



ANÁLISIS DE LA ORDENANZA N° 278 DE 2013  
SOBRE HABILITACIÓN DE CASAS DE CITAS, CLUBES  
NOCTURNOS Y MOTELES URBANOS EN LA CIUDAD  
DE ASUNCIÓN

## Reconocimiento jurídico del trabajo sexual a partir de normas discriminatorias, ¿avance o retroceso?

*“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” (art. 23, inc. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).*

*La derogación de la ordenanza N° 9975 del año 1976 puede ser considerada un logro de las organizaciones que activan por el reconocimiento del trabajo sexual y la no discriminación de quienes lo realizan. Sin embargo, aunque la nueva ordenanza vigente contiene avances significativos como el reconocimiento del trabajo sexual, también establece disposiciones que implican retrocesos desde la perspectiva de la no discriminación de las trabajadoras sexuales. Artículos de dicha normativa violan derechos reconocidos en la Constitución Nacional y se contraponen a lo dispuesto en la ley N° 3940 del año 2009 que establece las orientaciones centrales en materia de políticas hacia el VIH/sida.*

**MARÍA LUISA OTAZÚ**

**BUENAVENTURA CABAÑAS**

**ROSA ALDANA PORTILLO ROMERO**

ASOCIACIÓN UNIDAS EN LA ESPERANZA (UNES)

ASOCIACIÓN TATARENDY

## INTRODUCCIÓN

La denominación "trabajo sexual" es el resultado de una larga batalla ideológica y política que, en el marco de la concepción de los derechos humanos y el respeto por la libre determinación de las personas involucradas, reemplaza al término "prostitución". El reconocimiento legal del trabajo sexual permitirá despojar el estigma que conlleva ejercerlo.

En el año 2010, la sociedad civil generó un espacio de incidencia en la Municipalidad de Asunción, conformando una mesa de trabajo interinstitucional. Ésta fue impulsada por la asociación Unidas en la Esperanza (Unes) y apoyada por varias organizaciones sociales y organismos internacionales, para la modificación de la ordenanza municipal N° 9975/76. Dicha normativa tenía un espíritu represivo e inquisidor hacia las trabajadoras sexuales. En el marco de dicha iniciativa, se logró presentar un proyecto de ordenanza sobre trabajo sexual con el objetivo principal de brindar protección contra todo tipo de violencia, abusos y discriminaciones que puedan sufrir en el ejercicio de su labor las personas que lo realizan.

Luego de un persistente camino de lucha, la ordenanza N° 9975 fue derogada en el año 2013 a través de la puesta en vigencia de una nueva que regula la habilitación de casas de citas y el ejercicio del trabajo sexual. Esta es la primera normativa que considera a las personas que prestan el servicio sexual como trabajadoras. A pesar de que se trata de una disposición jurídica de inferior jerarquía a las leyes nacionales, constituye un inicio importante en cuanto al reconocimiento jurídico del trabajo sexual. Sin embargo, nuevas disposiciones discriminatorias que se encuentran incluidas en la ordenanza vigente dejan en evidencia con mayor intensidad la falta de una norma jurídica de alcance nacional que legisle sobre dicho servicio.

Cabe señalar además que las organizaciones de la sociedad civil que luchan por los derechos de las trabajadoras sexuales solicitaron información sobre los avances en el estudio y aprobación de dicha ordenanza, pero la Municipalidad de Asunción no las dio a conocer sino a partir de su promulgación.

Además de la modificación de las disposiciones lesivas de derechos contenidas en la ordenanza N° 278/13, es necesario que, de manera participativa y conjuntamente con las organizaciones de trabajadoras sexuales, se construya una legislación que garantice los derechos de quienes realizan este trabajo, más aún teniendo en cuenta la diversidad de las situaciones de trabajo y las condiciones de existencia de las personas que se dedican al trabajo sexual.

Dichas normativas deben contribuir a superar el tradicional trato diferenciado propio de la cultura patriarcal, que privilegia a los sectores con más poder. Con relación a la discriminación hacia las mujeres, el mismo Comité de Derechos Humanos ha señalado al Estado paraguayo que "debe redoblar sus esfuerzos para eliminar los estereotipos de género sobre el papel y las responsabilidades

de los hombres y de las mujeres en la familia y en la sociedad, y llevar adelante campañas de sensibilización al efecto". En el caso del trabajo sexual, ello debe traducirse en la modificación de normas que sólo responsabilizan a quienes lo ofrecen, y no a quienes lo demandan. El trabajo sexual es un trabajo que no puede ser comparado con la venta de insumos; ambas personas, quien ofrece y quien demanda, realizan una transacción donde se pone en juego la salud de los dos por igual, por lo tanto, ambos tienen la responsabilidad del cuidado de la salud y del respeto de los derechos de una y de otro.

## MARCO NORMATIVO

Como ya se ha señalado, Paraguay carece hasta la actualidad de una ley sobre el trabajo sexual. Dados los prejuicios y la visión moralizante que predomina hacia la actividad, las escasas normas jurídicas que existen menoscaban de alguna manera los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales. Para aquellas personas adultas que ejercen el trabajo sexual de forma libre y voluntaria, la preocupación política del Estado debería centrarse en mejorar sus condiciones de trabajo y de protección social, de modo a garantizar que gocen de los mismos derechos laborales y de los mismos beneficios que los demás trabajadores y trabajadoras. En Paraguay, esa protección y garantía sigue siendo una materia pendiente.

La falta de legislación específica para el trabajo sexual no obsta que las personas que realizan este servicio estén protegidas por otras normas jurídicas de derechos humanos. Citamos a continuación algunas de las más relevantes.

**Derecho al trabajo:** conforme al artículo 86 de la Constitución del año 1992 "[t]odos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables".

**Derecho a la libertad y seguridad:** "Toda persona tiene derecho a ser protegida en su libertad y seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe" (artículo 9 de la Constitución Nacional).

**Derecho a la igualdad y a la no discriminación:** tanto en la Carta Magna (artículos 46, 47, 48) como en las principales normas de origen internacional vigentes en el país, se establece el derecho a la igualdad, así como la obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas para remover los obstáculos que impiden la igualdad efectiva.

**Derecho a la integridad personal y a una vida libre de violencia:** según lo dispuesto en la Constitución Nacional (artículo 5), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 7), así como en la Convención Americana

<sup>1</sup> Naciones Unidas (2013): Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones. Comité de Derechos Humanos, Ginebra, párr. 10.

sobre Derechos Humanos (artículo 5), ninguna persona puede ser lícitamente sometida a tratos crueles, degradantes o inhumanos. Esto significa que el Estado debe desarrollar garantías específicas para que los sectores que particularmente sufren formas de tratos inaceptables y lesivos de la integridad física, psíquica o moral, sean protegidos en sus derechos.

Asimismo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, ley N° 605/95, plantea obligaciones para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, estableciendo que ese derecho "incluye el derecho a ser libre de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación" (artículo 6).

Desde la perspectiva penal, la legislación paraguaya no penaliza el trabajo sexual, sí la rufianería y el proxenetismo. De este modo, lo que se castiga no es el ejercicio del trabajo sexual, sino la explotación del trabajo sexual de otra persona. Al mismo tiempo, se penaliza la trata de personas con fines de explotación sexual.

## INICIATIVAS ESTATALES

### **DEROGACIÓN DE LA ORDENANZA N° 9975/76 Y PUESTA EN VIGENCIA DE LA ORDENANZA N° 278/2013**

La ordenanza N° 278 del año 2013 "De habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos en la ciudad de Asunción", recientemente promulgada por sanción ficta, contiene algunos avances en cuanto a la terminología utilizada, en comparación con la ordenanza N° 9975 del año 1976 derogada, que regulaba la misma materia. Esta última utilizaba los términos prostituta, prostíbulo y prostitución, mientras la ordenanza actual utiliza los términos de trabajadora sexual, trabajo sexual y casa de cita.

Tal como como se señalara anteriormente, esta normativa constituye un avance en el reconocimiento jurídico del trabajo sexual. Sin embargo, contiene artículos que vulneran los derechos de las trabajadoras sexuales, específicamente el artículo 5 de la ordenanza, que establece: "No podrán ejercer el trabajo sexual las personas enfermas o portadoras del VIH-Sida, confirmados por estudios laboratoriales. Tampoco transitoriamente las que padecen enfermedades de transmisión sexual y otras enfermedades infecto-contagiosas, también confirmados por estudios laboratoriales".

Esta disposición pretende prohibir el ejercicio del trabajo sexual a determinadas personas. Ante la falta de una ley especial sobre el trabajo sexual, una ordenanza no puede atribuirse esa facultad, teniendo en cuenta que resultan afectados, entre otros, el derecho al trabajo (artículo 86 de la Constitución Nacional; artículo 6 del Protocolo de San Salvador - ley N° 1040/97), el artículo 6

del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ley N° 4/92).

A su vez, se contraponen a los artículos 4, 16, 18 y 20 de la ley N° 3940/09 sobre el VIH/sida. El artículo 4 se refiere a las características que tiene que tener la prueba laboratorial, que debe ser voluntaria, gratuita y confidencial. Mientras, la ordenanza actual pretende prohibir el trabajo sexual a las personas que viven con VIH/sida, confirmado por estudios laboratoriales. Solamente rompiendo la confidencialidad de la prueba el municipio tendría conocimiento de quienes de las trabajadoras sexuales se encuentran viviendo con VIH.

El artículo 16 establece que el Estado garantiza a todas las personas que viven y conviven con el VIH y sida el pleno ejercicio de todos los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional para todos los habitantes de la República. La violación de cualquier derecho o garantía que les ampara será denunciante ante las autoridades judiciales, para reclamar las responsabilidades civiles, laborales y penales que correspondan.

En el artículo 18 se prohíbe toda forma de discriminación y cualquier acto degradante en perjuicio de las personas que viven y conviven con el VIH y sida. Asimismo, se prohíben las restricciones o medidas coercitivas de los derechos y garantías de estas personas cuando fuesen impuestas por la sola razón de su estado serológico real o presunto.

A su vez, conforme al artículo 9 de la citada ley, los protocolos de investigación en materia de VIH, sida e infecciones de transmisión sexual (ITS) deben ser aprobados por un Comité de Ética dependiente del ente rector. Las investigaciones deben respetar las consideraciones especiales de las personas involucradas en ellas, quienes sólo pueden ser incluidas en el protocolo existiendo consentimiento debidamente informado.

A raíz de los sucesivos reclamos realizados por las organizaciones de trabajadoras sexuales en contra de los artículos de la ordenanza mencionados anteriormente, la Municipalidad de Asunción en setiembre de este año conformó una mesa interinstitucional a fin de revisar y ajustar la normativa en cuestión. El espacio está integrado por representantes de dichas organizaciones, la municipalidad, los programas de VIH/sida y el Ministerio de la Mujer<sup>2</sup>.

Al cierre del presente informe, la mesa se reunió una vez y, en el marco de ese encuentro, el intendente de Asunción manifestó al respecto: "hay nebulosa y ambigüedades en el tratamiento de ciertos temas que hay que corregir, en esta sociedad tenemos que dejar de lado ciertas conductas hipócritas y ser más reales (...). Y el ordenamiento de la ciudad se va a ir dando cuando el entendimiento entre los ciudadanos prospere (...). Debemos ser amplios, buscar no transgredir las leyes ni los acuerdos internacionales". Además, mencionó que "una ordenanza tiene que estar acorde a la Constitución Nacional, entonces, si

2 Diario Última Hora, 3 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/buscan-modificar-ordenanzas-trabajadoras-sexuales-1719125.html>.

de repente alguna normativa sale del esquema que corresponda o directamente ofrezca ambigüedades, hay que corregir, y a partir de este tipo de mesa de diálogo, de trabajo, se van a ir viendo cómo solucionar (...)”<sup>3</sup>.

#### **AVANCES REALIZADOS EN RESPUESTA AL VIH Y AL SIDA EN PARAGUAY**

El Programa Nacional de Control de ITS/sida (Pronasida), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), es el ente rector en la respuesta nacional al VIH. Desde el área de Educación y Promoción de la Salud del Pronasida se vienen desarrollando estrategias de prevención articuladas con organizaciones de la sociedad civil.

Una de las estrategias utilizadas para la prevención del VIH es la de promotores/as pares de salud comunitaria, sean estas mujeres trabajadoras sexuales, usuarios/as de drogas, usuarios/as de drogas inyectables, personas trans, hombres que tienen sexo con hombres. Se ha capacitado a promotores/as logrando así fortalecer los recursos humanos locales y mejorar la respuesta interna a la epidemia. Junto a la prevención del VIH, se da importancia a los derechos humanos y a la ciudadanía de estas poblaciones claves. También desde el ámbito local se establece la coordinación y cooperación con servicios en sus propias localidades para la promoción de la salud, así como para la atención y el fortalecimiento de los servicios. Además, se han realizado capacitaciones de consejeros pares, a través de los cuales la prevención se focaliza en el nivel individual, respetando el protocolo de atención en lo relativo a la confidencialidad, de acuerdo a lo ordenado en la ley N° 3940.

#### **SITUACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS SEXUALES**

Este último año se han recibido menos denuncias sobre intervenciones policiales y fiscales a locales de trabajo de mujeres trabajadoras sexuales. No es posible saber con certeza si ello obedece al cambio de la coyuntura política o a que también, “gracias” a intervenciones anteriores, muchos locales conocidos como “prostíbulos” han tenido que cerrar como efecto a la continua incidencia de las organizaciones de la sociedad civil que luchan por los derechos de las trabajadoras sexuales.

Esto, por supuesto, no significa que el trabajo sexual haya terminado, disminuido o esté desapareciendo de nuestro país. Parecería que está desapareciendo de la “vista fácil”. Hoy en día, gran cantidad de edificios y de casas particulares se encuentran ocupados por “agencias”, “casa de masajes” y otros, trabajando en forma solapada. La forma en la que se realizan los controles municipales promovería estos cierres, al tiempo en que se obstaculizaría sin motivos legítimos la apertura de locales de trabajo sexual legales: “La municipalidad controla los locales, presentan un papel, quieren cerrar porque dice que es prostíbulo, no es casa de bebida, y cuando le pide que se habilite como prostíbulo, dice que no puede habilitar para eso”, comentó un informante anónimo.

3 Radio Nandutí, 3 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=77463>.

De este modo, se pretende solucionar el problema sin dar soluciones reales. No quieren habilitar casas de cita y cuando las encuentran, las quieren cerrar, pretendiendo aprovechar una laguna legal para estos fines, al no existir reconocimiento a nivel legal del trabajo sexual. Esto fomenta el trabajo clandestino, el proxenetismo, la explotación de mujeres, la violencia hacia las trabajadoras en los locales y la comisión de delitos en la función pública, a través de coimas para aquellos agentes del orden que las exigen para evitar el cierre. Sin embargo, al estar regulada la apertura de locales de trabajo sexual por una ordenanza, es el cumplimiento de lo dispuesto en ella lo que puede ser observado por los agentes públicos de los distintos municipios, no la consideración de si deben o no existir dichos locales.

### **DISCRIMINACIONES AL TRABAJO SEXUAL DE LAS PERSONAS DE MENOS RECURSOS ECONÓMICOS**

En este ámbito laboral, no importa la clase social a la que se pertenezca: la violencia hacia las mujeres es patente, siendo las trabajadoras sexuales un sector de la población discriminado y estigmatizado, sobrellevando las consecuencias de su trabajo en silencio.

Muchas mujeres que están en una mejor situación económica trabajan en condiciones más favorables, disimulando la prestación de este servicio detrás de otros, como el de "modelos", "servicios de acompañantes", "masajistas". Sin embargo, estas mujeres también son víctimas de violencia física y psicológica y abusos de quienes las "contratan", sean patronos o clientes. Esto obedece a la falta de una legislación adecuada sobre trabajo sexual, que contemple, entre otras cosas, mecanismos de prevención y protección de la violencia de personas trabajadoras sexuales.

"Nos mandaban a hacer análisis, y si es que nos salía mal el de VDRL, no nos permitían trabajar hasta que nos hagamos todo el tratamiento, y si nos sale bien, entonces nos dejan trabajar, en la comisaría teníamos que hacer. Le pregunté una vez al comisario para qué es eso, y me dijo que porque nosotras andamos así, cualquiera nos puede matar, y para que ellos nos puedan ayudar, y yo hasta hace poco me di cuenta que era para ficharnos", denunció una trabajadora anónima.

"Ahora transan con el dueño, suelo verle al dueño de Candilejas y de Sirena con la policía o la municipalidad. La policía toda la noche se va ahí a pedir plata, toda la hora se van gua'u a controlar y cada vez que entran, le tienen que dar 5000 gs.", aseguró otra.

Como conclusión, debemos afirmar que se sigue exigiendo todo a la parte más débil, la balanza se inclina favoreciendo a la población masculina. No existe ninguna obligación para quienes demandan el servicio y ninguna protección para quienes lo brindan. Al exigir que sea solo la mujer quien se haga el análisis y se "fiche", se evidencia la cultura machista en la cual continuamos viviendo y la ausencia de una mirada integral a partir de la cual se reconozcan los derechos y responsabilidades de las personas que participan de esta actividad.

## RECOMENDACIONES

- Eliminar normas jurídicas que estigmatizan a las mujeres trabajadoras sexuales, en especial las disposiciones discriminatorias de la ordenanza N° 278/13.
- La sanción de leyes que sean equitativas en el reconocimiento de los derechos de todas las personas, sin discriminar por razones de sexo, género, orientación, identidad o preferencias sexuales.
- Aprobar una ley integral contra la violencia de género.
- Fortalecer las instancias y mecanismos de denuncia para garantizar los derechos de las trabajadoras y trabajadores sexuales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ordenanza N° 278 del año 2013 de habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos en la ciudad de Asunción.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Periódico E'a, 31 de agosto de 2013. Disponible en <http://ea.com.py/trabajadoras-sexuales-anuncian-protesta-frente-a-la-municipalidad-de-asuncion/>.
- Pronasida (2012): Informe nacional sobre los avances realizados en respuesta al VIH y al sida en Paraguay. Disponible en: [http://www.unaids.org/en/dataanalysis/knowyourresponse/countryprogressreports/2012countries/ce\\_PY\\_Narrative\\_Report\[1\].pdf](http://www.unaids.org/en/dataanalysis/knowyourresponse/countryprogressreports/2012countries/ce_PY_Narrative_Report[1].pdf).