, hasta que en virtud de razones externas al Santa Fe, se crea en este lugar la zona de tolerancia por una determinación Distrital.

La discusión sobre la protección de derechos fundamentales en sectores residenciales diferentes al barrio Santa Fe, culminó con la creación de la zona de tolerancia, confinando seres humanos que estando en los términos de aceptación social general, en la medida que ejercen actividades no solo lícitas sino protegibles por tratarse de derechos fundamentales, son aislados y estigmatizados por practicar labores “indeseables” pero inevitables, con la violación de los derechos de los residentes del barrio Santa Fe en cuanto a la vida, la tranquilidad,

⁹⁴ Comparar Departamento Administrativo de Planeación Distrital. “Recorriendo Los Mártires: Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D.C.” 2004. pp. 28 – 30.

la seguridad y vida digna que tutelaron los jueces en otras áreas importantes de la ciudad (Barrios Unidos, Chicó, etc.), desatando violencia y confrontación entre los diferentes actores tradicionales que de diversas formas en el pasado resolvieron sus contradicciones. Con el ingreso de nuevos protagonistas en esta zona de alto impacto protegidos por una legislación urbana que los habilitó para montar una verdadera industria de la explotación sexual se dio lugar al uso de la fuerza y al constreñimiento para lograr manejar ese territorio tanto en lo espacial como en el ejercicio del poder.

Por haber tenido inicialmente un origen fundamentado en determinaciones judiciales, es preciso cuestionarse por las posturas que ha planteado la estructura judicial frente a la creación de la ZESAI del barrio Santa Fe. A continuación se presenta brevemente algunos de estos elementos. Previo las siguientes precisiones: que en un estado social de derecho las instituciones y los gobernantes tienen como deber, velar por la integridad de los ciudadanos; que la violencia institucional se presenta (según las definiciones dadas en el capítulo primero de este estudio) cuando la actuación de las instituciones ocasionan daños a la población y vulneran sus derechos y estas actuaciones se encuentran aparentemente respaldadas por un marco institucional y por el monopolio del poder que concentra el Estado y sus instituciones que efectivamente fue lo que sucedió en el caso de la determinación judicial de crear una zona de tolerancia y del Distrito de crearla y reglamentarla en un barrio residencial y que las actuaciones del estado sobretexto de proteger unos derechos fundamentales ejerce violencia directa sobre sectores vulnerables de la población como se evidencia con la creación de la ZESAI y de paso se desconocen los derechos fundamentales que otras personas como los residentes del barrio Santa Fe o las personas que ejercen la prostitución.

¿Cómo se ha interpretado por el máximo órgano encargado de proteger al convenio social contenido en la Constitución de 1.991, el tema de la libre opción sexual?

“La prostitución y la homosexualidad son, en efecto, opciones sexuales válidas dentro de nuestro Estado social de derecho, razón por la cual, aquellos que las han asumido como forma de vida, sin afectar derechos ajenos, no pueden ser objeto de discriminación alguna. Por el contrario, según las voces de la propia Constitución Política, su condición de personas libres y autónomas debe ser plenamente garantizada y reconocida por el orden jurídico, en igualdad de condiciones a los demás miembros de la comunidad.”⁹⁵

Ante este panorama conceptual de derechos el Juzgado 31 Penal Municipal de Bogotá mediante fallo, tuteló derechos fundamentales de la vida, integridad, la intimidad personal y familiar, la paz, la tranquilidad, la seguridad, la moralidad pública, a vivir en condiciones dignas de una serie de ciudadanos de Barrios Unidos, por el ejercicio ilegal de la prostitución y negocios conexos; ordena a las autoridades de policía del cierre definitivo de establecimientos destinados a esta actividad y “ordenar al señor Alcalde Mayor de Bogotá D.C., para que en el término no mayor de seis meses, se establezcan en la ciudad Capital Zonas de Tolerancia, para evitar que fuera de ellas se lleve a cabo el ejercicio ilegal de la prostitución y negocios conexos con la misma”.⁹⁶ Con esta determinación si bien es cierto que se protegen derechos fundamentales de residentes de Barrios Unidos, ¿en dónde quedan los mismos derechos de los residentes del barrio Santa Fe? o ¿el libre desarrollo de la personalidad, y las libertades de personas que ejercen la prostitución? Frente a esta situación se expresa en forma manifiesta una violencia institucional a cargo de un agente judicial del estado.

No obstante, la trascendencia de esta determinación que en últimas implicaba el confinamiento en Getos o zonas rojas, a las personas que por diversas circunstancias se dedicaban al comercio sexual, con los efectos subsiguientes de marginalidad, exclusión social y discriminación, la acción del Distrito Capital fue relativamente nula y la Corte Constitucional dentro de sus facultades, pero

⁹⁵ Sentencia de tutela C-507 de 1.999, Corte Constitucional

⁹⁶ Ver Fallo de Tutela 0672 de 2.000, Juzgado 31 Penal Municipal de Bogotá.

restando seguramente importancia a este aspecto excluyó de revisión esta tutela, quedando en firme con la obligatoriedad del Distrito Capital de crear *Zonas de Tolerancia*.

3.2. Determinaciones Distritales

Las determinaciones distritales que son objeto de este estudio se encuentran expresadas en normas jurídicas, principales detonantes del proceso de escalamiento del conflicto antes moderado del barrio Santa Fe a puntos indeseables, que durante generaciones fue racional y civilmente resuelto.

En el propósito a dar cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado 31 Penal Municipal en el año 2000, quien instó al Distrito a regular la ubicación de los establecimientos ligados a la prestación de servicios sexuales para que éstos no interfirieran con las actividades residenciales, y en concordancia, con los deberes municipales de reglamentar el ordenamiento de su territorio, en el año 2.002 el Distrito Capital creó el único sector de la ciudad en el que es permitida la localización de establecimientos para la prestación de servicios de alto impacto ligados a la prostitución.

Por medio del Decreto Distrital 187 de 2.002 fue reglamentada ficha normativa de la Unidad de Planeamiento Zonal UPZ 102: La Sabana de la localidad de los Mártires. En ella se determina el régimen de uso del suelo que permite la localización de las actividades de alto impacto en el sector normativo 22, subsector 1.⁹⁷ Categoría de uso especial que luego sería reconocida como ZESAI.⁹⁸ El polígono en el que se permitieron, bajo la categoría de usos restringidos los relacionados con el ejercicio de la prostitución corresponde a 21

⁹⁷ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto 187 de 2.002". 2.002.

⁹⁸ La definición de la ZESAI fue creada mediante el Decreto 469 de 2003 como una categoría especial de áreas de actividad.

manzanas y se encuentra delimitado por la Avenida Caracas al oriente, la carrera 17 al occidente, al norte por la calle 24 y al sur por la calle 19.

Mapa 2. Localización de la Zona de Alto Impacto



Fuente: Elaborado por el autor del presente estudio con base en información obtenida por Secretaría Distrital de Planeación. Tema de búsqueda: Cobertura de manzanas y equipamientos de Bogotá. 2006; y en la SDP. “Ficha normativa UPZ Sabana”. 2.002.

Así pues, el Decreto 187 de 2.002 buscó promover la concentración de los establecimientos de alto impacto de escala metropolitana (whiskerías, striptease y casas de lenocinio o similares) bajo la categoría de usos restringidos en el sector, los cuales no podrían localizarse en un radio de acción de 100 metros o menos respecto a usos dotacionales educativos o de culto.⁹⁹ Junto con el decreto anterior fue expedido simultáneamente el Decreto 188 de 2.002 por el cual se definieron “las condiciones de localización y funcionamiento de los establecimientos destinados al trabajo sexual y otras actividades ligadas”¹⁰⁰. Estas disposiciones se expidieron con el objetivo de evitar que se llevara a cabo el ejercicio de la prostitución y de negocios conexos en el resto de la ciudad, y determinaron que

⁹⁹ Ver Departamento Administrativo de Planeación Distrital. “Ficha normativa sector 22 UPZ: La Sabana”. 2.002.

¹⁰⁰ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C “Decreto 188 de 2.002”. 2.002.

los usos de alto impacto de diversión y esparcimiento sólo podrían desarrollarse en esta zona de la ciudad, de modo que no se mezclaran con los usos residenciales.

3.3. Impacto de la creación de la ZESAI en el proceso del conflicto.

El conflicto hasta el año 2.002 se caracterizó por pretensiones opuestas de diferentes actores en relación con el uso inmobiliario para actividades no compatibles como el comercio sexual y sus actividades conexas respecto de la vivienda con características de un sector residencial, con servicios e institucionalidad necesaria para el normal desarrollo y comodidad de sus residentes. Las partes en conflicto estaban plenamente identificadas, con suficiente grado de cohesión y organización, mantuvieron el conflicto en condiciones que no implicaban situaciones de violencia, salvo algunos episodios que reacomodaban el conflicto. Si bien es cierto, que el territorio en un barrio de centro de ciudad es un bien escaso pretendido por los actores en conflicto, existía un equilibrio en las pretensiones de las partes en la medida en que las normas urbanísticas prohibían la instalación de negocios dedicados a la prostitución y los avances de éstos eran contenidos con la legalidad del uso de la tierra para vivienda en el sector. Al localizar la ZESAI en esta área de la ciudad, cambiaron las reglas del conflicto, por cuanto en ejercicio del poder regulador de la ciudad, la administración local, determinó que el uso del suelo en parte del Santa Fe sería las del alto impacto, con esta medida se benefició la posición de unos actores en detrimento de otros, de tal forma que los inversionistas en actividades relacionadas con la prostitución quedaron en una situación favorable en la disputa territorial frente a los que mantenían sus residencias y comercio vecinal. Así las cosas, surge con claridad un nuevo actor en el conflicto, el Distrito Capital, con el ejercicio permanente de la violencia institucional al asumir la determinación de crear la ZESAI.

3.4. Impacto de la norma en el entorno y en la ciudad.

Los efectos que se derivaron de la implementación de la ZESAI en el Santa Fe fueron devastadores para la composición social y urbanística del barrio, posicionando a los empresarios y comerciantes de servicios sexuales como ocupantes legítimos del sector y desplazando a los residentes que por años habían controlado la expansión de estas actividades.¹⁰¹ Diez años después de haber implementado la norma, ya se pueden identificar algunos de los efectos que ha tenido la declaratoria en el corto y mediano plazo, situaciones que evidencian un nuevo rumbo en el conflicto por el control del territorio.

3.4.1. Efectos en corto plazo. Los efectos en corto plazo ocasionados por la reglamentación de la ZESAI en el Santa Fe que se presentan a continuación son valorados desde dos perspectivas: primero desde el impacto de la expedición de la norma en las dinámicas socioculturales del barrio, y segundo desde sus alcances o limitaciones en el control de las actividades de alto impacto en la ciudad.

Desde la perspectiva sociocultural, los efectos en corto plazo se vieron marcados por la sobreposición de una norma que dictaminó de manera arbitraria la legalidad de actividades incompatibles con las dinámicas históricas del territorio, sobre los imaginarios socioculturales que predominaban en él y que le conferían un uso mayoritariamente residencial, efectos que se expresaron en la explosión de manifestaciones de violencia entre las partes, es decir el conflicto pasó de incipiente a un conflicto manifiesto por ello, la expedición de la norma tuvo un efecto traumático en la población del sector que no se encontraba vinculada a los servicios sexuales, quienes vieron cómo se proliferaban los establecimientos para la prestación de estas actividades y se apropiaban de un territorio que durante más de 60 años había permanecido en una pugna más o menos equilibrada por el

¹⁰¹ Comparar Mesa ZESAI. “Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto”. pp. 50 - 52.

control de los usos del suelo. Pero que ahora cambiaba abruptamente de condiciones a causa del ejercicio del poder del estado en manifiesta exhibición de una violencia institucional contra residentes y trabajadores y trabajadoras sexuales que a todas luces privilegió a los comerciantes de servicios sexuales.

La implementación de la ZESAI en el barrio Santa Fe aparentemente no previó el carácter subrepticio que permea a las actividades de alto impacto, y ante el ineficiente acompañamiento e insuficiente control de las autoridades se dio lugar a la aparición de diversas actividades ilegales en el sector.¹⁰² La Contraloría de Bogotá reconoció en 2.004 que la creación de la zona de alto impacto había ocasionado el incremento de la inseguridad para la población residente y flotante del sector, a causa de “la presencia de maleantes, desechables, trabajadores sexuales, traficantes de drogas, entre otros”¹⁰³. Y consecuentemente APROSANTAFE (organización de residentes parte del conflicto), identificó que la creación de la ZESAI había generado problemas conexos como la inseguridad, el consumo de drogas y alcohol y en general todo tipo de actividad de índole delincencial.¹⁰⁴ Constituyéndose en la principal voz del rechazo profundo que profesaban los residentes hacia las personas vinculadas con el comercio sexual. Por estas circunstancias, las denuncias por parte de la población residente y los comerciantes no vinculados a las actividades de alto impacto no se hicieron esperar; la violación a los derechos humanos, la estigmatización, el deterioro urbano y el incumplimiento de la normativa dispuesta, fueron los reclamos de los afectados.¹⁰⁵

Así el sector del Santa Fe adoptó un carácter de aislamiento y ensimismamiento aún a pesar de su cercanía con sectores representativos del centro de la

¹⁰² Comparar Corporación Universitaria Centro de Bogotá - CUC Bogotá “Segundo informe”. p. 1.

¹⁰³ Ver Contraloría de Bogotá. “Estudio sectorial: La prostitución como problemática social en el Distrito Capital”. 2004. p. 28.

¹⁰⁴ Comparar APROSANTAFE. “Fundamentos para la relocalización de la zona especial de servicios de alto impacto ligados al comercio sexual de la UPZ 102 Sabana”. 2009 p. 21.

¹⁰⁵ Comparar Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá” 54.

ciudad,¹⁰⁶ circunstancia que se derivó del aumento de establecimientos ligados al comercio sexual y que se desbordaron del control dispuesto por las autoridades.

Producto de su desbordamiento, las dinámicas económicas que se tejieron entorno a los servicios sexuales se complejizaron y constituyeron en corto tiempo un sentido de apropiación territorial que sometió de manera coercitiva al tradicional uso residencial y le confirió nuevos usos a las estructuras y al espacio público. Como lo señala la Mesa Interinstitucional: “Estas actividades se multiplican y se complejizan para generar un tejido urbano con códigos propios de ocupación de las infraestructuras y del espacio público, en donde la regularidad urbana y social parece adaptarse a las exigencias del mercado de la prostitución.”¹⁰⁷ Sin embargo, las adaptaciones que sufrió el territorio fueron en detrimento de la calidad de vida de los residentes del sector. En este contexto, debido a la degeneración urbanística que desbordó en el barrio, y que se expresó en la desvalorización de los inmuebles residenciales y comerciales no ligados a los servicios sexuales y actividades conexas,¹⁰⁸ residentes y comerciantes del sector decidieron migrar a otras partes de la ciudad, replicando el fenómeno que se había presentado en repetidas ocasiones en la historia del barrio.¹⁰⁹ Inmuebles residenciales y comerciales fueron abandonados, propiciando la localización de establecimientos para la prestación de servicios de alto impacto que, en general, no se ajustaron a los requerimientos de la norma. Así, el impacto a nivel urbanístico se expresó en un acelerado cambio de uso del suelo, de residencial a comercial y de servicios relacionados con el alto impacto.

¹⁰⁶ Comparar Mayorga Henao, José Mario. "Implicaciones urbanas, económicas y sociales de la definición de zonas especiales de servicios de alto impacto referidas a prostitución en la ciudad de Bogotá". 2008.

¹⁰⁷ Ver Mesa ZESAI. “Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto”. p. 15.

¹⁰⁸ Comparar Contraloría de Bogotá. “Estudio sectorial: La prostitución como problemática social en el Distrito Capital”. p. 28.

¹⁰⁹ Comparar Mesa ZESAI. “Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto”. p. 9.

3.4.2 Efectividad de la norma. La expedición del Decreto 187 de 2.002, mediante el cual se reglamentó la creación de la ZESAI como polígono normativo en el que serían permitidos los servicios de alto impacto ligados a la prostitución, tuvo como propósito que la prestación de servicios sexuales se efectuara en establecimientos privados de tipo comercial, y además confinar estos establecimientos en un único sector de la ciudad como en el barrio Santa Fe, a fin de evitar que la prestación de estos servicios interfirieran con las actividades residenciales que afectarían la moralidad ciudadana. Sin embargo como lo señala Mayorga los efectos no fueron los esperados, presentándose aumentos y complejización descontrolados de las actividades de alto impacto:

Durante la vigencia del decreto 187 de 2.002 que reglamentó como ZESAI el barrio Santa Fe, los usos de alto impacto referidos a la prostitución tuvieron una modificación cuantitativa y cualitativa con relación a su preexistencia en el sector y a la manera cómo funcionan en el resto de la ciudad. Siendo un uso restringido en el sector, al darle legitimidad en la ocupación del espacio, éste desbordó sus propias limitaciones sociales y su dinámica lo llevó a constituirse en el principal, imponiendo sus lógicas e impactos a la población residente y a los comerciantes, tanto en el sector como en sus alrededores.¹¹⁰

De otra parte, frente a su propósito de supeditar las actividades derivadas de la prestación de servicios sexuales en establecimientos privados de tipo comercial bajo una reglamentación, que debían atender a los requerimientos específicos para su funcionamiento, por el contrario de forma inmediata se vio cómo el sector terminó reconociéndose como una *Zona de Tolerancia* como lo señala también Mayorga: “en el sentido tradicional y popular que se ha entendido, pues es un sector de la ciudad en el cual la prostitución se ejerce libremente, sin restricción alguna, de forma indistinta en el espacio público y en el privado y sin el cumplimiento de las normas vigentes y el control de las autoridades competentes”¹¹¹.

¹¹⁰ Ver Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá”. p. 60.

¹¹¹ Ver Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá”. p. 71

En este contexto la expedición de la norma conllevó a que se intensificaran los procesos de deterioro urbano, aumentaran la cantidad de establecimientos, de trabajadores sexuales, y se propiciara así la ocupación indebida y el exhibicionismo en el espacio público, condiciones que derivaron en la generación de focos de inseguridad y la consecuente estigmatización del sector y sus residentes.¹¹² De acuerdo a la Mesa Interinstitucional, el efecto de la apropiación territorial que presentaron los actores ligados a la prestación de servicios sexuales generó tales dinámicas que atentaron contra los mismos residentes históricos del barrio que habían convivido con los establecimientos por décadas; estas dinámicas se consolidaron hasta el punto en el que incluso se restringió el paso por el barrio, amenazando la seguridad del sector.¹¹³

3.4.3. La organización de residentes y de los comerciantes vinculados a servicios sexuales. De acuerdo a lo anterior fueron mayores los efectos negativos que ocasionó la intervención del Distrito en el curso de esta pugna, y ante las nuevas circunstancias no se hizo esperar la respuesta de los actores involucrados.

Un año después de expedido el Decreto, los actores conformados por residentes y comerciantes se organizaron mediante la asociación APROSANTAFE. Esta organización se fundó en el año 2.003 con 54 miembros, y para 2.007 alcanzó a reunir a más de 120 integrantes, ella se constituyó en el vocero de aquellos que rechazaban tajantemente la presencia de actividades ligadas al comercio sexual en su barrio, la falta de una orientación basada en estudios utilizando herramientas de resolución de conflictos llevó a la confrontación de estos residentes contra los demás actores del conflicto sin la claridad que se trataba de las consecuencias de una política pública y el ejercicio de violencia institucional que elevó el conflicto y que a su vez empoderó a una de las partes otorgando

¹¹² Comparar Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá”. p. 4.

¹¹³ Comparar Mesa ZESAI. “Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto”. p. 15.

privilegios en la disputa por el dominio territorial. El protagonismo que tomó APROSANTAFE tomó forma a través de manifestaciones de violencia de tipo cultural, si se tiene en cuenta que la discriminación que lideraban contra las trabajadoras sexuales y los comerciantes de servicios sexuales se encontraba legitimada por los valores morales predominantes y socialmente aceptados que antes de la ZESAI, no eran de uso en el desarrollo del conflicto, ahora utilizados por carecer de otro tipo de argumentos y de esta forma rechazan el ejercicio de la prostitución, y el trabajo sexual como modo de empleo, valores que de igual manera aprobaban la violencia directa hacia estos individuos.

Así tomó forma la expresión del inconformismo de los residentes y comerciantes del sector que reclamaron su falta de inclusión en la toma de decisión, y por medio de ella se manifestó su oposición a la reglamentación al considerar que no contaron con la opinión de la población residente y flotante del sector, y que desatendieron los procesos históricos que se habían llevado a cabo allí respecto al manejo de los establecimientos vinculados a la prostitución.¹¹⁴ Así lo expresan sus representantes: “la decisión se tomó por encima de los estudios técnicos que se habían realizado en un principio y de las manifestaciones de inconformidad que tenía la comunidad al respecto”.¹¹⁵ Es de anotar que dentro del ejercicio ciudadano en un estado social de derecho es obligación del Estado consultar a las comunidades que pudieron verse afectadas con la toma de decisión por parte de los órganos de poder, así como lo establecen las normas de ordenamiento territorial Ley 388 de 1.997, artículo 4, obligaciones omitidas por el Distrito para adoptar una política pública que afectó a toda una población de residentes de un barrio en pleno centro de la capital del país.

¹¹⁴ Comparar Mesa interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades a fines en el Distrito Capital. “Diagnostico socio urbano de la zona de alto impacto” 2008. P 14.

¹¹⁵ Citado en Mesa interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades a fines en el Distrito Capital. “Diagnostico socio urbano de la zona de alto impacto” 2008. P 22.

De igual manera, los representantes de los grandes establecimientos comerciales ligados a los servicios sexuales, se organizaron en torno a ASOVEGAS, asociación que reúne a más de 400 miembros entre quienes se encuentran los representantes de establecimientos de lenocinio, peluquerías, los almacenes de ropa, cabinas telefónicas, y otros. Quienes se beneficiaron por la expedición de la norma y se organizaron para reglamentar la competencia entre los establecimientos comerciales para elevar los estándares de calidad en la prestación del servicio.¹¹⁶

3.4.4. Efecto en el mediano plazo. Los efectos de la política pública en relación con la prestación de servicios sexuales a través de la creación de la ZESAI en el barrio Santa Fe, además del impacto en el proceso del conflicto indicado en el punto 3.3 de este capítulo, los años más recientes es valorada a partir de tres dimensiones: primero desde su incidencia en la calidad de vida del sector; segundo, desde las medidas que tomaron las instituciones en la materia, y tercero desde los alcances obtenidos en relación al confinamiento de los establecimientos de servicios sexuales.

3.4.5 Incidencia en la calidad de vida. De acuerdo a las discusiones realizadas en la Mesa Interinstitucional la definición de la ZESAI evidenció en el mediano plazo que había ocasionado un conjunto de efectos contraproducentes para la calidad de vida de los residentes del sector. A continuación se citan algunos de los mencionados por la Mesa en el año 2.008:

Deterioro físico intencionado de las edificaciones de interés cultural que posee el sector, para permitir su demolición y futuro reemplazo por construcciones destinadas a establecimientos ligados a la prostitución.

¹¹⁶ Citado en Mesa interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades a fines en el Distrito Capital. "Diagnostico socio urbano de la zona de alto impacto" 2008. P 25.

Deterioro físico de los edificios y casas abandonados por sus propietarios, debido al inconformismo que tuvieron con respecto a la Zona Especial de Servicios de Alto Impacto. Altos volúmenes de contaminación auditiva y visual por la proliferación de establecimientos ligados a la prostitución que no respetan las normas al respecto. Cierre de los equipamientos colectivos de educación y cultura que les prestaban estos servicios en el sector.

Deterioro del espacio público del sector al existir una presencia constante de basuras de los establecimientos en él.

Exhibicionismo en el espacio público.

Pérdida de las relaciones vecinales establecidas tiempo atrás para el cuidado de su espacio, dado el éxodo de gran cantidad de personas que han decidido abandonar sus propiedades en el sector.

Estigmatización del barrio como un espacio de prostitución y delincuencia, lo cual los ha hecho víctimas de ofensas y rechazo por residir en él.¹¹⁷

Los elementos citados claramente evidencian el detrimento de la calidad de vida del sector en los años recientes y reflejan cómo la normativa atentó directamente contra los derechos de los residentes, en tanto propiciaron a la decadencia física y social del sector. Estas situaciones fueron favorecidas por el ineficiente control policivo que dio lugar a la consolidación de actividades ilegales, y que finalmente permearon no solo al sector delimitado sino a su entorno.

Se presenta con preocupación la posición que asumieron las autoridades distritales que decidieron confinar esta problemática urbana en el sector de Santa Fe, sin estimar el impacto social que tendría el decreto al estigmatizar a los residentes del barrio por la localización de las actividades ligadas a la prostitución. La postura asumida por las autoridades se presenta como una expresión inequívoca de violencia directa institucional, hacia los residentes del Santa Fe, que fue legitimada por la equívoca tendencia de la ciudad de relegar una problemática social de escala urbana a un sector particular, como manifestación de violencia cultural ejercida por la sociedad en contra de un sector vulnerable, situación que

¹¹⁷ Ver Mesa ZESAI. “Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto”. p. 18.

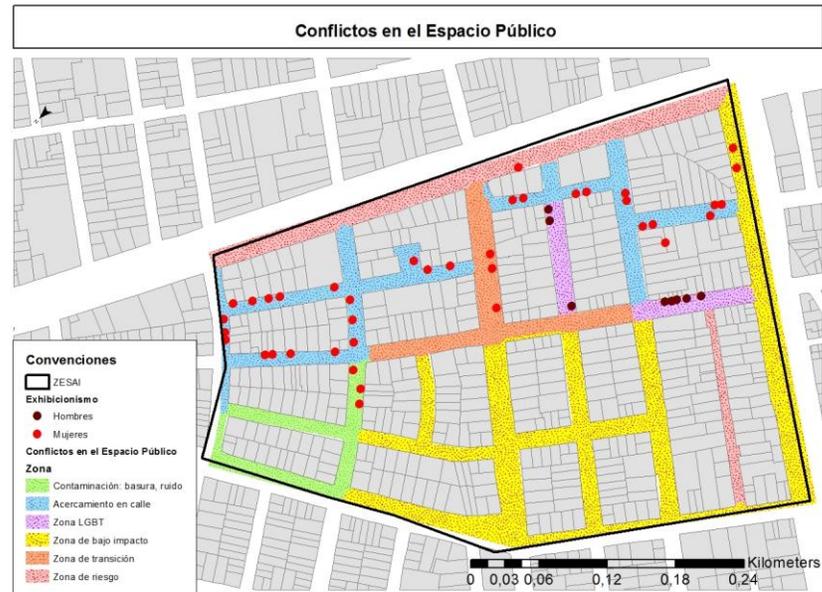
tuvo un efecto represor que llevó al conformismo de la mayoría de las partes (la ciudad, los comerciantes, y algunos residentes).

Las principales consecuencias de esta expresión de violencia se evidencian en la inseguridad que esto generó, así lo ratificó la Mesa Interinstitucional al afirmar que durante el año 2.008 de los problemas de seguridad reportados en la localidad de Mártires, entre el 10% y el 15% ocurrieron entre las 21 manzanas que comprende la ZESAI.¹¹⁸ En efecto, la misma Mesa señala que el barrio se consolidó como un territorio “amenazado” que, en tanto perdía sus calidades urbanísticas, se proyectaba en la ciudad como un territorio que consolida las condiciones de vulnerabilidad, informalidad y pobreza.¹¹⁹ Este ambiente de hostilidad que conseguía consolidarse frente a los usos residenciales, incidió también en la pérdida de los vínculos vecinales, que aún se resistían a desaparecer principalmente entre los residentes históricos que se reusaban a abandonar el barrio. La Corporación de Universidades del Centro identificó, en el año 2.007, los conflictos ocasionados a raíz del uso indebido del espacio público, y de las confrontaciones territoriales entre diferentes actores, el siguiente mapa referencia espacialmente estas dinámicas en el territorio:

¹¹⁸ Comparar Mesa ZESAI. “Diagnóstico de seguridad, cumplimiento del pacto y violación de derechos humanos en la zona de alto impacto”. p 3.

¹¹⁹ Comparar Mesa ZESAI. “Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto”. p 14.

Mapa 3. Conflictos en el territorio.



Fuente: Elaborado por el autor del presente estudio con base en información obtenida por la Corporación de Universidades del Centro. “Contrato Sdp-pmc-plan-003-2007”. 2007.

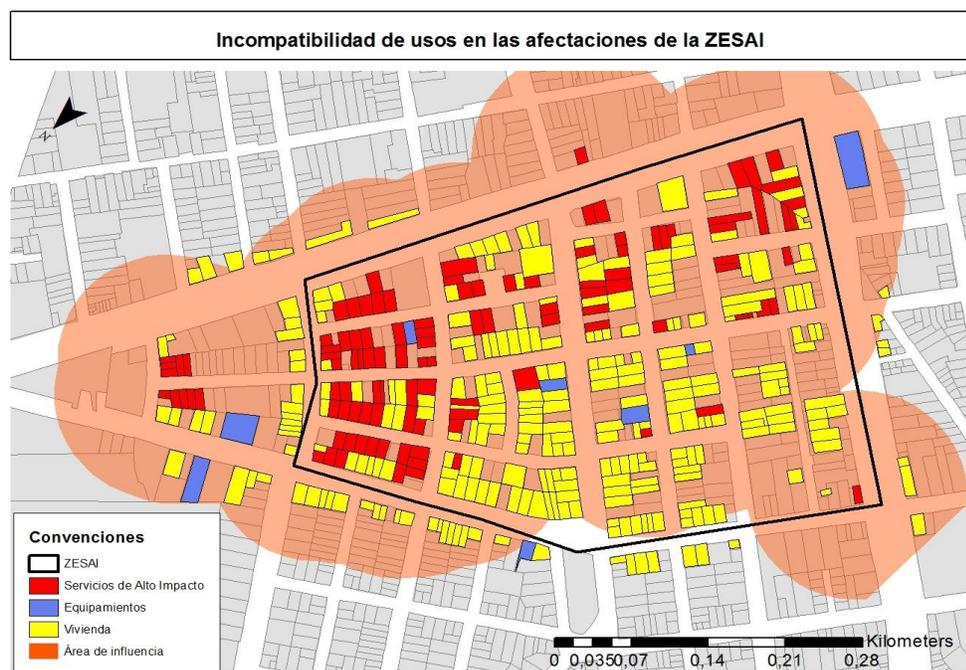
3.5. Las medidas institucionales.

En el año 2.003, un año después de reglamentar la Zona de Alto Impacto el Distrito reconoció que la ubicación de los establecimientos de prestación de servicios de alto impacto tenía un carácter desconcentrado en el territorio de la ciudad. Y en respuesta, mediante la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, establecido por el Decreto Distrital 469 de 2.003, se definió la categoría de uso especial de las ZESAI, y se definieron seis más, ratificando la ya reglamentada del barrio Santa Fe, y adicionando los sectores en los que ya se presentaban estas actividades: Bosa Centro, Corabastos, Alcázares, Álamos y Venecia. No obstante, hasta la fecha no se ha reglamentado ninguno.

Un año más tarde se expidió la Ley 902 de 2.004 con el objetivo de determinar la incompatibilidad entre los usos de alto impacto (referidos a la prostitución y actividades afines) y los usos residenciales y dotacionales de culto y educación.

En correspondencia se instó a los municipios a reordenar los usos de alto impacto en donde no se generara esta incompatibilidad. Sin embargo, el Distrito, a pesar de considerar esto en su decreto 400 de 2.001, no pudo responder a esta normativa, pues para el año 2.007 en un radio de 100 metros de la ZESAI residían más de 7.000 habitantes en 276 predios , y se encontraban al menos siete equipamientos dotacionales, entre instituciones educativas, de salud y de culto.¹²⁰

Mapa 4. Incompatibilidad de usos en las afectaciones de la ZESAI



Fuente: Elaborado por el autor del presente estudio con base en información obtenida por la Corporación de Universidades del Centro. “Contrato Sdp-pmc-plan-003-2007”. 2.007.

En este contexto, y en respuesta a los múltiples reclamos, los incidentes de inseguridad y la poco asertiva medida que adoptó el Distrito para contener las actividades ligadas a la prostitución en un único sector, en el año 2.007 se creó la “Mesa Interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el Distrito Capital” mediante el

¹²⁰ Ver Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá”. p. 70

Decreto Distrital 126 de 2.007. Espacio de reunión de actores del sector, comunidad, comerciantes y empresarios junto con instituciones distritales relacionadas con la materia, para actuar de manera articulada en las intervenciones del territorio.

3.6. La expansión de los establecimientos de prestación de servicios sexuales.

Frente a las condiciones de la denominada ZESAI, para el año 2.008 la cuantificación de estas actividades de acuerdo a Mayorga en su estudio de los establecimientos para la prostitución, fue la siguiente:

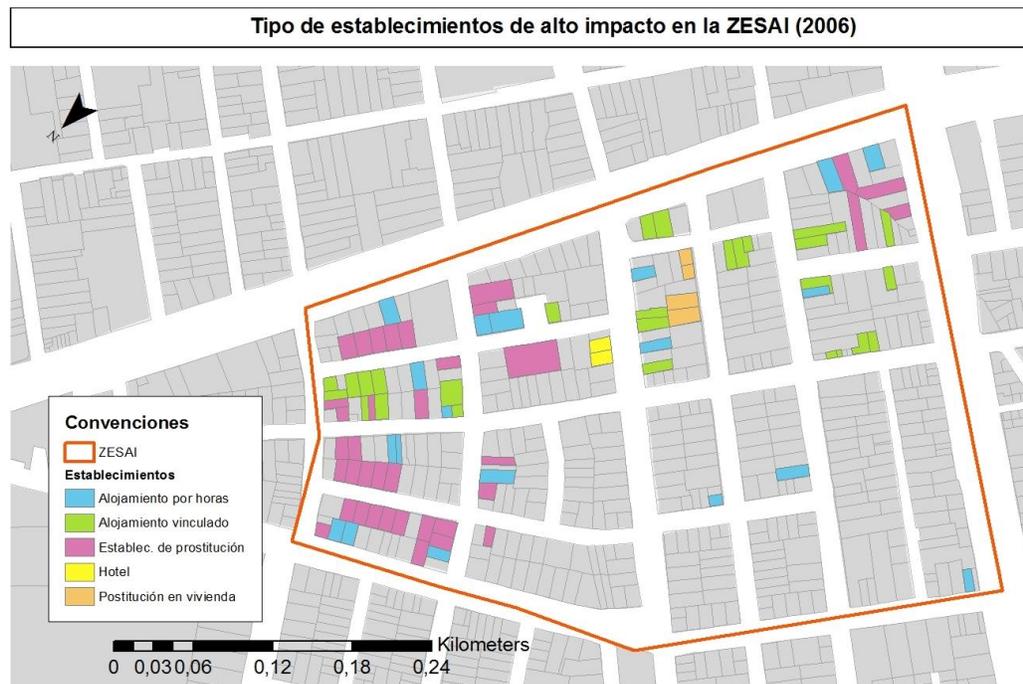
Con 6 años de reglamentación como ZESAI, en la actualidad el 21% de los predios presentan dicho uso legal o ilegalmente, y distribuido de la siguiente manera: 2 hoteles que prestan el servicio de alojamiento por horas, 18 residencias que prestan el servicio de alojamiento por horas, 26 residencias que tienen personas que ejercen la prostitución y que se encuentran vinculadas a dicho establecimiento, 41 establecimientos en los cuales se hace contacto, se consume licor y se presta el servicio, 7 viviendas en las cuales se hace contacto y se prestan los servicios y 7 establecimientos que se encuentran en construcción. En total, 101 establecimientos en la actualidad están vinculados al circuito económico de la prestación de servicios sexuales en el sector (atendiendo el registro inicial del 60 establecimientos, representaría un incremento del 68.3%).¹²¹

Cabe anotar que las modificaciones más relevantes se han presentado en el ámbito cualitativo, pues con el reconocimiento legal de las actividades de alto impacto ligadas a la prostitución empezó a presenciarse el exhibicionismo en el espacio público y los cambios en las actividades de los establecimientos (a través de la vinculación de trabajadoras sexuales a las residencias y hoteles, cambiando el tipo de servicio prestado) y la vinculación de la prestación de servicios sexuales a los usos residenciales (trabajadoras sexuales vinculando su labor a su lugar de

¹²¹ Ver Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá". p. 72.

domicilio, sin ninguna afectación por el control realizado a los establecimientos comerciales). En segundo lugar, los establecimientos que se habían conservado discretos y aislados, ahora reconocidos por la ley, desbordaron sus estrategias publicitarias causando desmedidas proporciones de contaminación visual y auditiva.¹²² De acuerdo a lo anterior, se puede vislumbrar la complejidad en la cadena económica que se teje entorno a los servicios sexuales, que reunió en 2009 más de 101 establecimientos, vinculados a la prestación de servicios sexuales y actividades derivadas, registrando un incremento del 68,3% respecto al año anterior.

Mapa 5. Establecimientos de Alto Impacto en la ZESAI



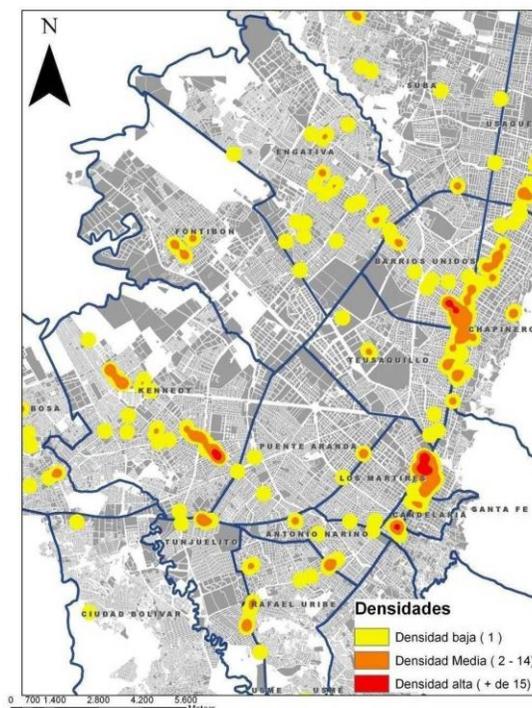
Fuente: Elaborado por el autor del presente estudio con base en información obtenida por la Corporación de Universidades del Centro. "Contrato Sdp-pmc-plan-003-2007". 2007.

Respecto a su objetivo de concentrar los servicios de alto impacto, en efecto la reglamentación de la ZESAI no consiguió confinar los establecimientos de

¹²² Comparar Mayorga Henao. "Implicaciones urbanas, económicas y sociales de la definición de zonas especiales de servicios de alto impacto referidas a prostitución en la ciudad de Bogotá".

prestación de servicios sexuales en un solo sector de la ciudad, como se presenta en las siguientes gráficas la distribución espacial de estas actividades en Bogotá responde a un crecimiento desconcentrado que se ha consolidado en los últimos años, a pesar de la norma.

Mapa 6. Concentración de establecimientos ligados a servicios sexuales, 2008



Fuente: Tomado de Mayorga H, J. Mario, “Implicaciones urbanas, económicas y sociales de la definición de zonas especiales de servicios de alto impacto referidas a prostitución en la ciudad de Bogotá”

Ante esta situación de una sociedad en confrontación, no existen propuestas reales o acciones eficaces para su resolución, no obstante la actuación de la mera interinstitucional creada a instancias del Distrito, la organización de residentes en APROSANTAFE o de los comerciantes de los servicios sexuales en ASOVEGAS o los múltiples estudios de diagnóstico contratados por el Distrito. Las respuestas humanitarias de agencias distritales o policivas no pueden ser las únicas opciones, por ello, el análisis dentro de la teoría de la resolución del conflicto tendrá mucho

que decir sobre las causas, el proceso del conflicto y para ello ver realmente las diferencias de actores reconocidos y aquellos que sin voz cargan la mejor parte de la violencia allí instaurada y de esta forma buscar nuevas opciones para una zona de tolerancia que vive a espaldas de la sociedad y de la administración pública.

En este punto de avance del estudio, visto el desarrollo y evolución de un conflicto, en dos etapas perfectamente diferenciadas: la primera desde la fundación del barrio Santa Fe hasta el año 2.002, contenida en el capítulo 2 en que las características del manejo de las contradicciones tuvo un peculiar tratamiento que no permitió elevar el conflicto a niveles indeseables, con expresión de violencia coyuntural a partir del año 1.949 con motivo de la expedición de un acuerdo distrital que prohibía la prostitución; la segunda que se inicia con la creación de la Zona Especial de Alto Impacto, prevista en este capítulo 3 que localizó el ejercicio de la prostitución y actividades afines en el Santa Fe, como expresión de la violencia institucional y privilegiando unos actores en disputa frente a otros, situación que escaló el conflicto y cambió el ejercicio de una violencia moderada a formas extremas directas, se hacen evidentes los siguientes aspectos, primero, que el único actor del conflicto del Santa Fe que no es corriente del mismo es el Distrito Capital; segundo que el ejercicio del poder del Estado se refleja en una política pública de manejo de la prostitución en Bogotá que a su vez constituye violencia institucional ejercida sobre residentes, comerciantes, trabajadores y trabajadoras sexuales en la ZESAI; tercero, que los estudios realizados del sector de la ZESAI han estado orientados no a la resolución de un conflicto sino a actividades asistenciales humanitarias por parte del estado; cuarto, que la disputa territorial como bien escaso en la ZESAI ha estado orientada por unos objetivos inmediatistas de dominio físico espacial sin examinar y reconocer otras pretensiones y necesidades de las partes, así como el hecho que ésta fue una situación de conflicto creada por un actor como política de manejo de la prostitución en la ciudad y quinto, que para el conocimiento y profundización de este conflicto su proceso y las partes que en él intervienen para una posible

resolución del mismo, es necesario realizar mapeo de éste, utilizando las herramientas desarrolladas por la resolución de conflictos políticos, razón por la cual se abordará el referido mapeo en el capítulo siguiente para tener un mapeo del conflicto y despejar las preguntas relacionadas con el problema de este caso sometido a estudio, las partes en conflicto y el proceso del mismo.

CAPITULO 4

ANÁLISIS DEL CASO DE LA ZONA DE ALTO IMPACTO APLICANDO EL ESQUEMA DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTO.

Luego de una visión en la historia y el presente de un conflicto, incentivado por una política pública de manejo de la prostitución por parte del Distrito Capital, que bajo la argumentación de protección de derechos fundamentales de algunos ciudadanos ha pretendido confinar en una pequeña área de la ciudad el ejercicio lícito de la prostitución, en una manifiesta exhibición de violencia institucional, que a su vez propició otras formas de violencia entre los diferentes actores en la disputa por el dominio territorial de inmuebles antes destinados a la vivienda para dedicarlos a instalaciones para el ejercicio de la prostitución, el desplazamiento de residentes y comerciantes dedicados a la venta de productos relacionados con la vivienda, la discriminación de los residentes respecto de los trabajadores sexuales; la discriminación y el aislamiento de sectores sociales respecto de los habitantes del barrio Santa Fe, en este cuarto capítulo se realizará un mapeo del conflicto existente en la ZESAI del barrio Santa Fe, empleando herramientas de análisis propias de la resolución de conflictos y dar al conocimiento de la confrontación una dimensión autorizada frente al problema existente o las causas del conflicto, así como los diferentes aspectos en disputa; conocer y analizar las partes en conflicto ya que éstas están aparentemente homogenizadas pero que están integradas por personas y sectores de población, el grado de cohesión, la estructura interna del poder a su interior y frente a las demás partes, sus intereses y valores así como sus necesidades y conocer del proceso del conflicto y su dinámica desde las etapas incipientes, el estado de latencia y las causas de su escalamiento con motivo de la creación de la ZESAI.

4.1. Problema

Cuando se trata el “problema” nos referimos a las causas que motivaron un conflicto y en este caso, la causa que motivó el conflicto de la ZESAI del barrio Santa Fe está inicialmente en cabeza de quien la creó, utilizando las facultades conferidas a los municipios y en este caso al Distrito Capital, determinó que el ejercicio de la prostitución por lo menos bajo los supuestos para un acto administrativo, se debería localizar en el barrio Santa Fe y de esta forma resolver un problema moral de la sociedad y de orden público en su aspiración de erradicar del resto de la ciudad la prostitución, el Distrito Capital al legalizar el uso del suelo para el ejercicio del trabajo sexual modificó las condiciones de una disputa territorial que por décadas jamás revistió los niveles de violencia hoy protagonizados con el ejercicio de los nuevos derechos de inversionistas y empresarios de actividades relacionadas con el comercio sexual. Este contexto inicial se trata de un **CONFLICTO DE INTERÉS Y DE VALORES**, dependiendo de las partes en conflicto uno u otro predominan como se estudiará en el punto específico de LAS PARTES.

Utilizando el cuadro propuesto por Manuel Ernesto Salamanca en Democracia y Resolución de Conflictos Políticos¹²³ sobre las situaciones del conflicto denominadas PURAS y la búsqueda de actividades, relaciones y objetivos se podría comparar el problema diferenciando antes y después de la creación de la ZESAI así:

¹²³ Comparar Salamanca Manuel Ernesto, “Democracia y Resolución de Conflictos Políticos”. P. 2

Tabla 3. Problema antes y después de la ZESAI

	Situaciones Puras	Actitud	Relación	Objetivos
Antes de la ZESAI	Cooperación	Amistad	Alienación	Compensatorio
Expedida la ZESAI	Conflicto	Hostilidad	Confrontación	Incompatibles

Fuente: Elaborado por el autor del presente estudio.

Estas condiciones del conflicto se pueden inferir de la revisión del capítulo 2 de este estudio, específicamente las narraciones de residentes que dan cuenta del carácter clandestino de las casas de citas, la tolerancia y convivencia con las trabajadoras sexuales y el capítulo 3 con el efecto devastador en contra de los residentes de un barrio tradicional y la escalada del conflicto, desde luego con algunas variaciones motivadas por la manifestación de violencia directa en algunas oportunidades coyunturales antes del año 2.002.

El caso de estudio indudablemente hace referencia a un conflicto por cuanto diferentes actores persiguen intereses incompatibles, consistentes en el dominio territorial para actividades que necesariamente no son incompatibles, dada la experiencia del barrio Santa Fe, antes de la creación de la ZESAI y el Distrito logró resolver la contradicción para unos y no para la totalidad. El estado que adquirió el conflicto después de reglamentada la ZESAI, evidenció el nivel de conciencia de las partes involucradas en el conflicto y de los intereses que las enfrentan, y cómo se organizan para ello y se movilizan de acuerdo a sus capacidades.

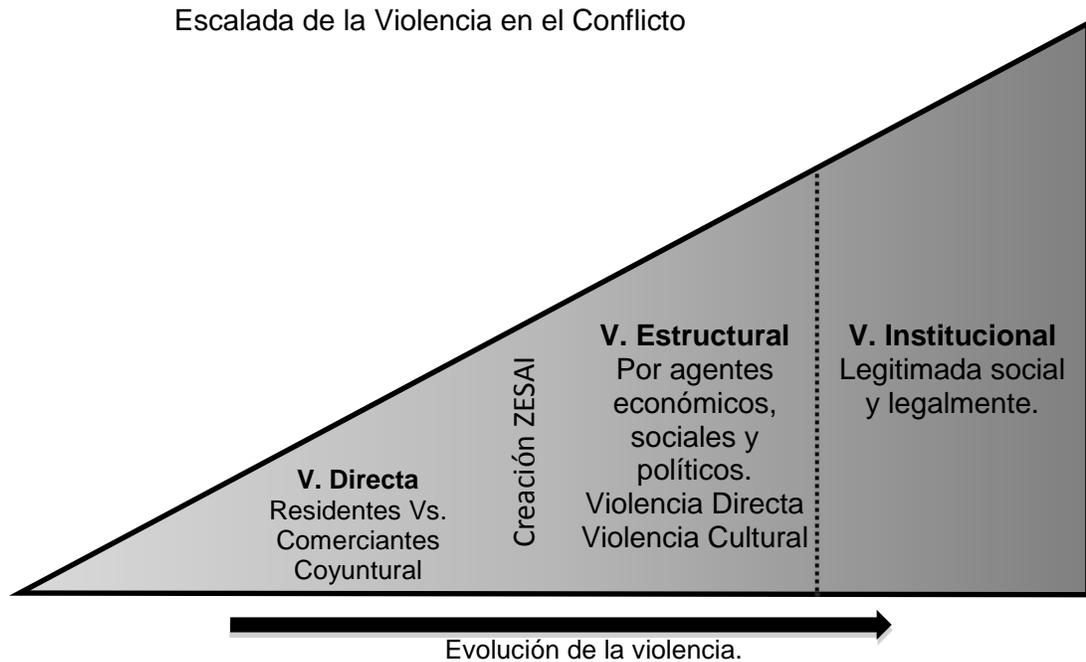
La causa del conflicto que se presenta en este estudio de caso corresponde a un conflicto de intereses que gira en torno a una cuestión: el control del uso del suelo, concibiéndose el suelo como un bien escaso, que no puede responder de manera incluyente a los intereses de todas las partes de manera satisfactoria por lo menos mientras exista la figura de la ZESAI en el barrio Santa Fe. Pues, en esta cuestión subyacen intereses de diversa índole en donde se contraponen los factores

culturales y económicos de los residentes del sector versus los económicos de los comerciantes de servicios sexuales, ambos disputándose el reconocimiento de la legitimidad de su permanencia y en el territorio. Entre sus disputas se encuentran las de tipo territorial enfrentándose los usos residenciales contra los usos de alto impacto, exigiendo las condiciones urbanísticas y las calidades ambientales naturales y sociales que demanda cada actividad, las de tipo económico a raíz de la disminución del valor del suelo como uso residencial, y absolutización de los inmuebles a causa del efecto productivo por las actividades de alto impacto, que ocasionaron además la quiebra comercial tradicional compatible con los usos residenciales.

Si el problema se plantea por la disputa de bienes inmuebles bien para uso comercial de actividades de alto impacto o bien para vivienda y comercio compatible, este bien escaso en la ZESAI, fue creado por una delimitación administrativa el cual dejaría de ser escaso en la medida en que las actividades de alto impacto se liberaran a sectores no residenciales por ejemplo a cualquier área, bajo reglas de convivencia que pueden ser efectivas como lo demostró el manejo del conflicto en el barrio Santa Fe antes de la creación de la ZESAI.

4.1.1. Manifestaciones de violencia. Las expresiones de violencia en este caso de estudio han presentado modificaciones a medida que las partes reaccionan y manifiestan su oposición de intereses, la escalada en este conflicto ha complejizado las condiciones de violencia como se señala en la siguiente gráfica, y cuya dinámica será profundizado en el apartado 4.3.

Gráfica 3. Niveles de escalada del conflicto



Fuente: Elaborado por el autor del presente estudio.

Como lo representa la gráfica, es posible identificar que antes de la reglamentación de la zona de alto impacto, en el año 2.002, el conflicto se definía por manifestaciones de violencia directa de doble vía en forma coyuntural. Por una parte, los comerciantes, empresarios y trabajadores sexuales, ejercían episódicamente acciones de violencia directa hacia los residentes del sector. Y en contravía, los residentes expresaban su rechazo hacia las personas que se vinculaba a estas nuevas actividades dándoles tratamiento de indeseables. Estas expresiones de violencia, de acuerdo a la caracterización de Galtung, se presentaban como acontecimientos que se expresaban en la acción (física, verbal, o psicológica), entre unos y otros actores, por ello, el conflicto transcurrió entre disputas intermitentes por el control del uso del suelo atendiendo la preeminencia de la vivienda sobre locales dedicados al ejercicio de la prostitución sin que implicara realmente una disputa por el dominio del sector en términos de poder o por el territorio.

Sin embargo, con la expedición de los Decretos 400 de 2.001 “Por el cual se define la localización de las zonas de tolerancia y se reglamentan las condiciones para su funcionamiento” y Decreto 187 de 2.002 “Por cual se reglamenta la UPZ 102 Sabana, y se expiden las fichas reglamentarias de los sectores delimitados”, la violencia cobró una inusitada escalada, debido a la introducción en el conflicto de la violencia institucional y como efecto de esta se generó una violencia cultural antes no ejercida, de tal suerte que empoderados los comerciantes del sexo iniciaron con la ley en la mano como justificación, la presión a residentes para ampliar sus territorios y ejerciendo indebidamente un poder por el dominio territorial amparados con las normas de uso del suelo.

Acuñaando el concepto de *violencia estructural* que propone Galtung, presentado en el primer capítulo, quien le identifica como situaciones en que “los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas somáticas y mentales están por debajo de sus realizaciones potenciales”¹²⁴, se hace evidente que parte del problema se relaciona precisamente con este tipo de violencia en tanto que personas en estado de prostitución, que en suma son los sujetos que proveen de recursos económicos a los comerciantes de las actividades de alto impacto, además de su propia subsistencia, son víctimas institucionales en la medida que carecen de otro empleo, de formación, de seguridad social y víctimas de violencia intrafamiliar pero que aceptan su condición y las determinaciones administrativas. Se desconoce no obstante la búsqueda en este sentido de reivindicaciones sobre el particular, por ello, sus pretensiones necesariamente serían diferentes a las de los inversionistas en actividades de alto impacto, pero este aspecto sólo se ha podido dilucidar con el análisis del problema que originó el conflicto y los intereses de los diferentes actores. La conciencia de los intereses de las partes en los conflictos y en este caso de las personas en estado de prostitución es prerequisite para replantear posiciones dentro del conflicto tendiente a su resolución.

¹²⁴ Citado en Curle, Adam. *Conflictividad y Pacificación*. p. 12.

La aceptación de una situación manifiesta de violencia estructural, tuvo lugar en tanto la Administración Distrital tenía el potencial (de conocimientos y recursos) para proveer garantías óptimas de calidad de vida de sus residentes; y sin embargo, las disposiciones normativas implementadas propiciaron la fragmentación territorial y la marginación social. Condiciones que, sumadas a una insuficiente capacidad de control de las autoridades y la complejidad económica que se tejía en torno al comercio sexual, potenció el deterioro del sector. Se presentó así, un contexto liderado por agentes económicos sin ningún tipo de control, que ocasionaron una problemática social, a toda luz evitable, que impedía la autorrealización de las personas y la satisfacción de sus necesidades básicas.

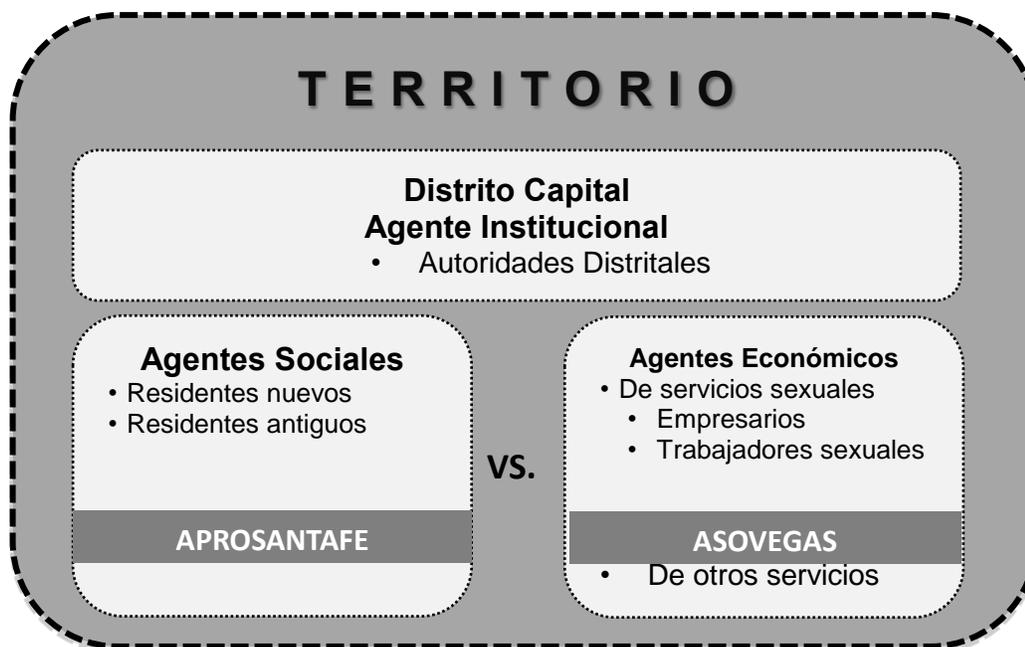
La declaratoria de una Zona de Alto Impacto fue propuesta como un mecanismo de control social, pero como lo reconocieron los residentes, la actuación de las instituciones, a pesar de haberse enmarcado en un contexto jurídico y normativo no contó con la consulta y participación de los residentes que resultaron finalmente afectados, no obstante los mecanismos previstos en la constitución y en las normas de ordenamiento territorial, Ley 388 de 1.997, situación que constituye una violación a las propias normas legales y el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder por parte del Estado. De otro lado tampoco fueron consultadas las personas en condición de prostitución, si querían ser confinadas en una ZESAI. Esta determinación de crear la ZESAI además de ejercer violencia institucional, tiene relevancia frente al desconocimiento y deterioro del estado social de derecho y de las expresiones propias de la democracia, es decir, el problema del conflicto de la ZESAI, va más allá de la lucha por el dominio territorial y se ha situado dentro de las esferas de la democracia misma.

4.2. Partes

El conflicto presentado en torno al control del uso del suelo en el barrio Santa Fe representa una situación compleja en tanto vincula actores de diversas

naturalezas (económicas, sociales e institucionales) que persiguen intereses encontrados sobre un mismo territorio. El siguiente diagrama presente los actores que se interrelacionan en el territorio.

Gráfica 4. Diagrama del campo conflictivo: las partes.



Fuente: Elaborado por el autor del presente estudio.

A continuación se procede a realizar un mapeo sobre las partes, exponiéndose los intereses que persiguen, las afectaciones que les ocasiona el problema, y las formas de organización con su base potencial, elementos que configuran la actuación de cada uno de los actores en el desarrollo del conflicto.

4.2.1. Agente Institucional. El primer gran actor o el actor fundamental del conflicto como hoy se conoce es el Distrito Capital quien en ejercicio del “poder legítimo”, y el propósito de sus intervenciones es resolver los problemas que generan las actividades de alto impacto conexas a la prostitución en los sectores residenciales.

En cumplimiento de sus funciones de ordenar el uso del suelo, la administración Distrital fijó para un sector específico del barrio Santa Fe el uso residencial y permitió extraoficialmente el ejercicio de actividades no autorizadas (como la prostitución). Posteriormente, el Distrito cambió la norma de uso del suelo en la que reconoció legalmente la localización de establecimientos de prostitución y de negocios conexos en este territorio. Normativa expedida en cumplimiento del propósito de confinamiento de las actividades de alto impacto, pero que percibió como una pretensión de aislamiento de población vulnerable y estigmatizada. Los efectos ocasionados por la intervención se atribuyeron a que los actores institucionales en su actuación no consideraron las pretensiones de los diferentes actores, las consecuencias sociales y económicas, así como el escalamiento del conflicto. La intervención de las autoridades en el territorio de la ZESAI ha sido una actuación desarticulada. Cargada de preceptos contrarios a la carta política, que proscribía la discriminación, en favor del libre desarrollo de la personalidad, la protección a la niñez y la familia; así como marcada de criterios morales y culturales en contra de una actividad lícita pero no tolerada como la prostitución.¹²⁵ Por las actuaciones y las omisiones del Distrito, este actor no ha asumido el caso de la ZESAI como un conflicto que demanda su resolución, ni el cese del ejercicio de la violencia institucional.

4.2.2. Agentes Sociales. Como agentes sociales se identifican los residentes del sector, tanto históricos como recientes. Los residentes históricos del barrio, son aquellos que han permanecido allí o sus familias desde las mejores épocas del Santa Fe, y por tanto han sido testigo de la expansión de las actividades ligadas a los servicios sexuales en un sector de carácter residencial desde su fundación.¹²⁶ Son ellos quienes se han opuesto históricamente a la localización de actividades de comercio sexual, argumentando la naturaleza residencial del sector, y a partir de la organización comunitaria y el rechazo explícito mediante manifestaciones

¹²⁵ Comparar Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá". p. 78.

¹²⁶ Comparar Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá". p. 68.

habían conseguido mantener estas actividades bajo discreción. Una característica fundamental de estos residentes radica en que aún conservan algunos de sus lazos de vecindad, lo cual les permite convocar a la comunidad organizarse para defender sus intereses en el territorio. Por otra parte, los residentes nuevos corresponden a habitantes que recientemente han encontrado oportunidades habitacionales en el sector, a causa de su vinculación con la prestación de servicios sexuales, son residentes que acceden a los servicios comerciales del sector.¹²⁷

1. Afectación del conflicto. La declaratoria de la Zona de Alto Impacto en el barrio por el Distrito, como parte del conflicto generó una serie de afectaciones a los residentes que definitivamente escaló la violencia que han sido definidas por la Mesa Interinstitucional a partir de los siguientes elementos:

Devaluación progresiva de los predios, y salida del mercado inmobiliario formal, tras la declaratoria de la ZESAI, estigmatización por el lugar de residencia, aumento de inseguridad, contaminación auditiva y visual (por exhibicionismo y basuras) y deterioro del espacio público;¹²⁸ igualmente Mayorga señala ante la pérdida del capital social que el abandono de las edificaciones, ha conllevado a la pérdida de relaciones vecinales para la apropiación del barrio.¹²⁹

La posibilidad de desarrollar negocios de prostitución en un área determinada de la ciudad, desató formas violentas contra estos residentes para forzar la venta de sus residencias y darles el nuevo uso o simplemente el uso para actividades de alto impacto desvalorizó el uso de la vivienda.

Igualmente, la Mesa identificó que a la población residente se le estaban violando sus derechos fundamentales a causa de la imposición de creación de la ZESAI en

¹²⁷ Comparar Corporación Universitaria Centro de Bogotá - CUC Bogotá. "Informe Final: Propuesta". p. 6.

¹²⁸ Comparar Mesa ZESAI. "Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto". p. 6.

¹²⁹ Comparar Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá". pp. 79 - 80

el barrio, entre otros los derechos más vulnerados son los derechos a: la integridad personal y familiar, a la intimidad, al buen nombre, al libre desarrollo de la personalidad, a la debida protección familiar, a la propiedad, y al ambiente sano.¹³⁰

2. Forma de organización. La organización de la comunidad mediante la asociación comunitaria le ha permitido obtener un alcance mayor en tanto coordina su capital más importante en la defensa de sus intereses, el capital social. En el año 2003, los residentes históricos y comerciantes del sector se organizaron mediante la asociación APROSANTAFE, organización que se fundó con 54 miembros, y para 2007 alcanzó a reunir a más de 120 integrantes.¹³¹ APROSANTAFE constituyó la expresión del inconformismo de residentes y comerciantes del sector que reclamaron su falta de inclusión en la toma de la decisión de concreción de la Zona de Alto Impacto, y por medio de ella se manifestó su oposición a la reglamentación al considerar que no contaron con la opinión de la población residente y flotante del sector, y que desatendieron los procesos históricos que se habían llevado a cabo allí respecto al manejo de los establecimientos vinculados a la prostitución.¹³²

APROSANTAFE es el principal representante de la comunidad en su interés por expulsar a las actividades de alto impacto del sector, y tiene como objetivo devolverle la normatividad que le reconoce su carácter residencial.¹³³ La importancia de esta asociación radica en que ha conseguido perdurar en el tiempo, y ha obtenido reconocimiento por la administración distrital y los empresarios de servicios sexuales, quienes le reconocen como el principal vocero

¹³⁰ Mayorga Henao, José Mario y García Reyes, Carlos Alberto. "Implicaciones urbanas, económicas y sociales de la definición de zonas especiales de servicios de alto impacto referidas a la prostitución en la ciudad de Bogotá". 2008 p. 33.

¹³¹ Comparar Mesa ZESAI. "Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto". pp. 23 - 24.

¹³² Comparar Mesa ZESAI. "Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto". p. 24.

¹³³ Ver: Comparar Mayorga Henao. "Establecimientos de prostitución en Bogotá". p. 77.

de los residentes que se oponen a la ocupación de actividades de alto impacto en el sector.

4.2.3. Agentes Económicos

Vinculado a la prestación de servicios sexuales. Corresponde a los comerciantes cuya principal mercadería son los servicios sexuales y los espectáculos de entretenimiento para adultos. En esta categoría se vinculan propietarios de los establecimientos, administradores de inmuebles y promotores de los servicios, y tienen intereses netamente económicos en el conflicto, buscando que sus inversiones no se vean afectadas por el deterioro y la estigmatización del sector.¹³⁴ Algunos de estos actores han tenido presencia histórica en el sector, y otros han ido surgiendo en las últimas décadas, y estas actividades han generado cambios sustanciales en la economía del sector.

Debe considerarse que sus imposiciones tributarias generan importantes ingresos para la ciudad, así como cantidad de empleos.¹³⁵

1. Intervención de un nuevo actor. En general los empresarios vinculados a los servicios sexuales se vieron beneficiados por la declaratoria de la ZESAI pues se le reconoció la legalidad de sus establecimientos. Sin embargo, aún presentan problemáticas de inseguridad y violación de normas, que ocasionan la persecución de los residentes hacia los empresarios.¹³⁶ Y, así mismo, el carácter subrepticio que permea las actividades conexas a los servicios sexuales permitió la aparición de negocios ilegales, los cuales afectan a los reconocidos por la norma, y esta condición de ilegalidad da lugar a los abusos policiales y a la inseguridad en el sector.¹³⁷

¹³⁴ Comparar CUC Bogotá. “Segundo informe”. p. 42.

¹³⁵ Comparar CUC Bogotá. “Segundo informe”. p. 14.

¹³⁶ Comparar CUC Bogotá. “Informe Final: Propuesta”. p. 14.

¹³⁷ Comparar CUC Bogotá. “Informe Final: Propuesta”. p. 14.

Si bien es cierto que en principio resultó ser un logro para los empresarios del sexo, transcurrida una década se genera un nuevo conflicto, motivado por el aumento indiscriminado de actividades de prostitución y conexas en otros lugares de la ciudad y que solo es permitido legalmente en un sector reducido del barrio Santa Fe. Es decir, que para estos empresarios o inversionistas la existencia de la ZESAI también es hoy una limitación a sus aspiraciones económicas y de legalidad.

2. Forma de organización. La asociación de las empresas les ha permitido coordinar su capital económico para afrontar a los opositores de sus intereses (residentes del sector) y gracias a su capacidad de influencia, determinado por su poder económico, han conseguido conminar a la comunidad obligándola a convivir con las actividades vinculadas a los servicios sexuales. Fundamentada en el derecho constitucional al desarrollo de la libre empresa, la organización de los empresarios de actividades vinculadas al comercio sexual se gestó en torno a ASOVEGAS, asociación que reúne a más de 400 miembros entre quienes se encuentran los representantes de establecimientos de lenocinio, peluquerías, los almacenes de ropa, cabinas telefónicas, y otros.¹³⁸ Al beneficiarse por la expedición de la norma de creación de la ZESAI, se asociaron para reglamentar las condiciones de competencia entre los establecimientos comerciales y elevar los estándares de calidad en la prestación del servicio.¹³⁹ De acuerdo a Mayorga, los empresarios de ASOVEGAS se auto reconocen como:

Una organización que vela por el cumplimiento de las normas de la Zona Especial de Servicios de Alto Impacto, de manera tal que se constituya en un ejemplo “*nacional e internacional*” a ser imitado. Por tanto, las reglas formales que le imponen a sus miembros son las disposiciones nacionales y Distritales hechas para el debido funcionamiento de los establecimientos ligados a la prestación de servicios sexuales¹⁴⁰

¹³⁸ Comparar CUC Bogotá. “Segundo informe”. pp. 45 - 46.

¹³⁹ Comparar Mesa ZESAI. “Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto”. p. 25.

¹⁴⁰ Ver Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá”. p. 81.

ASOVEGAS es el principal representante de los intereses de los empresarios de servicios sexuales y servicios conexos, y tiene como objetivo “consolidar el sector como un polo de desarrollo económico y turístico, ligado a la prestación de servicios sexuales”¹⁴¹. Esta es la asociación que ha perdurado más en la puja por el territorio y se ha posicionado como principal opositor de APROSANTAFE.

4.2.3.1. Trabajadoras sexuales (mujeres y trabajadores LGBT). Corresponde al colectivo de mujeres, hombres transexuales y travestis que prestan servicios sexuales bajo diferentes modalidades económicas. Las y los trabajadores sexuales atribuyen su labor principalmente por la falta de ingresos económicos como motivación para ejercer esta actividad, lo cual está relacionado con las dificultades de acceso al mercado laboral por falta de capacitación, y la segunda causa es la violencia intrafamiliar.¹⁴² Las actividades laborales se pueden presentar al interior de los establecimientos, o en la calle a través del exhibicionismo. Actividad que se vinculan a las edificaciones - principalmente residenciales - adaptadas de manera improvisada al comercio de servicios sexuales.¹⁴³ Su relación con el barrio puede ser netamente laboral, o también domiciliaria. Y en general se presentan conflictos por una zonificación arbitraria que expresa el control territorial de diferentes manzanas por trabajadores sexuales de diferentes grupos (mujeres y trabajadores LGBT).¹⁴⁴

Los intereses de estos actores en el problema son dignificar la actividad por medio de la atención de las necesidades básicas sanitarias y de desarrollo personal, controlando condiciones de abuso, explotación infantil, maltrato y alto riesgo.¹⁴⁵

¹⁴¹ Ver Mayorga Henao. “Establecimientos de prostitución en Bogotá. p. 80.

¹⁴² Comparar CCB. “La prostitución en el centro de Bogotá, Censo de establecimientos y personas. Análisis socioeconómico”. pp. 31 – 32.

¹⁴³ Comparar Mayorga Henao. “Implicaciones urbanas, económicas y sociales de la definición de zonas especiales de servicios de alto impacto referidas a prostitución en la ciudad de Bogotá”.

¹⁴⁴ Comparar CUC Bogotá. “Segundo informe”. pp. 45 - 46.

¹⁴⁵ Comparar CUC Bogotá. “Informe Final: Propuesta”. pp. 6 - 7.

Afectación por el conflicto. La condición de los trabajadores sexuales se ha visto afectada por la ausencia de oportunidades por parte de las instituciones del estado para vincularse a otras actividades económicas y la atención a las necesidades básicas como seguridad social y educación. Igualmente, esta actividad se permea por la explotación infantil, la inseguridad, las precarias condiciones de habitabilidad, la violación de derechos humanos, y la estigmatización que desencadena la violencia contra las personas vinculadas al ejercicio de la prostitución y los abusos policiales¹⁴⁶

Del mapeo de las partes del conflicto, se pueden establecer diferencias y afinidades sustanciales de éstas que pudieran contribuir a la solución del conflicto o por lo menos a bajar su intensidad, ya que serían conciliables posiciones que se han adoptado en medio de la dinámica del proceso y que no representan sus intereses como parte del mismo.

Tanto los residentes como comerciantes e inversionistas, así como trabajadores y trabajadoras sexuales, insisten en una confrontación territorial impuesta, pero sus intereses y la satisfacción de estos se encuentran en la liberación de las actividades de alto impacto, permitiendo a los inversionistas desarrollar sus actividades en lugares estratégicos de la ciudad relevándolos de la disputa por la tierra en un reducido sector; para los residentes como parte del conflicto recobrarían para sus intereses económicos y culturales un sector sin la afectación impuesta con la localización de la ZESAI; para las personas dedicadas a la prostitución, la situación del dominio territorial es irrelevante en la medida en que pudieran desarrollar sus actividades sin la presunción de ilegalidad en otros sectores; todos los actores del conflicto sufren la discriminación por trabajar, vivir o negociar en la ZESAI. Por otra parte, los intereses particulares de los actores que aparentemente conforman una parte del conflicto son diferentes, es decir, no existen partes homogéneas y en este sentido una propuesta de resolución del

¹⁴⁶ Comparar CUC Bogotá. "Informe Final: Propuesta". p. 11.

conflicto debe igualmente atender estas diferencias, por ejemplo no tienen las mismas necesidades a satisfacer para conjurar el conflicto los comerciantes dedicados a actividades conexas a la prostitución con los inversionistas de establecimientos usados con este mismo propósito o entre estos y los trabajadores y trabajadoras sexuales. Tampoco se pueden confundir los intereses de los habitantes históricos con su carga cultural y emocional con los nuevos que han encontrado una oportunidad de vivienda y trabajo en el sector. De tal forma el tratamiento a cada uno de los actores en contienda requieren propuestas acorde con sus propios intereses en condición de beneficio para todos ellos.

4.3. Proceso

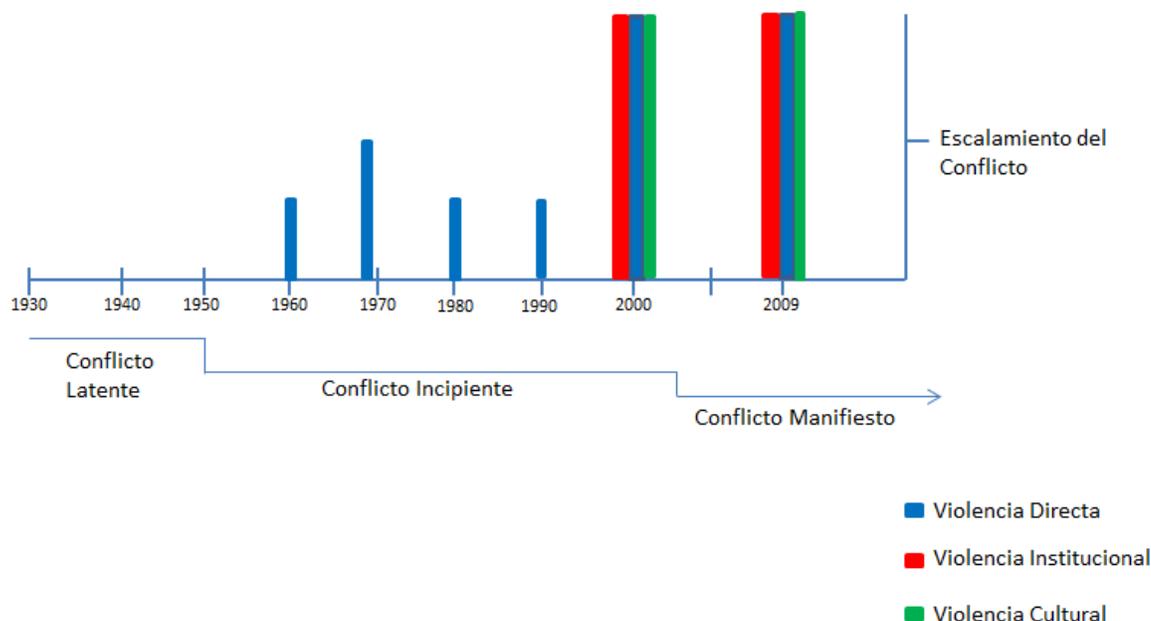
El estudio del proceso del conflicto comprende el análisis histórico del desarrollo del enfrentamiento por el territorio y la identificación de los acontecimientos que marcaron cambios en el curso del conflicto. La gráfica que se encuentra adelante representa la evolución del conflicto a través del tiempo y la ampliación de la violencia en el desarrollo del mismo¹⁴⁷. La clasificación de las etapas del conflicto se ha realizado con base en el planteamiento de Galtung propuesto en el primer capítulo: conflicto latente, incipiente y manifiesto; y la ampliación de la violencia se formuló en los términos del mismo autor: violencia directa, estructural e institucional y violencia cultural.

La gráfica ofrece un panorama de la evolución del conflicto desde la consolidación del barrio y hasta los últimos años, para su análisis es necesario comprender que el inicio del conflicto no está relacionado con las expresiones de violencia que asume la pugna, por el contrario su origen tiene lugar en una incompatibilidad de intereses aun cuando no existe una disputa. A continuación se presenta la caracterización del proceso en el que se desarrolla el conflicto a partir de los tres

¹⁴⁷ En este contexto la ampliación de la violencia se comprende como la incursión de nuevos elementos al conflicto, bien sea de actores o puntos de disputa.

momentos representados: el conflicto latente, el conflicto incipiente y el conflicto manifiesto.

Gráfica 5. Evolución del conflicto: el proceso.



Fuente: Elaborado por el autor del presente estudio.

4.3.1. Conflicto latente. El surgimiento del conflicto se remonta a los años 30, poco después de la creación del barrio, cuando se tienen los primeros conocimientos de las actividades vinculadas a la prostitución en el sector, hecho que fue asociado a su proximidad con la estación del tren de la sabana y a la influencia de la *diversión nocturna* que introdujeron los europeos a la capital. Sin embargo hasta entonces, a pesar de existir una incompatibilidad de usos, entre los residenciales y los de diversión nocturna, la presencia de estas actividades parecieron ser aprobadas por la comunidad, quienes apenas tenían una mínima percepción de la posible emergencia de una disputa en torno al territorio. Esta situación perduró durante la década de 1940 en la que a pesar de ser más notoria la prostitución, se conservaba de forma discreta y aislada, únicamente asociada a los sitios de diversión nocturna.

4.3.2 Conflicto incipiente. La pugna asumió nuevas dimensiones después de 1948, año en que dos hechos marcaron un cambio en el estado del conflicto.

El primero se presentó cuando los residentes vieron como los desplazamientos ocasionados por el Bogotazo propiciaron el uso de las viviendas como casas de citas clandestinas, propagando el ejercicio reservado de la prostitución en el barrio. La proliferación de estas actividades provocó las primeras manifestaciones de resistencia de la comunidad, evidenciando un aumento en el nivel de conciencia de los residentes frente a su diferencia de intereses con los comerciantes de servicios sexuales y una actitud de rechazo hacia los usos asociados a la prostitución. El segundo evento se presentó con la expedición del Acuerdo Distrital 59 de 1948, el cual prohibía el ejercicio de actividades relacionadas a la prostitución en toda la ciudad. Sin embargo, esta norma si bien respaldó la actitud de rechazo de la comunidad y desató la persecución de los establecimientos y de las trabajadoras sexuales, finalmente derivó en el enclaustramiento clandestino de estas actividades en grandes casas del sector.

Así, durante la década de 1950 los residentes crearon espacios de discusión para fortalecerse en su propósito de destierro de estos usos que consideraban indeseables, y que les afectaban por su incontenible crecimiento. En el proceso de organización vale resaltar el papel que tomaron los religiosos de la comunidad Eudista, que con su capacidad de convocatoria se convirtieron en uno de los más importantes líderes de la iniciativa, y los estudiantes universitarios de la costa quienes desarrollaron un fuerte sentido de apropiación hacia su lugar de residencia. El desarrollo del conflicto se había caracterizado por la ausencia de acciones y de cualquier tipo de violencia, aunque ya se percibía una conciencia de la contraposición de las partes que buscaban imponer sus dinámicas sociales y económicas en el territorio. Así perduró el curso del conflicto hasta la década de 1960, cuando empezó a reconocerse el barrio por la prestación de servicios

sexuales y se exhibieron las primeras conductas de las partes para posicionar sus intereses. Las agresiones físicas, verbales y psicológicas propias de la violencia directa fueron las acciones que definieron el primer estado del conflicto manifiesto.

El detonante de la violencia directa fue la exposición de las actividades asociadas a la prostitución hacia la vida pública. Hasta los años 50's el ejercicio de la prostitución se había caracterizado por el ejercicio reservado en establecimientos discretos y aislados, pero a partir de la década de 1960 se construyeron edificaciones enteras para estas actividades que no pasaban desapercibidas. Su apertura a la vida pública hizo que el enfrentamiento de los residentes hacia los establecimientos vinculados a la prostitución trascendiera la discusión y el debate cerrado, y se abriera al espacio público. El siguiente relato de un estudiante, oriundo de la costa y residente del sector a finales de la década de los 60's, recuerda el momento en el que, junto con sus compañeros, los estudiantes se tomaron las calles frente a los establecimientos para expresar su rechazo hacia las trabajadoras sexuales: "Yo salí con pancartas, no joda, recuerdo: abajo las prostitutas y una cantidad de vainas y todo el mundo, y salimos con acordeón y toda la vaina"¹⁴⁸. Así, las actitudes de rechazo por parte de la comunidad se expresaron en ofensas verbales hacia las trabajadoras sexuales.

Así se presentaron rupturas en las relaciones de los residentes y los propietarios de los establecimientos en una pugna que pronto asumió nuevas expresiones. En 1968 se presentó un hecho inolvidable en la memoria de los residentes, la furia de estudiantes y residentes del sector que se ensañaron con el cabaret "El Príncipe", conocido por ser frecuentado por la élite capitalina, reveló una nueva expresión de la violencia: la violencia física. Este acontecimiento recuerda como estudiantes y residentes, ante la ausencia de respuesta de las autoridades de control, destrozaron con piedras el establecimiento, intimidando a los clientes que frecuentaban este establecimiento, cerrado finalmente a raíz de este incidente.

¹⁴⁸ Ver Rueda Enciso. "Santa Fe". p, 62.

Sin embargo, en poco tiempo dos acontecimientos marcaron una ampliación en el conflicto, suscitando los primeros indicios de una escalada de la violencia en esta pugna. El primer incidente lo protagonizó Guillermo León Valencia, documentado en el capítulo 2 al ser sorprendido en una casa de citas del barrio, incidente que afectó la imagen del sector que, sumada a las problemáticas asociadas al expendio y consumo de drogas que surgieron durante la década de los 70's, llevaron a la comunidad a organizarse mediante asociaciones formales, creando en 1974 la Junta de Acción Comunal quien le dio un nuevo enfoque al tratamiento de la prostitución, viéndole como una problemática social más no moral. El segundo incidente se presentó en los años ochenta con la incursión de actores económicamente importantes, con alta capacidad de coerción y constreñimiento, que complejizaron las estructuras económicas asociadas a la prostitución e intimidaron con su capacidad de disuasión, desequilibrando las relaciones que había tejido el conflicto entre las partes y alterando los avances en diálogo y negociación que habían conseguido hasta entonces los residentes. Pues, ante su poder de influencia la Junta de Acción Comunal no pudo extender sus intereses.

En la década de los ochentas, se presentó un interés de iglesia y el Estado por invertir en materia social en este sector de la ciudad, lo cual se materializó con la construcción de un centro de tratamiento de drogadicción y uno de cuidado de las enfermedades de transmisión sexual. No obstante, y a pesar de la buena intención de las partes, estos centros consiguieron que la imagen del barrio decayera aún más pues atrajo la presencia de mayor cantidad de trabajadoras sexuales e indigentes, personas que tanto habían intentado expulsar los residentes del barrio. Así, durante los años noventa no hubo cambios sustanciales en la situación del conflicto.

La siguiente escalada en el conflicto con alcances imprevistos en el momento, se presentó entre los años 2.001 y 2.002, en los que el Distrito se dio a la tarea de

reglamentar las actividades de alto impacto vinculadas a la prostitución y las confinó, mediante el Decreto 187 de 2.002, en el polígono perteneciente al barrio Santa Fe. Así, la violencia estructural, que coexistía con la directa asumió una nueva expresión en la violencia institucional. Esta tipología específica de la violencia estructural se presentó en tanto la decisión de crear la ZESAI expresó una ruptura en el curso del conflicto, en tanto se tomó una decisión legalmente legítima que fue en beneficio de una de las partes pero en detrimento de otra. Así, las acciones de los sistemas políticos y económicos fueron legitimadas por la norma, vulnerando las dinámicas residenciales del barrio.

A partir de la expedición de la norma los residentes han instado al Distrito a reconsiderar la decisión, por lo que en 2004 surge un componente normativo adicional con la expedición de la Ley 902 de 2004 y su decreto reglamentario 4002 del mismo año, en el cual se dispone que los usos de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines son incompatibles con los usos residenciales y dotacionales de culto y educación, presentándose como una defensa de los intereses de los residentes del sector. A pesar de esto, no se materializó en ninguna intervención la pretensión de reubicar los establecimientos relacionados con actividades de alto impacto. Ante la ausencia de respuesta de las autoridades, y el encrudecimiento de la violencia física y estructural (particularmente institucional), en el año 2006 se presentaron nuevas manifestaciones públicas que dieron testimonio de la inconformidad que generaban las dinámicas de ilegalidad y su consecuente inseguridad en la ZESAI, así tanto residentes como comerciantes vinculados y no vinculados a las actividades de alto impacto del barrio Santa Fe (incluyendo a los trabajadores sexuales) y de las demás zonas previstas en un futuro como ZESAI, protagonizaron nuevamente manifestaciones ante la administración distrital exigiendo la solución de las problemáticas asociadas a estas dinámicas.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Comparar CUC Bogotá. "Primer informe". p. 25.

En este contexto, y debido a las permanentes manifestaciones de inconformidad de la población y a la vinculación de actividades ilegales a la zona de alto impacto, el Distrito concertó entre las partes vinculadas y organizaciones no gubernamentales un Pacto de Convivencia en el año 2006 el cual involucró las diferentes partes del conflicto, quienes asumieron compromisos para mejorar las condiciones de convivencia en el sector, sin embargo muchos de estos acuerdos no se cumplieron.¹⁵⁰ Entre otros aspectos, no se consiguieron los resultados proyectados en materia de manejo de desechos y cuidado del espacio público, de recuperación de fachadas y supresión de las prácticas de exhibicionismo, y de la recuperación del régimen de uso del suelo legal sobre las dinámicas económicas.¹⁵¹

En 2.007, el Distrito creó la “Mesa interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el Distrito Capital” mediante el Decreto 126 de 2.007, un espacio de discusión interinstitucional que buscó concertar la intervención integral del territorio en la ZESAI con la participación de residentes y empresarios de servicios sexuales.

Producto del trabajo que la Mesa realizó entre 2.008 y 2.009 con los actores más representativos del conflicto, entre ellos APROSANTAFE, se concretaron encuentros en donde se expuso el malestar generado por la norma y las inconformidades con el manejo de la problemática por parte de la administración.

Por su parte, la Mesa se propuso coordinar la acción interinstitucional para facilitar el trabajo en torno a la ZESAI, y construir un diagnóstico del territorio de sus actores y de las condiciones de legalidad de las actividades que allí se desarrollaban, comprometiéndose a trabajar en el problema urbanístico, la vulneración de derechos humanos, la salud pública y la atención a población

¹⁵⁰ Comparar CUC Bogotá. “Segundo informe”. p. 47.

¹⁵¹ Comparar CUC Bogotá. “Primer informe”. p. 48.

vulnerable.¹⁵² Del trabajo adelantado por la Mesa se concluyó que efectivamente las actividades de alto impacto se encuentran vinculadas a la inseguridad y por tanto se requieren mecanismos de control más efectivos para quienes infringen la ley. Por supuesto el trabajo de la Mesa identificó también las dificultades que conlleva el control de las actividades asociadas a la prostitución, entre ellos la incongruencia de las actuaciones institucionales, las incompatibilidades de los códigos de policía nacional y distrital, entre otros.¹⁵³ Así, la Mesa, creada como un espacio facilitador del diálogo entre las partes para la construcción conjunta de un territorio más equilibrado, limitó su labor a la construcción de un diagnóstico de las dinámicas urbanas, y del marco normativo que había limitado el control de las actividades de alto impacto.

El sistemático estudio de la evolución del proceso del conflicto generado por las actividades relacionadas con la prostitución, en referencia a las partes en conflicto, tal como lo demanda las herramientas de análisis en la resolución de conflictos, se puede concluir, que efectivamente la violencia institucional ejercida en la adopción de la ZESAI en el barrio Santa Fe escaló el conflicto, el cual siempre estuvo en condición de incipiente o latente y constituye la causa fundamental del problema en el sector por haber construido a través de una norma de ordenamiento de la ciudad, una zona con escaso territorio en la que se concentrarían todas las actividades de alto impacto requeridos por la ciudad capital.

¹⁵² Mesa ZESAI. "Ayuda de memoria / acta: reunión con residentes APROSANTAFE". 11 de junio de 2008.

¹⁵³ Mesa ZESAI. "Ayuda de memoria / acta: reunión". 12 de junio de 2008.

CONCLUSIONES

1. Sobre la Zona Especial de Alto Impacto ZESAI, se han realizado múltiples estudios con el propósito de diagnosticar la situación de la misma, que contienen abundante e importante información, pero que no han estado dirigidos al conocimiento y profundización del conflicto que allí se registra, razón por la cual la situación hoy existente de confrontación y violencia en diferentes manifestaciones, amerita su análisis utilizando herramientas de mapeo de conflictos, con el propósito de establecer la verdadera dimensión del mismo, su proceso, los problemas que motivan la confrontación de los diferentes actores, todo ello con el fin último de contar con elementos de juicio autorizados para propiciar la resolución del conflicto y la toma de decisión de la administración distrital para que las políticas públicas cuenten con argumentos diferentes a los que tradicionalmente ha utilizado.

2. Entre el año 1.948 hasta finales de la década de los sesenta existió un conflicto latente entre residentes y trabajadoras sexuales, del que no existía conciencia del mismo. La prostitución era una actividad clandestina que no alteraba la vida barrial y social del barrio Santa Fe, situación que continuó sin sustanciales modificaciones, salvo excepcionales manifestaciones coyunturales de violencia directa contra establecimientos dedicados al ejercicio de la prostitución a finales de la década de los sesenta, como resultado de acciones programadas por residentes y organizaciones sociales y religiosas.

3. Durante las décadas siguientes y hasta los años 2.001 y 2.002, si bien se puede identificar un conflicto incipiente de baja intensidad, este fue contenido bajo condiciones tolerables por los diferentes actores, que básicamente se referían a los residentes tradicionales, comerciantes con negocios afines con los usos residenciales frente a los propietarios de establecimientos de diversión nocturna y

ejercicio de la prostitución, actividad mantenida bajo condiciones de discreción y con tolerancia.

4. Como respuesta de la pregunta planteada como punto de inicio de este estudio ¿La creación de una Zona Especial de Servicios de Alto Impacto – ZESAI ligada a la localización y funcionamiento de establecimientos destinados al trabajo sexual y actividades conexas, por parte del Distrito Capital en un área residencial, propició la escalada de un conflicto tradicionalmente regulado por los propios residentes? Se puede afirmar con certeza que:

4.1. Evidentemente hasta el año 2.002, las tensiones entre las partes de un conflicto en el barrio Santa Fe con ocasión de la instalación de establecimientos en que se ejercía la prostitución, las trabajadoras sexuales y los residentes se mantuvo bajo control social con algunas expresiones de violencia directa coyuntural, que volvía a condiciones de normalidad gracias a la participación de las organizaciones sociales como la acción comunal, la iglesia católica, partidos políticos y ciudadanía del sector.

4.2. Con la expedición del Decreto 188 de 2.002, en que se establece la ZESAI y se reglamentan los servicios de alto impacto en el barrio Santa Fe, se elevó el conflicto a niveles absolutamente indeseables, por diversas razones, la primera: se dispuso que un área de aproximadamente 20 manzanas del barrio Santa Fe y sólo en este lugar, en ningún otro de la ciudad, se podían instalar legalmente los negocios dedicados a la prestación de servicios sexuales y actividades afines. Esta determinación produjo un incentivo a los comerciantes e inversionistas dedicados a las actividades de prestación de servicios sexuales a trabajadoras y trabajadores para instalarse en el territorio de la ZESAI. Segundo: arbitrariamente se despojó a los residentes del uso que desde la fundación del barrio habían tenido como zona residencial, quedando a merced de los comerciantes del sexo que contaban

con la ley que amparaba sus actividades y la violencia directa contra los propietarios residentes para ampliar sus negocios y ejercer el dominio de este sector.

4.3. Se inició el uso de la fuerza física y actividades de hecho para forzar la venta de inmuebles residenciales para las nuevas actividades, fijando los precios al acomodo de compradores provistos de mecanismos de cohesión, con la reacción de residentes a través de sus organizaciones sociales como APROSANTAFE.

4.4. La adopción de la ZESAI generó formas de violencia no conocidas en el sector, empezando por la determinación de crear la ZESAI que es una forma de violencia institucional, ya que pretende confinar a todas las personas en condición de prostitución en un reducido sector, despojando a los residentes de su vida barrial y vecinal, y empoderó a comerciantes del sexo para ejercer violencia contra los demás actores, la violencia directa ejercida con anterioridad como manifestaciones y hasta pedreas contra casas de citas, cambió a persecuciones y constreñimientos físicos y psicológicos a propietarios para forzar ventas de sus residencias. Generalizó el ejercicio del poder sustentado en la fuerza para administrar y controlar ese territorio por parte de los empresarios de estas actividades propias de la ZESAI. Con la argumentación de ejercer sus derechos sobre el uso del suelo se justificaron acciones contra residentes. Por su parte, los antiguos residentes que convivieron y toleraron a las trabajadoras y trabajadores sexuales reaccionaron estigmatizándolos y aislándolos.

4.5. La degradación de la violencia al interior de la ZESAI constituye un drama humano que bien merece una profunda reflexión en torno a los derechos humanos y constitucionales fundamentales, tales como la discriminación del estado como de la sociedad contra las personas en

condición de prostitución, los derechos de la familia de contar con un medio adecuado para su desarrollo alterado por la creación de la ZESAI, respecto de los residentes pero posteriormente frente a las personas dedicadas al trabajo sexual que reclaman lugares dignos para la habitación de sus familias, colegios para sus hijos y lugares para sus prácticas religiosas, etcétera. Los derechos de los niños, cualquiera que sea la actividad de sus padres y en general ver la vida de las personas en medio de una actividad lícita que socialmente no es aceptada, obligadas a estar sometidas a la acción de la ilegalidad y ejercicio del poder de propietarios y administradores de establecimientos de alto impacto.

EXISTENCIA DE LA ZESAI

Luego de diez años de la ZESAI, es evidente que no cumplió con los propósitos inicialmente propuestos. PRIMERO, para los ciudadanos de liberar a los barrios residenciales del ejercicio de la prostitución, razón por la cual iniciaron acciones judiciales con este propósito, hoy en la ciudad se han instalado en numerosos barrios, lugares dedicados al comercio sexual que constituyen referentes sobre esta actividad, hasta el punto que son objeto de estudios sobre este fenómeno; SEGUNDO, Para los jueces que tomaron la determinación de proteger los derechos fundamentales de algunos ciudadanos ordenando al distrito crear una zona de tolerancia, finalmente propiciaron la creación de un territorio en donde se violentan los derechos fundamentales y se ejerce el dominio como expresión de la fuerza y motivaron en cabeza de la administración distrital, el ejercicio de violencia institucional con las consecuencias que conocemos a través de este estudio; TERCERO, para el Distrito Capital, constituye una triste experiencia, en la que ha sometido a sus ciudadanos a un conflicto sin solución hasta este momento, por cuanto su origen es estructural, degradó las condiciones de vida de todos los residentes, tanto antiguos habitantes como quienes llegaron a ocupar ese nuevo espacio creado para las actividades propias de la ZESAI, propicio el escalamiento

del conflicto y generó formas de violencia directa y cultural de alta intensidad y finalmente no logró confinar como era previsible el comercio sexual de una ciudad como Bogotá en 20 manzanas de una ZESAI; CUARTO, para los residentes tradicionales les cambió la forma de vida, muchos de ellos se vieron en la necesidad de desplazarse a otros barrios, forzó una reacción de éstos escalando el conflicto con motivo de la violencia ejercida para forzar la venta de sus bienes a precios por debajo del valor comercial o para impedir el exhibicionismo y degradación del espacio público; QUINTO, para los inversionistas y comerciantes dedicados a la construcción y administración de inmuebles dedicados al comercio sexual y actividades conexas, la existencia de una ZESAI en un territorio determinado limita sus aspiraciones razón por la cual se han afincado en otros barrios no obstante no estar autorizado legalmente para ello, es decir, la ZESAI inicialmente constituyó un reconocimiento a sus actividades pero se ha convertido en una limitación para el ejercicio legal de las mismas; SEXTO, para los colectivos en condición de prostitución la ZESAI se convirtió en un lugar de confinamiento, de exclusión y estigmatización con todas las limitaciones que ello representa para su vida familiar, social y personal.

Por todo lo anterior, la existencia de la Zona Especial de Alto Impacto, en el Barrio Santa Fe está llamada a desaparecer como una forma de control del comercio sexual en otras áreas de la ciudad, como instrumento de ordenamiento del territorio, o como una forma de protección de los derechos fundamentales de los bogotanos residente en los demás sectores de la ciudad. Con la eliminación de la ZESAI se disminuirá de inmediato la intensidad del conflicto y se podría iniciar una reconstrucción de la vida barrial y social de este importante sector de la Ciudad ubicado en áreas privilegiadas por tratarse del centro de la ciudad y como una vía expedita para reducir el conflicto existente en el barrio Santa Fe.

BIBLIOGRAFÍA

Curle, Adam. "Conflictividad y Pacificación". Editorial Herder. España 1.987

Fisas Armengol, Vicenç. "Introducción al estudio de la paz y de los conflictos".
Barcelona. Editorial Lerna S.A.1.952.

Mayorga Henao, José Mario. "Establecimientos de prostitución en Bogotá"
Editorial Académica Española. 2.011.

Observatorio Inmobiliario Catastral "Valores de referencia del suelo urbano Bogotá
2.006". Alcaldía Mayor de Bogotá. 2.006

Rodríguez Silva, Roberto; Jolly, Jean François; Niño Soto, Alexander. "Algunos
apuntes sobre causas e indicadores del deterioro urbano. Contribuciones a
un debate sobre la vitalidad urbana en Colombia". Pontificia Universidad
Javeriana. 2.004.

Bernal, César A., "Metodología de la Investigación", administración, economía,
humanidades y ciencias sociales. Tercera Edición. Editorial Prentice Hall,
Pearson. Colombia 2.010

Capítulos o artículos en libro.

San Martín, Alejandro. "Esquema para un trabajo de investigación sobre el
conflicto en la sociedad peruana" en Asociación Peruana de Estudios para la
Paz. "Siete ensayos sobre la violencia en el Perú". Fundación Friedrich Ebert,
Lima. 1.989

Artículos en publicaciones periódicas académicas.

Calderón Concha, Percy. "Teoría de conflictos de Johan Galtung". En Revista Paz y Conflicto. Número 2. Universidad de Granada. España. 2.009. Documento en línea. Consultado en Agosto de 2.012. Disponible en:
http://www.ugr.es/~revpaz/tesinas/rpc_n2_2009_dea3.pdf

Galtung Johan; Fisas, Vicenç, et al. "Estado y ciudadanía para la paz, serie documentos para la paz" Observatorio de Construcción de Paz. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá. 2.011

Salamanca, Manuel Ernesto. "Democracia y resolución de conflictos políticos, Perspectivas y desafíos" En Revista Papel Político. No 11. P 67 – 92. Pontificia Universidad Javeriana. 2.000.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas.

Galtung, Johan. "Contribución específica de la irenología al estudio de la violencia: tipología" en La violencia y sus causas. UNESCO. 1.981. Consulta realizada en Agosto de 2.012. Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000430/043086so.pdf>

UNICEF. "La violencia contra niños, niñas y adolescentes." Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas. 2.006. Documento en línea, consulta realizada en agosto de 2.012. Disponible en:
[http://www.unicef.org/lac/Estudio_violencia\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Estudio_violencia(1).pdf)

Valenzuela, Pedro. "La estructura del conflicto y su resolución" en Democracia y conflicto en la escuela. OEA. Ministerio de Educación de Colombia. Instituto para el desarrollo de la democracia Luis Carlos Galán, Santa Fe de Bogotá. 1.995

Wallenstein, Peter. "Marco teóricos para la resolución de conflictos" en Revista Estudios Internacionales, IRIPAZ. No.1 año 1. Guatemala: IRIPAZ. 1.990

Otros documentos.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto 1042 de 1.987". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1378>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto 325 de 1.992". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3276>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto Distrital 400 de 2.001". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4539>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto Distrital 187 de 2.002". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5137>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto Distrital 188 de 2.002". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5149>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto Distrital 469 de 2.003". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10998>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto Distrital 190 de 2.004". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto Distrital 126 de 2.007". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=23570>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto Distrital 335 de 2.009". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36970>

APROSANTAFE. "Fundamentos para la relocalización de la zona especial de servicios de alto impacto ligados al comercio sexual de la UPZ 102 Sabana" Presentación. Bogotá. 2.009

Balbin Álvarez, Jesús William (comp). "Violencias y conflictos urbanos, un reto para las políticas públicas". Instituto Popular de Capacitación. Colombia 2.004. Documento en línea, consultado en agosto de 2.012. Disponible en:

http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/ipc/balbin_avarez.pdf

Cámara de Comercio de Bogotá. "La prostitución en el centro de Bogotá, Censo de establecimientos y personas. Análisis socioeconómico". Bogotá. 1.991

Cámara de Comercio de Bogotá. "Perfil económico y empresarial de la localidad de los Mártires". Bogotá. 2.006. Consulta realizada en Agosto de 2.012. Disponible en:

http://camara.ccb.org.co/documentos/6219_perfil_economico_martires.pdf

Centro de estudio y análisis en convivencia y seguridad ciudadana. "Documento pacto de convivencia de zona de alto impacto". Borrador 11. Octubre de 2.006. Documento electrónico, consultado en septiembre de 2.012. Disponible en:

[http://www.ceacsc.gov.co/index2.php?option=com_docman&task=doc_view
&gid=32&Itemid=46](http://www.ceacsc.gov.co/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=32&Itemid=46)

Concejo de Bogotá. "Acuerdo 95 de 1.948". Consulta realizada en agosto de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2093>

Concurso Bogotá Historia Común. "Barrio Santa Fe habla" Videograbación. Santa Fe de Bogotá. 1.997.

Contraloría de Bogotá. "Estudio sectorial: La prostitución como problemática social en el Distrito Capital". Subdirección de análisis sectorial. Dirección técnica de salud y bienestar social. Bogotá 2.004. Consulta realizada en Agosto de 2.012, Disponible en:

<http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Sectoriales/Direccion%20Sector%20Salud%20e%20Integracion%20Social/-%20La%20Prostitucion%20como%20Problematca%20Social%20en%20el%20Distrito%20Capital.pdf>

Corporación Universitaria Centro de Bogotá - CUC Bogotá. "Primer informe" Evaluación de las zonas especiales de servicios de alto impacto ZESAI. Bogotá 2.008.

Corporación Universitaria Centro de Bogotá. - CUC Bogotá. "Segundo informe" Evaluación de las zonas especiales de servicios de alto impacto ZESAI. Bogotá 2.008.

Corporación Universitaria Centro de Bogotá. - CUC Bogotá. "Informe Final: Propuesta" Evaluación de las zonas especiales de servicios de alto impacto ZESAI. Bogotá 2.008.

Departamento Administrativo de Planeación. "Recorriendo Los Mártires: Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D.C." Documento electrónico. Bogotá, 2.004. Consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/publicaciones/Est_fis_pub/localidades_est_pub/RECORRIENDO_LOS_MARTIRES.pdf

Mayorga, Mario; García Carlos A. "Implicaciones urbanas, económicas y sociales de la definición de Zonas Especiales de Servicios de Alto Impacto referidas a Prostitución y actividades conexas en la Ciudad de Bogotá." Presentación del Coloquio INJAVIU008: LECTURAS SOBRE LA CIUDAD: Aportes desde la investigación a la solución de sus problemas. Bogotá. Noviembre de 2.008. Consulta realizada en Agosto de 2.012. Disponible en:

http://www.javeriana.edu.co/arquidis/injaviu/coloquio/2008/documents/6_Definicion_ZonasdeAltoImpacto.pdf

Mayorga Henao, José Mario. "Implicaciones urbanas, económicas y sociales de la definición de zonas especiales de servicios de alto impacto referidas a prostitución en la ciudad de Bogotá." Ponencia. 2.008

Mesa interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el Distrito Capital. – Mesa ZESAI. "Diagnóstico socio urbano de la zona de alto impacto". Secretaría Técnica. Bogotá, 2.008

Mesa interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el Distrito Capital. "Diagnóstico de seguridad, cumplimiento del pacto y violación de derechos humanos en la zona de alto impacto" Secretaría Técnica. Bogotá, 2.008

Mesa interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el Distrito Capital. "Ayuda de memoria / acta: reunión con residentes APROSANTAFE" 11 de junio de 2.008.

Mesa interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el Distrito Capital. "Ayuda de memoria / acta: reunión". 12 de junio de 2.008.

República de Colombia. "Decreto Nacional 4002 de 2.004". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2.012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15288>

República de Colombia. "Ley 388 de 1.997". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

República de Colombia. "Ley 902 de 2.004". Documento electrónico, consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2004/ley_0902_2004.html

Rueda Enciso, Ignacio. "Barrio Santa Fe". Santa Fe de Bogotá. 1.997.

Subsecretaria de planeación territorial dirección de norma urbana y Subsecretaria de información y estudios estratégicos dirección de estudios macro. "Diagnostico: zona de servicios de alto impacto de la localidad de los Mártires". Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá. 2.007.