



RedTraSex
Red de Mujeres Trabajadoras
Sexuales de Latinoamérica
y el Caribe



Mujeres con Dignidad
y Derecho de Panamá

Mujeres con Dignidad
y Derecho de Panamá
REDTRASEX
Noviembre de 2020

MARCO LEGAL

SOBRE EL TRABAJO SEXUAL
Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA
DE LAS MUJERES
TRABAJADORAS
SEXUALES EN
PANAMA

1

INTRODUCCIÓN

REDTRASEX llevó a cabo un estudio en 2013 sobre el marco legal que regula o afecta al trabajo sexual en 15 países de América Latina y el Caribe, incluyendo Panamá. Los informes contenían una serie de recomendaciones sobre las cuales vinimos trabajando cada una de las organizaciones nacionales, coordinadas entre nosotras a través de REDTRASEX. En 2016, como parte de un estudio sobre violencia institucional, se actualizó parte de esa información. Este documento contiene una actualización a 2020 de este marco legal del trabajo sexual en Panamá y de las actividades y logros de incidencia política de la organización paraguaya de trabajadoras sexuales Mujeres con Dignidad y Derechos de Panamá (MDDP).

En la sección 2, se puede encontrar un resumen de los resultados de dos investigaciones regionales que realizamos en REDTRASEX y que cubren la regulación del trabajo sexual. La primera revisa las condiciones de trabajo de las trabajadoras sexuales en 14 países de la región y cómo impacta la falta de regulación de nuestro trabajo, que nos condena a la clandestinidad. La segunda es una investigación sobre trabajo sexual y violencia institucional, que se llevó a cabo en 13 países de la región. La sección 3 contiene una actualización del marco legal del trabajo sexual en el país, y sigue la sección 4, sobre los avances que hemos logrado desde la organización MDDP de Panamá para mejorar la situación de nosotras las trabajadoras sexuales en Panamá. Finalmente, presentamos los principales logros y los retos que nos quedan por delante.

2

Principales resultados de las investigaciones realizadas por REDTRASEX en PANAMA

Dos de las prioridades para el trabajo de la REDTRASEX en los últimos años, y que están relacionadas con el marco regulatorio del trabajo sexual, han sido las condiciones laborales en que se realiza el trabajo sexual en la región, por una parte, y el estudio de la violencia institucional hacia las trabajadoras sexuales, por otra. A continuación, se ofrece un resumen de las principales conclusiones de dos investigaciones que se han llevado a cabo al respecto.

Trabajo sexual y condiciones laborales

REDTRASEX realizó un estudio regional sobre las condiciones laborales de las trabajadoras sexuales en 14 países de la región en 2016 (*Trabajo sexual y condiciones laborales: el impacto de la clandestinidad* <https://www.redtrasex.org/Trabajo-Sexual-y-condiciones>). El informe denuncia cómo las condiciones en que trabajan muchas de las compañeras de la región son inaceptables, ya sean trabajadoras autónomas o en relación laboral de dependencia de un empresario. Infraestructuras insuficientes y condiciones higiénicas que no cumplen las normas sanitarias y que se convierten en factores de riesgo ambiental, se convierten en la norma del trabajo sexual en todos los países incluidos en el estudio.

Y no sólo las condiciones físicas, sino también las condiciones económicas que rodean al trabajo sexual deben ser denunciadas. Cuando existen esas relaciones de dependencia de un empresario, los acuerdos económicos entre las dos partes suelen resultar abusivos para las compañeras trabajadoras sexuales, con ganancias desproporcionadas para el empresario, costos excesivos de los servicios que deben usar las trabajadoras sexuales o riesgos para la salud derivados de la exigencia del consumo excesivo de alcohol.

Estos problemas que se encuentran son de origen complejo, pero el denominador común a todos ellos es la falta de reconocimiento del trabajo sexual como un trabajo y la falta de regulación de las condiciones de trabajo. Estas son las razones por las que las trabajadoras sexuales se ven obligadas a aceptar trabajar en condiciones insalubres, sin horarios definidos y en condiciones económicas muy desventajosas para ellas. Además, les impide acceder a los sistemas de protección social de los países y llegar a tener una pensión de jubilación, licencia por maternidad, licencia por enfermedad, etc.

Trabajo sexual y violencia institucional

El estudio revisa las dinámicas en que se da la violencia institucional hacia las trabajadoras sexuales y cuáles son los autores involucrados. Las principales conclusiones son las siguientes:

- El abuso de autoridad, la violencia policia, la intimidación y la discriminación son formas comunes de relación hacia las trabajadoras sexuales desde las fuerzas policiales.

.....

- Las trabajadoras sexuales que ejercen el trabajo sexual en espacios abiertos son más vulnerables a los abusos que las que lo hacen en espacios cerrados, debido a la falta de regulación el trabajo sexual en espacios abiertos. No obstante, la regulación del trabajo sexual en espacios cerrados permite un gran abanico de abusos, como allanamientos y detenciones ilegales, así como violencia.

.....

- La discriminación se extiende hasta el poder judicial, especialmente en el nivel Corregidurías, ahora Juzgados de Paz, donde se les niegan la asistencia jurídica y se imponen multas sin sustento legal.

.....

- Se utilizan los controles sanitarios como excusa para ejercer violencia institucional hacia las trabajadoras sexuales.

3

Mapeo de legislación y regulación del trabajo sexual en PANAMA

Esta sección recoge una recopilación de las principales normas que regulan aspectos que conciernen a las trabajadoras sexuales, ya sea porque tratan sobre derechos que vulnerados sistemáticamente o porque directamente regulan aspectos relacionados con el trabajo sexual.

Constitución Política de la República de Panamá ¹

Regula:
Derechos
fundamentales

El artículo 17 establece que “Las autoridades de la República están instituidas para **proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales** dondequiera se encuentren **y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción**”, mientras que el artículo 18 deja claro que “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley”.

El artículo 19 establece el principio de **no discriminación**: “No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.

Sobre las **detenciones**, el artículo 21 dispone que “Nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de **mandamiento escrito de autoridad competente**, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley” y según el artículo 22 “Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes”.

El artículo 26 consagra la **inviolabilidad del domicilio**: “El domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres”.

Sobre el **libre tránsito** establece el artículo 27 que “Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que impongan las leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración”.

El artículo 64, en relación con el **derecho al trabajo**, dispone que “El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa” y el artículo 68 establece que “Se reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social”.

De acuerdo con el artículo 109, “El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la **salud** y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social”.

Código Penal de la República de Panamá ²

**Regula:
Trata
de personas**

El Código Penal no criminaliza el trabajo sexual. Por lo tanto, no es delito ejercerlo. El Capítulo IV del Código Penal regula la penalización de la trata de personas de una manera que resulta muy ambigua, ya que establece que “Quien promueva, dirija, organice, financie, publicite, invite o gestione por cualquier **medio de comunicación individual** o de masas o de cualquiera otra forma facilite la **entrada o salida del país o el desplazamiento dentro del territorio nacional** de una persona de cualquier sexo, **para realizar uno o varios actos de prostitución** o someterlas a explotación, servidumbre sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular, será sancionado con prisión de quince a veinte años”. Este artículo no requiere que el acto de “prostitución” sea forzado para que sea considerado trata de personas y podría interpretarse como que penaliza cualquier invitación a una trabajadora sexual que decida, en el tiempo de esa invitación, ejercer su trabajo.

El artículo 180 penaliza el proxenetismo al castigar a “Quien con ánimo de lucro facilite, instigue, reclute u organice de cualquier forma la explotación sexual de personas de uno u otro sexo”.

Ley 79 de 9 de noviembre de 2011, sobre trata de personas y actividades conexas³

**Regula:
Trata
de personas**

La ley tiene como objetivo “adoptar medidas para la prevención de la victimización y revictimización y la protección y asistencia a las víctimas de trata de personas, panameñas o extranjeras...”.

El Decreto Ejecutivo 464 de 2 de julio 2012 aprueba el Plan Nacional contra la Trata de Personas.

Ley 40 de 14 de agosto de 2018, que establece el marco jurídico para el abordaje integral de las infecciones de transmisión sexual y el virus de inmunodeficiencia humana ⁴

**Regula:
Respuesta
al VIH**

De acuerdo con el artículo 7, las pruebas de VIH se podrán practicar sin el consentimiento de la persona, entre otros casos, “cuando, según el criterio médico, exista la necesidad de efectuar las pruebas exclusivamente para atender la salud de la persona o el producto en gestación, con la finalidad de obtener un diagnóstico y un mejor criterio para su tratamiento y manejo”. Esta excepción deja abierta la puerta para que cualquier médico pueda obligar a una trabajadora sexuales a realizarse la prueba, si así lo considera oportuno. Y, dado el estigma que existe sobre el trabajo sexual, las posibilidades de que se obligue a una trabajadora sexual son mucho mayores que las que tiene cualquier otra persona.

Decreto 149 de 20 de mayo de 1949, por el cual se desarrollan disposiciones en represión de la prostitución y se dictan medidas sobre higiene social y moralidad pública ⁵

**Regula:
Represión del
trabajo sexual**

El artículo primero de este Decreto prohíbe “de manera absoluta el ejercicio de la prostitución dentro del perímetro de las ciudades y poblaciones, y dentro de otras áreas que determine el Consejo Técnico de Salud”. Donde no se prohíba, el trabajo sexual queda sometido “a la inspección y reglamentación de las autoridades

² <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/codigo-penal-2016.pdf>

³ https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=89396

⁴ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28590_B/GacetaNo_28590b_20180814.pdf

⁵ <https://docs.panama.justia.com/federales/decretos/149-de-1949-jun-6-1949.pdf>

sanitarias”. Es decir, se adopta un enfoque represivo y sanitario hacia el trabajo sexual, y no una regulación que garantice los derechos de las trabajadoras sexuales. Para el ejercicio del trabajo sexual se requiere un permiso del Ministerio de Salud, que requiere comprobar la “buena conducta y que posee un buen historial sanitario”, según el artículo 5. Además, prohíbe a las mujeres ejercer el trabajo sexual en sus domicilios (artículo 6). El artículo 7 prevé la posibilidad de detención de las trabajadoras sexuales que no estén bajo la supervisión del Ministerio de Salud.

El artículo 12 establecía una multa por el ejercicio del trabajo sexual autónomo, pero fue derogado por el Decreto Ejecutivo 332, de 29 de julio de 2008. No obstante, el Decreto 149 mantiene la prohibición y represión del trabajo sexual autónomo.

Resolución del Ministerio de Salud 1316 de 20 de septiembre de 2018 ⁶

**Regula:
Atención gratuita
de enfermedades
infecciosas**

Esta resolución ministerial exime de todo pago en las instalaciones públicas de salud, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio, y establece que debe recibirse una atención libre de discriminación, que incluya servicios de promoción, prevención y atención.

Resuelto 1731 de 1 de julio de 1993, del Ministerio de Salud ⁷

**Regula:
Entrada al país de
personal para
trabajo en cantinas**

El Resuelto 1731 del Ministerio de Salud ordena a las autoridades fronterizas a impedir la entrada al país de personas que vengan a trabajar en “cantinas, prostíbulos, pensiones, hoteles y otros centros de diversión” si no presentan una prueba de VIH de resultado negativo.

Decreto 42, de 19 de octubre de 1987, del Alcalde del Distrito de Colón ⁸

**Regula:
Prueba de VIH
a alternadoras**

Obliga a todas las mujeres que trabajen en “cantinas, burdeles, pensiones, hoteles y otros centros de diversión análogos” a hacerse una prueba de VIH y de sífilis cada 3 meses. Será el propietario del local el que tendrá que presentar dichas pruebas a las autoridades locales para que las trabajadoras puedan laborar. Por lo tanto, no sólo se quiebra el principio de voluntariedad de la prueba, sino el de confidencialidad y se priva de autonomía a las trabajadoras sexuales.

Decreto 7, de 17 de septiembre de 1987, del Alcalde del Distrito de Panamá ⁹

**Regula:
Requisitos para
obtener carnet
de trabajo**

Obliga a todas las mujeres que trabajen en “cantinas, burdeles, pensiones, hoteles y otros centros de diversión análogos” a hacerse una prueba de VIH y de sífilis cada 3 meses. Será el propietario del local el que tendrá que presentar dichas pruebas a las autoridades locales para que las trabajadoras puedan laborar. Por lo tanto, no sólo se quiebra el principio de voluntariedad de la prueba, sino el de confidencialidad y se priva de autonomía a las trabajadoras sexuales.

4

Participación política de las mujeres trabajadoras sexuales en PANAMA

La organización Mujeres con Dignidad y Derechos de Panamá consiguió su personería jurídica en el año 2016, tras varios años de intentos frustrados, constituyéndose en la primera organización con personería jurídica del país formada por trabajadoras sexuales.

Regulación del trabajo sexual

En octubre de 2013, tras una detención masiva de compañeras trabajadoras sexuales por parte de la Policía, MDDP convocó a una Mesa sobre Trabajo Sexual, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y la participación de los Ministerios de Salud y Trabajo, Caja del Seguro Social y Policía Nacional. Esta mesa consiguió avances significativos, incluyendo la normalización del contacto con las instituciones públicas y acuerdos públicos para respeto de los derechos de las trabajadoras sexuales por parte de las fuerzas de seguridad, entre otros. En 2015, la Mesa dejó de funcionar como tal, aunque se mantuvo un contacto muy cercano con la Defensoría del Pueblo, que vino apoyando a la organización en sus demandas ante el Ministerio de Seguridad, cuando se dieron las detenciones ilegales de dos compañeras en 2015 y 2016, solamente por estar en la calle.

Sindicalización de las trabajadoras sexuales

MDDP está avanzando hacia la constitución del sindicato de trabajadoras sexuales. La organización ya presentó la solicitud formal, acompañada de toda la documentación necesaria. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral aprobó la solicitud y la elevó al Ministerio de Presidencia, donde ha quedado estancada desde el gobierno anterior, hasta que informaron que la solicitud se había extraviado y se presentó una reclamación.

La atención de salud de las trabajadoras sexuales

En respuesta a las discriminaciones que reciben las trabajadoras sexuales en los servicios de salud, la organización ha realizado una serie de capacitaciones del personal de salud en materia de derechos de las trabajadoras sexuales y el derecho a la salud.

Alianzas y trabajo interinstitucional

MDDP ha tejido una red de alianzas para multiplicar los resultados de su activismo y para contribuir con otras luchas que también las atañen. Desde 2016, MDDP forma parte de la red Sociedad Civil Unificada, que se creó para aportar al proceso de elaboración de la nueva Ley de VIH y quedó en funcionamiento para tratar lo relacionado con la visión de la sociedad civil sobre la respuesta al VIH en el país, incluyendo el respeto a los derechos de las poblaciones clave, abastecimiento de ARV, participación social, etc.

Entre 2018 y 2019, MDDP fue miembro del Comité de Mujeres Seguras de la Alcaldía de Panamá, creado el 1 de octubre de 2014, que tiene como tarea el promover políticas de protección a las mujeres e implementar campañas de concienciación social, así como la generación de políticas públicas municipales de género. En 2019 asumió la Secretaría del Comité, que dejó de funcionar con la entrada de la nueva administración de la Alcaldía tras las elecciones generales. MDDP trabaja en alianzas informales con organizaciones feministas, que han materializado su apoyo tanto en las marchas del 2 de junio como en las demandas ante las instituciones públicas. La alianza que se ha tejido con

la Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá ha sido clave para que la organización pudiera presentar y conseguir la aprobación preliminar del sindicato de trabajadoras sexuales.

MDDP es miembro de pleno derecho del Mecanismo Coordinador de Panamá, que es un órgano intersectorial que reúne a actores institucionales y no gubernamentales para supervisar la implementación de los programas sobre VIH y tuberculosis financiados por el Fondo Mundial.

La violencia hacia las trabajadoras sexuales

La organización formó parte de la investigación regional de la REDTRASEX sobre violencia institucional en 2016 y, en 2017, consiguió fondos para actualizar los datos en el país. Las miembras de la Junta Directiva de MDDP han sufrido graves agresiones después de esas fechas. En abril de 2017, cuando tres de ellas estaban ejerciendo su trabajo en una plaza pública, tres de ellas fueron detenidas injustificadamente. Una de ellas fue brutalmente agredida y a las tres se les roció con gas pimienta cuando estaban ya en la celda, además de impedirles comunicarse con un abogado ni con su familia para garantizar la seguridad de los menores que iban a estar sin sus madres. Posteriormente, fueron multadas sin ningún sustento¹⁰.

Ese mismo año 2017, durante la marcha del Día Internacional de las Trabajadoras Sexuales el 2 de junio, se detuvo a 13 de las y los participantes, incluyendo a 3 miembras de la Junta Directiva de MDDP¹¹. La movilización social que siguió a estas violaciones de derechos consiguió que la Defensoría del Pueblo emitiera una resolución¹² en la que se instaba a la Policía Nacional a investigar los hechos, a pedir disculpas públicamente y a capacitar a su personal en el respeto a los derechos humanos de las trabajadoras sexuales. La Policía Nacional no contestó hasta el 19 de febrero de 2020¹³, con una nota en la que se comunicaba que se estaban implementando las medidas. No obstante, no se dio ninguna detención entre la Policía Nacional por las detenciones ilegales.

Otras discriminaciones

Como se mencionaba arriba, la legislación panameña permite que se detenga a una trabajadora sexual extranjera si tiene VIH y, en la práctica se las llega a deportar. Es una práctica difícil de detectar, puesto que las trabajadoras sexuales extranjeras suelen tener menos vínculos con las organizaciones locales. En 2018 MDDP supo de dos compañeras venezolanas que habían sido detenidas por dar positivo en la prueba de VIH. Una de ellas fue deportada a Venezuela, pero la organización logró actuar antes de que deportaran a la segunda¹⁴. Se hizo un llamado a las organizaciones de mujeres para conseguir apoyos. Paralelamente, se acudió a la Dirección de la Mujer y la Dirección de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, así como al Comité de Derechos Humanos del Mecanismo de Coordinación de País.

Todas las fuerzas en común lograron que se paralizara la deportación de la compañera y que fuera protegida por el Estado, quedando finalmente en Panamá, tras un largo proceso administrativo.

10 <http://www.redtrasex.org/MDDP-denuncia-abuso-policia>

11 http://redtrasex.org/IMG/pdf/agresion_a_mddp.pdf

12 Resolución 382c-17 de la Defensoría del Pueblo

13 DGP/DNAL-LI-0451-20

14 <http://www.corresponsalesclave.org/2018/05/deportacion-de-venezolanos-con-vih-en-panama.html>

5

Avances identificados en PANAMA

A lo largo de estos años, se destacan los siguientes avances en el país con respecto al trabajo sexual y a las trabajadoras sexuales.

- Consecución de la personería jurídica de Mujeres con Dignidad y Derechos de Panamá, que le da la oportunidad de implementar proyectos de forma autónoma y tomar acciones legales y administrativas por cuenta propia.
- Paralización de las deportaciones de mujeres trabajadoras sexuales con VIH.
- Aprobación de creación del sindicato panameño de trabajadoras sexuales.
- Participación como organización de mujeres trabajadoras sexuales, ocupando la Secretaría, en el Comité de Mujeres Seguras del Municipio de Panamá.
- Eliminación de la obligatoriedad de la prueba de VIH a trabajadoras sexuales de la Ley de VIH.

6

Retos por alcanzar

A pesar de los avances, son múltiples los retos que se presentan para las trabajadoras sexuales en Panamá y que la asociación MDDP asume como propios. Cabe destacar los siguientes:

- Reforma de la legislación para que se reconozca el trabajo sexual como un trabajo más, con las mismas protecciones para las trabajadoras sexuales.
- Aprobación final del sindicato panameño de trabajadoras sexuales.
- Derogación de las normas que vulneran los derechos de las trabajadoras sexuales, imponiéndoles restricciones que el resto de trabajadores no tienen.



RedTraSex

Red de Mujeres Trabajadoras
Sexuales de Latinoamérica
y el Caribe

Secretaría Ejecutiva

secejecutiva@redtralsex.or

Teléfono: (+54911) 770835113

Remedios de Escalada de San
Martín 666, B1824LGD, Lanús
Prov. de Buenos Aires



/redtralsex



@RedTraSex



@redtralsex



RedTraSex LAC