



RedTraSex
Red de Mujeres Trabajadoras
Sexuales de Latinoamérica
y el Caribe



MARCO LEGAL

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



UNES
Paraguay
REDTRASEX
Noviembre de 2020

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 Paraguay. 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 Paraguay y de las actividades y logros de incidencia política de la organización paraguaya de trabajadoras sexuales Unidas en la Esperanza (UNES).

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 (UNES) de Paraguay para mejorar la situación de nosotras las trabajadoras sexuales en Paraguay. Finalmente, presentamos los principales logros y los retos que nos quedan por delante.

2

Principales resultados de las investigaciones realizadas por REDTRASEX en PARAGUAY

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 denominado “El trabajo sexual y la violencia institucional: vulneración de derechos y abuso de poder”, de 2016, arroja las siguientes conclusiones:

No hay un marco legal que regule el trabajo sexual. Por lo tanto, no está prohibido, pero las trabajadoras sexuales carecen de toda protección a su trabajo.

La **incidencia política de las compañeras de UNES ha sido clave** para lograr los avances que se registran, tanto en la regulación como en el respeto a las trabajadoras sexuales.

Las agresiones y **violaciones de derechos** de las trabajadoras sexuales por parte de la **Policía Nacional son muy comunes y son voluntarias e intencionadas.**

La Policía Nacional es el resorte que lanza a las trabajadoras sexuales al sistema de justicia, aunque sea por **razones no legítimas, que se sostienen durante el proceso judicial** en el marco de un sistema de **corrupción e irrespeto de los derechos.**

La falta de denuncias por parte de las trabajadoras sexuales no se debe al desconocimiento de sus derechos o de la legislación, sino a la **falta de confianza en el sistema** y a la **desconfianza hacia la Policía Nacional**, ante quien deberían denunciar.

Son conclusiones que siguen vigentes y se derivan de las situaciones que se van a examinar en las secciones siguientes.

3

Mapeo de legislación y regulación del trabajo sexual en PARAGUAY²

La regulación del trabajo sexual y de todo lo que lo rodea es un factor importante para entender por qué se dan estas violaciones de derechos de las trabajadoras sexuales. En Paraguay hemos identificado las siguientes normas, que están estrechamente relacionadas con el trabajo sexual o con las condiciones en que se da este trabajo en el país.

Constitución política de la República de Paraguay ³

Regula:
Derechos
fundamentales

No hay nada en la Constitución de la República de Paraguay que legitime un trato diferenciado hacia las trabajadoras sexuales respecto del resto de la población.

El artículo 9 establece que “Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su **libertad** y en su **seguridad**”. Por lo tanto, el Estado está obligado a garantizar la seguridad de las trabajadoras sexuales. Ese mismo artículo añade que “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”. Dado que no hay ningún instrumento legal que prohíba el trabajo sexual, este está permitido en Paraguay.

El artículo 11 dice que “Nadie será privado de su **libertad física** o procesado, sino mediando las causas y en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes”. Como se deduce que el ejercicio del **trabajo sexual está permitido** en el país, nadie puede ser detenido por ejercerlo. El artículo 12 dispone que “**Nadie será detenido ni arrestado sin orden escrita de autoridad competente**, salvo caso de ser sorprendido en flagrante comisión de delito que mereciese pena corporal”. Dado que no hay ningún tipo de pena para el trabajo sexual, nadie puede ser siquiera detenido bajo acusación de ejercerlo.

Un artículo muy relevante en lo que se refiere al trato que reciben las trabajadoras sexuales en el país es el artículo 33, que trata el derecho a la intimidad y dice “**La intimidad personal y familiar**, así como el respeto a la vida privada, son inviolables. La conducta de las personas, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, estará exenta de la autoridad pública. Se garantiza el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas”. Y el artículo 34 establece que “**Todo recinto privado es inviolable**. Sólo podrá ser allanado o clausurado por orden judicial y con sujeción a la ley”. Por lo tanto, los allanamientos por la policía u otras autoridades sin orden judicial son ilegales.

Sobre la igualdad de todas las personas, según el artículo 46 “Todos los habitantes de la República son **iguales en dignidad y derechos**. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien”. El artículo siguiente, el 47, especifica que se debe garantizar la **igualdad en el acceso a la justicia**. Así, si se concluye que las trabajadoras sexuales tienen un menor acceso a la justicia, por las razones que veremos más adelante, deberían llevarse a cabo acciones para facilitar ese acceso específicamente para nuestro colectivo.

Sobre el derecho al trabajo, el artículo 86 dice que “Todos los habitantes de la República tienen **derecho a un trabajo lícito**, libremente escogido y a realizarse en **condiciones dignas y justas**”. Dado que el trabajo sexual no es ilícito, pues no está prohibido, el Estado debe garantizar que se realiza en dichas condiciones dignas y justas.

Artículos 139 y 140 del Código Penal ⁴

**Regula:
Proxenetismo
Rufianería**

El Código Penal no recoge ninguna disposición sobre el ejercicio autónomo del trabajo sexual. El artículo 139 penaliza algunas formas de proxenetismo, cuando la persona que se induce a “prostitución” es menor o tiene algunas limitaciones concretas. Desde REDTRASEX entendemos que estas situaciones constituyen explotación sexual. El artículo 140 castiga la explotación de las ganancias del trabajo sexual de otra persona.

Artículos 129 del Código Penal ⁵

**Regula:
Trata
de personas**

Este artículo penaliza los actos que llevan a la explotación sexual de otra persona.

LEY N° 4788 Integral contra la trata de personas ⁶

**Regula:
Protección de
personas contra
la trata**

Esta ley, de 2012, tipifica la trata de personas con fines de explotación sexual u otros, como servidumbre o matrimonio forzado. Ya no aplica solamente a la trata internacional, como hace el Código Penal, sino también a la que comienza y finaliza dentro de las fronteras del país.

Ley 3940, que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) ⁷

**Regula:
Regulación de la
respuesta al VIH y
los derechos
relacionados**

La Ley 3940, de 2009, establece claramente en su artículo 4 que toda prueba de VIH debe ser voluntaria, gratuita y confidencial, sin excepciones. Por lo tanto, no se puede obligar a las trabajadoras sexuales a realizarse la prueba de VIH, ni a mostrar sus resultados a ninguna persona. La ley no dispone ninguna regulación específica sobre el trabajo sexual o sobre las trabajadoras sexuales.

Ordenanza Municipal 573/2015 de Asunción, que Establece las condiciones de habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos de la ciudad de Asunción y de las personas trabajadoras del sexo

**Regula:
Trabajo sexual**

Esta Ordenanza, que aplica en la Ciudad de Asunción, sustituye a la Ordenanza 278/2013. La nueva Ordenanza incluye el concepto de trabajo sexual en el artículo 1, que dice que “Se consideran personas trabajadoras sexuales, a todas aquellas mayores de edad, quienes voluntariamente presten servicio sexual, a cambio de un pago para beneficio propio”. Además, establece (artículo 3) que se ofrecerán pruebas de VIH de manera gratuita y voluntaria a

4 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3497/codigo-penal>

5 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3497/codigo-penal>

6 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3158/ley-n-4788-integral-contra-la-trata-de-personas#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,estatal%20contra%20este%20hecho%20punible.>

7 <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/7946.pdf>

todas las personas trabajadoras sexuales, y define las condiciones en que se deberá ejercer el trabajo sexual en lugares cerrados, así como el procedimiento para la habilitación de estos lugares (artículos 5 al 14). Los artículos 15 a 20 establecen unas condiciones mínimas de estructura e higiene para las casas de citas, lo que garantiza la seguridad en el trabajo de las trabajadoras sexuales. La Ordenanza no regula el trabajo sexual en lugares abiertos o cerrados privados. Otras ordenanzas municipales se examinan en la siguiente sección.

Regulación Del Trabajo Sexual En Paraguay

El trabajo sexual no está regulado por ninguna norma nacional. En la Ciudad de Asunción, la Ordenanza Municipal 573/2015 reconoce la existencia de las trabajadoras sexuales y regula algunas de las condiciones que se deben garantizar para que se pueda ejercer su trabajo de manera digna, como las condiciones de higiene, de salubridad y de seguridad. La Ordenanza restringe las áreas de la ciudad en que se pueden instalar locales como casas de citas o moteles. En las disposiciones adicionales se establece que los funcionarios municipales, incluida la policía, sólo podrá entrar en los locales para verificar las condiciones de trabajo, que son responsabilidad únicamente de los dueños. Se establece expresamente que no podrán interrogar ni amenazar a las trabajadoras sexuales, sino solamente a los dueños.

Otros municipios también tienen normas que regulan el trabajo sexual, pero de una manera represiva. Por ejemplo, en Ciudad del Este está vigente la Ordenanza Municipal 10/93 “por la que se reglamenta el funcionamiento de las casas de tolerancia y el ejercicio de la prostitución en Ciudad del Este”. El artículo 6 está redactado de una manera que contradice lo dispuesto en la Ley de VIH sobre la prueba de VIH, ya que prevé que las pruebas de VIH sean obligatorias para las trabajadoras sexuales, y además su resultado no sea confidencial, puesto que el dueño del local debe tener los resultados de las pruebas disponibles para los inspectores municipales. La Ordenanza prohíbe el ejercicio del trabajo sexual en cualquier lugar que no sean los regulados por ella. Igualmente, la Ordenanza 29/97 de la Junta Municipal de San Lorenzo contraviene la Ley de VIH al obligar a las trabajadoras sexuales a someterse a pruebas regulares de VIH. Contiene además una regulación muy restrictiva del trabajo sexual y de las condiciones en que las trabajadoras sexuales pueden ejercerlo.

La Ordenanza Municipal 240/2014 del municipio de Encarnación va más allá y sanciona la oferta de trabajo sexual en sitios públicos⁸.

Por lo tanto, con la excepción de la Ciudad de Asunción, en el resto del país el trabajo sexual autónomo, o bien está prohibido o se encuentra en una situación de no regulación que, cuando se suma a la discriminación hacia las trabajadoras sexuales y el estigma que existe hacia el trabajo sexual, coloca a las trabajadoras sexuales en una situación de desprotección, que fácilmente termina en graves violaciones de derechos humanos, con detención ilegales, allanamientos de sus casas o lugares de trabajo, daños a su integridad física, etc. Todos estos resultados vulneran los derechos que protege la Constitución de la República.

Al no reconocerse el trabajo sexual por parte de las autoridades laborales y de seguridad social, las trabajadoras sexuales, aun ejerciendo un trabajo que está permitido en el país, se ven excluidas de la protección social que sí alcanza al resto de personas trabajadoras del país, como licencias por maternidad, por enfermedad, seguro social o pensiones de jubilación, entre otros.

La falta de regulación del trabajo sexual facilita que la Unidad especializada en la lucha contra la trata de personas y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes del Ministerio Público allane locales de trabajo sexual y se lleve detenidas a todas las trabajadoras sexuales que hay en el local, con el argumento de que son víctimas de trata, en lugar de detener a los dueños o a las personas sospechosas de trata.

4

Participación política de las mujeres trabajadoras sexuales en PARAGUAY

En el estudio sobre participación política de las trabajadoras sexuales en Paraguay que se realizó en 2013⁹, se destaca cómo la organización Unidas por la Esperanza (UNES), organización de trabajadoras sexuales participó en la elaboración y promoción de la aprobación de un proyecto de ley sobre no discriminación¹⁰. Este proyecto se presentó para aprobación en el Congreso en 2007, pero no se llegó a aprobar con ley.

Respeto al trabajo sexual y a las trabajadoras sexuales por las autoridades

La organización UNES trabajó intensamente y muy de cerca con las autoridades municipales para que se reformara la legislación municipal que regula el trabajo sexual. Hasta 2013, lo regulaba la Ordenanza Municipal 9975/76, que prohibía terminantemente el trabajo sexual en las calles y exigía controles médicos obligatorios. En 2013, se aprobó la Ordenanza Municipal 278/2013, que mejoraba algunas condiciones, pero aún no reconocía el trabajo sexual, sino que trataba sobre la prostitución, aunque lo diferenciaba claramente de la trata. No conformes con esta norma, la organización UNES continuó su trabajo de incidencia política hasta que en 2015 se aprobó la Ordenanza Municipal 573/2015, que cumple con muchas de las demandas de las trabajadoras sexuales, como se examina en la sección anterior. Para ello, hicieron un trabajo de sensibilización de las mismas autoridades, así como de personal de la Policía. Sólo entre 2019 y 2020, 137 unidades de la policía fueron capacitadas en las localidades de Asunción, San Pedro y San Lorenzo en 5 talleres.



La atención en salud de las trabajadoras sexuales

También se llevaron a cabo en estos dos años 7 talleres de sensibilización para 71 personas de centros de salud en Amambay y Concepción, centrándose en la voluntariedad e integralidad de la atención de salud para las trabajadoras sexuales. Como resultado de este trabajo de sensibilización y contacto cercano con las autoridades de salud, se consiguió abrir un consultorio de salud, con personal del Ministerio de Salud, en la misma sede de UNES. En este consultorio se da atención integral a las trabajadoras sexuales y a sus familias, en un entorno que libre de discriminación y más accesible para las trabajadoras sexuales. El consultorio fue equipado por el Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP), una organización no gubernamental perteneciente a la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF). Este apoyo se dio en el marco de un convenio firmado entre UNES y CEPEP en junio de 2017, con una vigencia de dos años.



Regulación del trabajo sexual

La organización UNES centra ahora su incidencia política en conseguir la tramitación en el Congreso de Paraguay de un anteproyecto de ley “que reconoce y establece el régimen legal del ejercicio del trabajo sexual”, que ha elaborado

9 REDTRASEX (2013). *Estudio sobre la Incidencia y la Participación Política de las mujeres trabajadoras sexuales en América Latina y el Caribe*. Asunción, Paraguay
10 <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2014/11/proyecto-ley-castellano.pdf>

la organización. Esta ley, si se aprobara, reconocería el trabajo sexual como un trabajo en el país y garantizaría los derechos de las trabajadoras sexuales a ejercerlo en condiciones de seguridad y protección social. El anteproyecto está ahora en discusión con las bases de la organización, para conseguir que proteja a todas las trabajadoras sexuales, tanto las autónomas como las que trabajan en relación laboral.

El programa de facilitadoras judiciales

El Poder Judicial de Paraguay forma parte del programa de Facilitadores de Justicia impulsado por la Organización de Estados Americanos (OEA)¹¹, como una forma de ampliar el alcance de las políticas públicas de acceso a la justicia por grupos vulnerabilizados¹². Para ello, se cuenta con el apoyo voluntario de miembros de la comunidad, que facilitan un vínculo entre la comunidad y las instituciones públicas para la resolución de casos determinados. Desde 2015, siete trabajadoras sexuales de UNES comenzaron a formar parte del programa¹³. La incorporación de las compañeras al programa se dio con la presencia de altas autoridades gubernamentales y continúa en la actualidad. Esta participación supone un reconocimiento a la labor que desarrolla UNES y al valor de las aportaciones de las trabajadoras sexuales en las comunidades.



5

Avances identificados en PARAGUAY

Desde el año 2013, que se hizo el último recuento de los avances que logró la organización en el país, debe destacarse lo siguiente:

- Aprobación de la Ordenanza Municipal 278/2013 de la Ciudad de Asunción, que mejoraba las condiciones en que se ejerce el trabajo sexual en el municipio.
- Aprobación de la Ordenanza Municipal 573/2015 de la Ciudad de Asunción, que reconoce el trabajo sexual, asegura la atención voluntaria de las ITS para las trabajadoras sexuales y garantiza unas condiciones mínimas de salubridad y seguridad para las trabajadoras sexuales en la ciudad.
- Sensibilización de miembros de las fuerzas de seguridad y de personal de salud el Ministerio, que son ahora más conscientes de la legislación que protege a las trabajadoras sexuales y de los abusos que sufren.
- Consulta de salud gratuita y de calidad para las trabajadoras sexuales y sus familias en la sede de la organización UNES una vez al mes, proporcionada por personal del Ministerio de Salud.

6

Retos por alcanzar

Los principales retos que se identifican hacia el futuro para la organización son los siguientes:

- Conseguir una regulación similar a la Ordenanza Municipal 573/2015 de la Ciudad de Asunción en otros municipios del país, para que cese el hostigamiento por parte de las autoridades municipales.
- Lograr la tramitación del Anteproyecto de Ley contra toda forma de Discriminación, junto con la Alianza de organizaciones que se formó para ello.
- Consensuar entre las bases de UNES el Anteproyecto de Ley sobre Trabajo Sexual y presentarlo al Congreso para su discusión y trámite.



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