

PROYECTO DE LEY

HABILITACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS QUE BRINDAN SERVICIOS SEXUALES

CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular la habilitación y funcionamiento de los establecimientos radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinados a brindar servicios de índole sexual.

Artículo 2º.- Definición. Se considera trabajo sexual a los fines de esta ley, la actividad voluntaria y autónoma de ofrecer y/o prestar servicios de índole sexual, a cambio de una retribución, para beneficio propio.

Artículo 3º.- Organización. El establecimiento puede estar organizado de manera individual autónoma o bajo la forma de cooperativa autónoma.

Artículo 4º.- Protección. Las personas que ejerzan el trabajo sexual o presten servicios a ellas, de acuerdo a las normas establecidas en la presente ley, no son pasibles de detención, aprehensión o demora por parte de la autoridad policial, ni de encausamiento judicial, decomiso o retención de sus pertenencias, por el solo hecho del ejercicio de su actividad, por organizarse en comunidad o cooperativas para el ejercicio de su profesión y de sus derechos.

Artículo 5º.- Titularidad. Sólo pueden inscribirse como titulares del establecimiento a las siguientes personas:

- a. Trabajador/a sexual que brinde servicios en dicho establecimiento;
- b. Cooperativas de trabajadores/as sexuales legalmente constituidas; o
- c. Cooperativas de trabajadores/as que funcionen como sociedad de hecho.

CAPÍTULO II - NORMAS DE HABILITACIÓN, EDIFICACIÓN Y LOCALIZACIÓN

Artículo 6º.- Código de Planeamiento Urbano - Modificación. Inclúyese en la Sección 1 del Código de Planeamiento Urbano Ley N° 449, Capítulo 1.2 "Definición de términos técnicos (AD 610.4)", parágrafo 1.2.1.1 "Relativos al Uso", inciso b) "De los tipos de uso", la siguiente definición:

"Servicios Sexuales: aquella actividad voluntaria y autónoma de mantener relaciones sexuales a cambio de una retribución, para beneficio propio."

Artículo 7º.- Cuadro de Usos - Modificación. Inclúyase en el "Cuadro de Usos" del Código de Planeamiento Urbano, Ley N° 449, artículo 5.2.1. a), Sección "Servicios Terciarios", A) Servicios Terciarios, el Uso: el uso "Servicios Sexuales" y el uso "Servicios Sexuales (ANEXO A VIVIENDA)", ambos con referencia "P" en los distritos: R1a, R1bI, R1Bii, R2a, R2b, R2bI, R2bII, R2bIII, C1, C2, C3, E1, E2, E3 e I2; y categorizadas como "sin relevante efecto" (Ley N° 123).

Artículo 8º.- Código de Habilitaciones y Verificaciones - Incorporación. Incorpórase al Código de Habilitaciones y Verificaciones, como Sección 17 (AD 700.80) y Capítulo 17.1 "Servicios Sexuales", el Anexo I de la presente.

CAPÍTULO III - REQUISITOS PARA PERSONAS TRABAJADORAS SEXUALES

Artículo 9º.- Listado de Personas. Todo establecimiento debe contar con un listado de la/s persona/s que ejerce/n el trabajo sexual en el lugar, así como también de toda otra persona que realice trabajos complementarios, el cual debe ser exhibido a petición de la Autoridad de Aplicación. Dicho listado tiene carácter confidencial y sólo puede ser exhibido a petición de la Autoridad de Aplicación o de autoridad judicial competente.

Artículo 10.- Requisitos. Para poder ejercer el trabajo sexual deben cumplirse los siguiente requisitos:

- a) Ser mayor de edad; y
- b) Asistir al curso gratuito brindado por la Autoridad de Aplicación.

Artículo 11.- Curso. El curso para la habilitación debe asegurar como mínimo, contenidos relativos a nociones básicas sobre: derechos humanos, derecho constitucional, derecho laboral, y derecho penal, contravencional y de faltas; prevención de adicciones e infecciones de transmisión sexual y salud sexual.

Artículo 12.- Libreta Sanitaria. Incorpórase como inciso IX de la Ley N° 2183 - Obligatoriedad de Libreta Sanitaria -, el siguiente texto:

"IX. Servicios Personales.

Personas que se desempeñen como trabajadora/es sexuales."

CAPÍTULO IV - REGIMEN ESPECIAL DE INSPECCIONES

Artículo 13.- Periodicidad. Todo establecimiento en donde se ejerza trabajo sexual, tendrá un régimen especial de inspecciones cuya periodicidad no podrá ser inferior a una (1) cada cuatro (4) meses.

Artículo 14.- Denuncias. En caso de formularse denuncias por falta de habilitación o ilicitud de las condiciones en las cuales se ejerce el trabajo sexual, la Autoridad de Aplicación está obligada a realizar una inspección en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas.

Artículo 15.- Alcance. Toda inspección debe relevar aspectos relacionados con:

- a) La existencia de personas que ejerzan el trabajo sexual en condiciones distintas a las previstas en la presente ley;
- b) El cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley;
- c) La realización del curso por parte de las personas que ejerzan el trabajo sexual;
- d) La existencia de personas que hayan sido denunciadas como posibles víctimas de trata;
- e) Las observancia de las condiciones de habilitación y funcionamiento; y
- f) La seguridad e higiene laboral del establecimiento.

Artículo 16.- Ejercicio irregular del trabajo sexual. En caso de que la Autoridad de Aplicación verifique la existencia de situaciones de ejercicio del trabajo sexual incumpliendo las disposiciones previstas en la presente ley, debe proceder de la siguiente manera:

- a) Verificar que la persona no haya sido denunciada como posible víctima de trata;
- b) Brindarle el conocimiento y acceso inmediato a los programas sociales del Gobierno de la Ciudad;
- c) Poner en su conocimiento, la existencia de la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina en Acción por Nuestros Derechos (AMMAR) y/o de organizaciones que los/as representen; y
- d) Facilitarle el conocimiento y acceso a los procedimientos de habilitación y funcionamiento establecidos en la presente Ley.

CAPITULO V - SANCIONES

Artículo 17.- Incumplimientos. Los incumplimientos de las disposiciones previstas en la presente ley son imputables al/a la titular y/o responsable del establecimiento, y

sancionados conforme el artículo 4.1.1 del Código de Faltas de la CABA, Ley N° 451.

Artículo 18.- Omisiones en el Listado. Los incumplimientos por omisiones en el listado de las personas que ejercen el trabajo sexual, son pasibles de sanciones para el/la titular o responsable del establecimiento conforme lo establecido en los artículos 4.1.1.1 y 4.1.1.3 del Código de Faltas de la CABA, Ley N° 451.

Artículo 19.- Clausura. En caso de que, conforme el régimen de sanción aplicable, proceda la clausura de la actividad desarrollada en un inmueble con Anexo a Vivienda, la Autoridad de Aplicación y cualquier otro organismo público interviniente, deben garantizar que la clausura de la actividad no afecte el goce del derecho a la vivienda de la persona afectada, permitiendo el acceso y egreso de la misma, y el uso de aquellos espacios oportunamente indicados como vivienda en el trámite de habilitación.

Artículo 20.- Existencia de Trata de Personas. La Autoridad de Aplicación debe garantizar la observancia de lo dispuesto en la Ley Nacional N° 26.364 en caso de verificar supuestos de explotación o trata, debiendo asegurar la asistencia a la víctima y dar intervención a las autoridades federales para iniciar el procedimiento previsto en la misma.

CAPÍTULO VI - DISPOSICIONES FINALES

Artículo 21.- Autoridad de Aplicación. La Autoridad de Aplicación de la presente Ley es la Agencia Gubernamental de Control o el organismo que determine el Poder Ejecutivo.

Artículo 22.- Reglamentación. El Poder Ejecutivo debe reglamentar la presente ley en un plazo máximo de sesenta (60) días contados desde su promulgación.

Artículo 23.- Cláusula transitoria primera. Se suspende la aplicación de sanciones administrativas para establecimientos que brinden servicios sexuales sin perjuicio de las acciones penales que pudieren corresponder, hasta que se reglamente la presente ley.

Artículo 24.- Cláusula transitoria segunda. Los establecimientos que brinden servicios sexuales deben adecuar su funcionamiento a lo previsto en la presente Ley, en un plazo máximo de noventa (90) días de publicada su reglamentación.

Artículo 25.- Comuníquese, etc.

ANEXO I

SECCIÓN 17

CAPITULO 17.1

Servicios Sexuales

17.1.1 *Definiciones*

Se entiende por Servicios Sexuales, aquella actividad voluntaria y autónoma de mantener relaciones sexuales a cambio de una retribución, para beneficio propio.

17.1.2 *Servicios Complementarios.*

En caso de desarrollar algún tipo de actividades fuera de la de servicios sexuales (tales como SPA, Saunas, Institutos de Masajes, entre otras) se debe requerir la habilitación de dicha actividad como complementaria de la principal. Asimismo en el caso de expedirse bebidas con alcohol, debe solicitarse el correspondiente permiso.

17.1.3 *Instalaciones*

Las instalaciones del establecimiento deben respetar las siguientes pautas:

- a. El establecimiento debe contar por lo menos con una (1) habitación con cama, un (1) cuarto de baño con inodoro, lavabo y ducha.
- b. Los baños deben contar con agua caliente y fría, y los artefactos sanitarios deben conservarse en buenas condiciones de funcionamiento.
- c. Son de aplicación las normas generales del Código de la Edificación. En cuanto al factor de ocupación de las habitaciones, será el establecido en los apartados b 4, segunda parte, y b 5, del punto 7.1.2 del Código de la Edificación de la Ciudad de Buenos Aires.
- d. El establecimiento debe contar con un listado de la/s persona/s que ejerce/n el trabajo sexual en ese establecimiento y las personas afectadas las actividades complementarias (limpieza, atención, seguridad, entre otras).
- e. El lugar debe contar con algún dispositivo que impida las visuales desde la vía pública.
- f. El edificio debe ser apto profesional o comercial, o en su defecto contar con autorización del consorcio de propietarios/as para actividad profesional o comercial.

Cuando el establecimiento esté registrado como con "Anexo a Vivienda", debe indicarse a la Autoridad de Aplicación, mediante un croquis, los espacios del establecimiento que están afectados a la vivienda.

17.1.4 *Habitaciones*

Las habitaciones deben satisfacer los siguientes requisitos:

- a. Deben contener en su interior un indicador de su capacidad, expresando la cantidad de personas que pueden permanecer en las mismas.
- b. Se deben mantener en buenas condiciones de higiene y seguridad.
- c. Las carpetas, cortinados, felpudos, etc., deberán ser higienizados periódicamente.
- d. Se exigirá la pintura de los locales, cuando así lo estime necesario la correspondiente Autoridad de Aplicación.
 - a. Se debe disponer la provisión de preservativos herméticamente cerrados, y en un lugar visible, destacándose asimismo la siguiente leyenda: "*Úselo para prevenir infecciones de transmisión sexual. De Uso Obligatorio.*"
 - b. Deben contar con botones de pánico provistos por la Autoridad de Aplicación y carteles de lugares para hacer denuncias por maltratos o violencia, entre los cuales debe incluirse los de la Procuraduría de Violencia Institucional y los de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas.

17.1.5 Higiene

En materia de higiene están sujetos a las siguientes formalidades:

- c. Las ropas de cama y tocador, y los artículos de tocador, deben cambiarse indefectiblemente después de cada uso. Las ropas y artículos de tocador deben ser de uso individual.
- d. Los inodoros y bidés deben ser higienizados y desinfectados después de cada uso, colocándose en todos los casos una faja de garantía que, para permitir la nueva utilización de aquéllos, requiera ser destruida;
- e. Todas las dependencias, así como también los muebles, enseres, colchones, ropas de cama y de tocador, cortinas, alfombras, artefactos y cualquier otro elemento integrante del establecimiento, deben mantenerse en buen estado de higiene y conservación.

17.1.6 Funcionamiento

En materia funcional, deben observar los siguientes recaudos:

- a. Respetar el factor de ocupación.
- b. Las/os clientes no pueden instalarse en espacios ajenos al establecimiento para esperar sus turnos.
- c. Asegurar que todas las personas que ejerzan el trabajo sexual reúnan los requisitos previstos legalmente.
- d. No pueden contratar servicios personas menores de 18 años.
- e. En caso de funcionar en una unidad sometida al régimen de propiedad horizontal, el establecimiento debe respetar las disposiciones del Reglamento de Copropiedad para el funcionamiento de actividad profesional o comercial.

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El presente proyecto tiene por objeto establecer las condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destinados a brindar servicios de índole sexual por parte de trabajadoras/es sexuales.

Licitud de la actividad

Resulta importante recordar que en nuestro país, el trabajo sexual es una actividad lícita, siempre que sea efectuada por personas mayores de edad, en forma voluntaria y en beneficio propio.

En efecto, así lo ha entendido la doctrina de los más importantes juristas, al expresar que: *“El simple ejercicio de la prostitución por la mujer, en forma individual e independiente, no constituye delito”*¹. Ha sido además interpretado en dicho sentido por copiosa jurisprudencia, como por ejemplo el fallo de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional de Capital Federal, (SALA IV, c.17.958, MONTOYA, Rosa M., 12/03/02, Bol. Int. de Jurisp. N° 1/02, Pág. 21) al decir que: *“El ejercicio de la prostitución en forma individual o independiente, no constituye delito y no corresponde confundir esta conducta con la que verdaderamente posee relevancia penal”*.

En consonancia, se ha expresado: *“El simple ejercicio de la prostitución por parte de la mujer u hombre, en forma individual e independiente, no constituye delito, a diferencia de la explotación de la prostitución”*. (S. I, Bruzzone, Donna, Elbert; c. 22.269, FRANCO, Francisco, 17/03/04).

En cuanto a los artículos y tipos penales previstos en la Ley N° 26.364 (Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas), los mismos deben ser entendidos en el marco de una relación de explotación. Conforme ello, la punición es aplicable cuando la *"promoción, facilitación o comercialización de la prostitución ajena o cualquier otra forma de servicios sexuales ajenos"* se hace participando en lucro de la actividad, y no cuando simplemente se prestan servicios a

1 (Edgardo A. Donna, Derecho penal, parte especial parte especial, t. I, p. 628 y siguientes).

las personas trabajadoras sexuales. De lo contrario, se llegaría al absurdo de perseguir penalmente a toda persona que brinde cualquier servicio directa o indirectamente a las personas trabajadoras sexuales: taxistas, peluqueros/as, vendedores/as de lencería, personal de limpieza y lavandería, farmacéuticos que vendan anticonceptivos, entre otros/as.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la legislación local sólo hace referencia a la oferta y demanda de servicios sexuales que se ejerce en espacios públicos, e inclusive no lo hace con un criterio prohibitivo, sino que la condiciona a un carácter no ostensible, entre otros requisitos².

Diagnóstico actual

Aún cuando esta actividad resulta lícita, no son pocas las personas que por diversos prejuicios morales, o bien por mero desconocimiento de la temática, de manera continua estigmatizan y discriminan a quienes han optado por el ejercicio de esta actividad, llegando al gravísimo caso de confundir incluso el trabajo sexual con actividades ilícitas, como el proxenetismo o la trata de personas, generando que se persiga de manera ilegítima a este sector de la población trabajadora.

Estos prejuicios morales terminan impactando no sólo en el inconsciente colectivo, sino que constantemente opera como criterio jurídico falaz de los actos de los propios organismos de control del Gobierno la Ciudad³. Estos organismos persisten con sanciones -clausuras, multas y encarcelamientos- motivadas en conductas que no

² **Código Contravencional. "Artículo 81 - Oferta y demanda de sexo en los espacios públicos.** *Quien ofrece o demanda en forma ostensible servicios de carácter sexual en los espacios públicos no autorizados o fuera de las condiciones en que fuera autorizada la actividad, es sancionado/a con uno (1) a cinco (5) días de trabajo de utilidad pública o multa de doscientos (\$ 200) a cuatrocientos (\$ 400) pesos. En ningún caso procede la contravención en base a apariencia, vestimenta o modales.*

En las contravenciones referidas en el párrafo precedente, la autoridad preventora sólo puede proceder al inicio de actuaciones por decisión de un representante del Ministerio Público Fiscal."

"CLAUSULA TRANSITORIA: *Hasta tanto se apruebe la autorización a la que se hace referencia en el artículo 81, no se permite la oferta y demanda ostensible de servicios de carácter sexual en espacios públicos localizados frente a viviendas, establecimientos educativos o templos o en sus adyacencias."*

En ningún caso procede la contravención en base a apariencia, vestimenta o modales. Se entiende por "adyacencias" una distancia menor de doscientos (200) metros de las localizaciones descriptas precedentemente.

En las contravenciones referidas en el párrafo precedente, la autoridad preventora sólo podrá proceder al inicio de actuaciones por decisión de un representante del Ministerio Público Fiscal."

³ <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/en-lo-que-va-del-2013-la-agc-clausuro-mas-de-80-lugares-donde-se-encubria-la-prostitucion>

están tipificadas, en un claro ejemplo de violación del artículo 19 de la Constitución Nacional, y un ejemplo más de la violencia institucional que históricamente se ejerce contra personas que se dedican a brindar servicios sexuales.

Son cotidianas las clausuras de viviendas por no contar con "habilitación correspondiente", cuando paradójicamente el Código de Habilitaciones establece, por omisión, que la pretendida habilitación no es requerida para el ejercicio de esta actividad.

La contradicción es aún mayor cuando se comprueba que además de no ser necesaria la habilitación, tampoco es posible obtenerla. Esto se debe a que el estado no la reconoce como actividad lucrativa y es imposible de encuadrarse en el nomenclador actual.

Es por ello que, quien desea registrar un establecimiento en donde se brindan servicios sexuales, debe recurrir a figuras y nomencladores con supuestos que, por alejarse de la realidad, ponen en riesgo la legalidad y la seguridad de la actividad.

Aún con todas estas contradicciones enunciadas, la duda parece resolverse en contra de los derechos civiles, laborales y de vivienda de éste colectivo de personas. Ello en contraposición con lo establecido en la Constitución local, que en su artículo 10 dispone que: *"rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos"* (El resaltado es propio).

La falta de normas claras, contribuye a la confusión general, que priva del pleno goce y ejercicio de sus derechos a la población trabajadora, representando asimismo un grave retroceso en luchas de la sociedad toda, como las relativas a la prevención de riesgos por las infecciones de transmisión sexual, y por otro lado la lucha contra la explotación sexual y la trata de personas con esos fines.

Jurisprudencia

Existe jurisprudencia que advierte la necesidad de dictar normativa referente a la habilitación de esta actividad.

En el caso "**Flores, Gabriela Rosana y otras c/GCBA s/Amparo**"⁴, la justicia resolvió suspender la disposición de clausura de la vivienda de personas trabajadoras sexuales y ordenó a las autoridades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires - Ministerio de Justicia y Seguridad, Agencia Gubernamental de Control, Dirección General de Fiscalización y Control- "***abstenerse de efectuar procedimientos de control con motivo de la actividad laboral que las amparistas desarrollen en su vivienda. (...) Ello hasta tanto (...) se proceda a la reglamentación de la actividad en cuestión***" (El resaltado es propio).

El citado juzgado consideró que "*el planteo efectuado atañe a mujeres que se encuentran expuestas a un grado relevante de vulnerabilidad social y económica, un colectivo de personas que sufre la estigmatización y la criminalización, en suma, expuestas y agraviadas por una situación de violencia institucional*".

Asimismo, consideró necesaria una "*pronta resolución que permita a las amparistas llevar su actividad laboral alejadas del hostigamiento institucional y supuestamente del control al que se ven sometidas en base a supuestos requisitos inexistentes al presente por falta de reglamentación pertinente.*"

El tribunal fue entonces categórico: "*La realidad de las amparistas y el accionar de las fuerzas policiales respecto de ellas son bien conocidas en la sociedad nuestra aunque siempre sean cuestiones que se posponen en el patio trasero de la hipocresía*". Y continuó: "*Cabe preguntarse si los funcionarios que diligentemente actúan en el domicilio de las actoras también controlan las habilitaciones de los hoteles de lujo de esta Ciudad - sabido es que muchos de ellos cuentan con los denominados "Books"- y bueno serían que explicaran si en las denominadas habilitaciones comerciales a estos hoteles, está incluida y en tal caso, cuáles son los requisitos que se solicitan, en relación a la eventual actividad sexual remunerada en esos establecimientos. Sabidas son también las 'fiestas' empresarias en residencias particulares donde los trabajos sexuales hasta se ofertan como 'canilla libre'. Controla esto la Ciudad de Buenos Aires?*"

En relación a la falta de regulación de la figura, dijo que el caso: "*expresa una explícita situación de violencia institucional ejercida por la Agencia Gubernamental de Control, donde se ha impuesto el Aparato Represivo del Estado con la acción directa de las Fuerzas Públicas para la implementación de la sanción de clausura dispuesta*" (el resaltado pertenece al texto original).

⁴ Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 4. Exp. A23/2013/0

"Con las medidas llevadas a cabo por los organismos dependientes del G.C.B.A. se reproducen las ideas estigmatizantes y se fortalece el estereotipo que ubica a las trabajadoras sexuales en un estrato de la jerarquía social inferior al de cualquier trabajador o directamente no se las considera dentro del mismo."

"Esto se realiza por medio y con el apoyo de las acciones directas de las instituciones de la sociedad política como lo son las fuerzas policiales. Dicho hostigamiento tanto de las dependencias del G.C.B.A. como de las fuerzas policiales refuerzan el estigma que ubica a esta actividad laboral en el marco de la ilegalidad."

***"A su vez es imperante mencionar la incongruencia argumentativa que se presenta frente al pedido de la habilitación correspondiente cuando no existe legislación vigente que regule la actividad"** (El resaltado es propio).*

Finalmente, concluye: *"La omisión de regulación legislativa de la actividad sexual autónoma también ayuda a la reproducción del ideario negativo en contra de las trabajadoras sexuales al no reconocer la actividad como legal y legítima' (según la Profesora en Ciencias Antropológicas Lucía Guaimas, del equipo de la Secretaría de Derechos Sociales del Juzgado en lo CCAyT NroA)" (El resaltado pertenece al texto original).*

Existe además, entre otros, un antecedente jurisprudencial del Tribunal Oral Criminal N° 5 en cual se exhortó a la Administración, a arbitrar los medios para una correcta aplicación normativa referente a los/las trabajadores/as sexuales de la provincia de Buenos Aires *"de forma que la misma no se torne un acto discriminatorio por parte del personal policial en contra de dicho colectivo de personas."*

Marco normativo

El artículo 19 de la Constitución Nacional establece: *"Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe"*.

Como sostiene el Dr. Petracchi, *“La norma establece el deber del estado de garantizar, y por esta vía promover el derecho de los particulares a programar y proyectar su vida según sus propios ideales de existencia”*.⁵

Las acciones a las que refiere este artículo son aquellas que más allá de realizarse en la intimidad o de manera pública no afecten “el orden o la moral pública” y no ocasionen un “perjuicio a terceros”.

El principio de reserva y su contracara, el alcance de la injerencia estatal en lo relativo a la prohibición del trabajo sexual, divide al feminismo.

Existe una corriente que impulsa la denominada “guerras feministas del sexo”. En ese contexto, comenzaron a utilizar el trabajo sexual como modelo para explicar la opresión política y sexual de las mujeres. Bajo el eslogan “La pornografía es la teoría y la violación, la práctica” demandaban la abolición total del trabajo sexual. Para estas teóricas toda representación sexual de la mujer es opresiva y no da cabida a voluntades ni empoderamientos. Su activismo se centra en promover leyes que regulen y censuren aún más el trabajo sexual, lo que trae como consecuencias la implementación de leyes de control y persecución a las trabajadoras del sexo⁶.

Como contrapartida a este movimiento surgieron las feministas “pro sexo”, así denominadas porque luchaban por las libertades sexuales de las mujeres y la diversidad sexual. La premisa de esta corriente feminista era defender los derechos sexuales de las personas, tales como el trabajo sexual y las prácticas sexuales contrahegemónicas. El feminismo pro sexo tiene ya varias décadas dedicadas a denunciar estas prácticas regulatorias de feministas aliadas con sectores morales conservadores, denunciando que la censura y la prohibición por parte del Estado incrementa el control sobre los cuerpos y las sexualidades de las mujeres, especialmente por su situación de vulnerabilidad en la distribución jerárquica de los cuerpos.

El argumento de que el trabajo sexual no es elegido por nadie y que implica siempre una explotación, parece ignorar por completo la esencia de un sistema capitalista que genera explotación laboral y la realidad de muchos trabajos en nuestras sociedades. Contra esto generalmente proponemos más garantías y derechos para esos/as trabajadores/as y no la persecución y criminalización, que siempre tiene como trasfondo la imposición de una moral determinada y una mirada sobre la sexualidad y

⁵ Del Voto de Petracchi en fallo Bazterrica, 29/08/1986 La Ley 1986, Tomo D, Pág. 550.

⁶ EL FEMINISMO “PRO-SEXO” O ANTI-CENSURA: UNA LECTURA SEXOLÓGICA, María José Rodríguez Martínez, Anuario de Sexología; 2005, N° 9, pp. 7-37.

“PRO SEXO”, Noe Gall; en Suplemento Las 12, Página 12, 13 de septiembre de 2013.

los cuerpos que no todos tenemos la obligación de compartir. En definitiva, nadie tiene el derecho de decirnos a las mujeres qué podemos hacer o no con nuestros cuerpos y esto incluye la posibilidad de ofrecer servicios sexuales cuando así lo decidimos y nadie tiene derecho, ni siquiera un sector del feminismo, a "tutelar" esa voluntad describiéndola como legítima o ilegítima de acuerdo se adapte a los parámetros morales de un sector o una época determinada. Así las consignas "mi cuerpo es mío" y "la libertad de decidir sobre el propio cuerpo", deberían incluir la posibilidad de ejercer el trabajo sexual".

Por ello, coincidiendo con el argumento del Dr. Varcalli: *“es el perjuicio a terceros el parámetro verdaderamente aplicable del art. 19 primera parte de la Constitución Nacional”*⁷.

En su segunda parte, el mencionado artículo 19 contiene el principio de reserva de la ley. Este principio además debe interpretarse, como sostiene Quiroga Lavie,⁸ en el sentido de que *“Sólo el Congreso puede crear obligaciones jurídicas de contenido general para toda la población (...). La reserva de la ley es como la tipicidad constitucional: no hay obligación penal ni civil sin ley, y la ley la hace el Congreso y nada más que el Congreso, salvo las hipótesis del art.76”*.

En síntesis: no podrá el Congreso interferir en las acciones propias que no afecten a terceros, mediante leyes.

Así entendido, el trabajo sexual resulta una actividad lícita.

En complemento con lo establecido en el artículo 19 de nuestra Constitución Nacional, cabe tener presente lo dispuesto en su artículo 28: *“Los principios garantías y derechos reconocidos por los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”*.

Las normas precitadas no pueden analizarse sin tenerse presentes los artículos 14 (*“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita...”*) y 14 bis (*“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes...”*).

7 (PRINCIPIO DE RESERVA, Versus Argumento de Eficacia en “ARRIOLA” (Revista jurídica de LA LEY VOL. E 2009)

8 Humberto Quiroga Lavie, Constitución de la Nación Argentina Comentada 2da Edición Ed. Zavalia, 1997

En el mismo sentido, diversos instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional reconocen expresamente en su articulado derechos que mediante el presente proyecto de ley se pretenden resguardar. Entre ellos, podemos citar el Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, cuyo artículo 6 dispone que *"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a **tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado**, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho"* (El resaltado es propio).

Otras referencias sobre el **"Derecho al trabajo"** se encuentran en la Declaración Universal de Derechos Humanos: Art. 23; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Arts. 14, 37; Pacto de Derechos Económicas Sociales y Culturales: Arts. 6, 7; Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Arts. 3, 11.

Además existen otros derechos vinculados que la presente iniciativa protege. Tales son: el **"Derecho a la vida, libertad y seguridad"**, **"Derecho a la igualdad y la no discriminación"**, Protección a la **"Intimididad y actos privados"**, derechos relativos a la **"Seguridad Social"**, y derecho a la **"Salud"**.

Resulta también un antecedente normativo importante, el reconocimiento a quienes ejercen esta actividad que hace el Decreto-Ley N 1086/2005. El mismo aprueba el **Plan Nacional Contra la Discriminación en La Argentina**, punto de partida del camino al reconocimiento de derechos que posibilitó entre otras cuestiones la aprobación del matrimonio igualitario, poniendo a nuestro país a la vanguardia en materia de reconocimiento de derechos a nivel internacional.

El Decreto, que lleva la firma del ex presidente Néstor Kirchner, contiene un plan de acción con distintas medidas estratégicas a implementar para luchar contra la discriminación, entre los que podemos mencionar: *"17. Derogar los artículos de todos los Códigos provinciales y municipales con figuras contravencionales "abiertas" (falta de moralidad, escándalo en la vía pública, merodeo, prostitución, etc.) que otorgan facultades a la policía para realizar detenciones sin intervención judicial previa. 18. Promover la sanción de una ley tendiente a amparar a las mujeres trabajadoras sexuales, reconociendo su derecho a jubilación y seguridad social. (...) 52. Garantizar en el orden nacional el derecho de **asociación de las mujeres en situación de prostitución**, otorgándoles personería jurídica a las organizaciones que promueven su protección y la defensa de sus derechos"* (El resaltado es propio).

Cabe destacar que internacionalmente, organismos de derechos humanos sostienen que el trabajo sexual debe ser regularizado⁹. *"En muchos países, las leyes, políticas, prácticas discriminatorias y actitudes sociales estigmatizantes empujan al trabajo sexual a la clandestinidad, obstruyendo los esfuerzos para alcanzar a las trabajadoras sexuales y sus clientes con programas de prevención, tratamiento, cuidados y apoyo del VIH... Se debe responder efectivamente al estigma y la discriminación; se debe reducir la violencia y el abuso hacia las trabajadoras sexuales; y se deberían revisar las barreras legales para su participación. Lograr los cambios en las condiciones sociales y legales que limitan el acceso a los servicios [de VIH] llevará tiempo, pero es crucial implementar ahora las reformas legales y de políticas necesarias"*. Guía de ONUSIDA sobre VIH y Trabajo Sexual.

Asimismo, señalamos que el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reconoce el trabajo sexual como trabajo con derechos laborales y define como trabajadora sexual a *"toda persona que consiente habitualmente en mantener relaciones sexuales con un número indeterminado de individuos, mediante remuneración"*.

Finalmente, recordamos que la Constitución de nuestra Ciudad establece en su Artículo 11 que ***"Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley. Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo. La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad"*** (El resaltado nos pertenece).

Derecho comparado

En la República Oriental del Uruguay, el trabajo sexual se encuentra regulado por la Ley N° 17.515, estableciendo las condiciones para su práctica, a saber: toda persona mayor de 18 años que ejerza el trabajo sexual, entendida ésta como práctica sexual a cambio de una remuneración en dinero o en especie, debe inscribirse -en forma voluntaria o de oficio y sin costo- en el Registro Nacional del Trabajo Sexual y se les reconoce el derecho de las/os trabajadoras/es sexuales a la Seguridad Social. Dicha

⁹ Ver: <http://www.corresponsalesclave.org/2012/10/onusida-trabajo-sexual-y-vih.html>

norma presenta un sesgo tuitivo de las personas que ejercen esta actividad, señalando en el artículo 3° que por el solo hecho de esta actividad no serán pasibles de detención, lo cual se refuerza con el hecho de que en el artículo 5° se crea la Comisión Nacional Honoraria de Protección del Trabajo Sexual.

La experiencia internacional muestra que la vía más efectiva para combatir los delitos vinculados al comercio sexual es regulando la actividad. Así se brinda protección, se facilita el control estatal y se favorecen las denuncias de las víctimas de delitos.

En Holanda, las trabajadoras sexuales pueden desarrollar su actividad como "cuentapropistas" y se les brinda acceso a la seguridad social.

Cabe señalar que en los modelos reglamentaristas que siguen países como Holanda, Alemania, Austria y México, los controles también hacen énfasis en el carácter sanitario. Se crean registros a fin de otorgar certificados sanitarios y se permiten establecimientos especiales.

Esta tendencia ha venido siendo reconocida a nivel internacional en los últimos tiempos con los fines ya mencionados, así por ejemplo, ha sido señalada oportunamente por la OIT, en su informe "**The Sex Sector: The economic and social bases of prostitution in Southeast Asia**" (El sector del sexo, las bases económicas y sociales de la prostitución en el Sudeste Asiático), dirigido por la especialista Lin Lean LIM, y fue realizado a través de un estudio detallado de la prostitución y comercio sexual en Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas en el año 1998. Allí se recomienda que la industria del sexo esté incluida en las contabilidades oficiales de los gobiernos, no solo por las contribuciones enormes a las economías regionales, sino que especialmente, como la única manera de mejorar la situación de estas personas como trabajadoras, entendiéndolo la especialista que "**con un reconocimiento al sector del sexo, los gobiernos serían requeridos para ampliar los derechos y las protecciones de trabajo a la gente que trabaja en él.**"

En un similar sentido se han expresado los poderes judiciales de diversos países e incluso transnacionales. Así cabe mencionar el **Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**, con sede en Luxemburgo, que en su sentencia del 20 de Noviembre del año 2001, reconociendo expresamente la licitud del trabajo sexual autónomo, declaró: "**la prostitución forma parte de las actividades económicas ejercidas de manera independiente**", tanto según el concepto de "**actividades económicas por cuenta propia**" utilizado en los acuerdos europeos de 1994 con la República Checa y de 1993 con Polonia, como el de "**actividades no asalariadas**" que figura en el Tratado de la CE.

Expresa el Tribunal que resulta, como única exigencia, que se demuestre ante el juez nacional que el servicio se presta bajo responsabilidad propia, sin vínculos de subordinación y a cambio de una remuneración pagada íntegra y directamente.

Razona a su vez, frente a la pretendida vinculación entre las personas que ejercen la prostitución y sus proxenetas o explotadores, que: ***“no puede sustraerse por completo una actividad económica cuando ha quedado acreditado que la actividad de prostitución puede ejercerse sin proxenetismo alguno”***. Hace una clara distinción entre el verdadero delito, cual es el proxenetismo, y la actividad que la norma que proponemos pretende regular, cual es el trabajo sexual para beneficio propio.

Siguiendo con la interpretación que la justicia de los distintos países ha efectuado sobre esta actividad, cabe mencionar lo resuelto por la **Corte Constitucional de Colombia**, en su sentencia T-629 de 2010, en el cual amparó los derechos laborales de una trabajadora sexual, reconociéndolos además para toda persona que ejerza la actividad, poniendo en cabeza del Estado el *“deber de considerar al trabajador o trabajadora sexual como sujeto de especial protección, por ser la parte débil del contrato y sobre todo por las condiciones propias del trabajo y la discriminación histórica y actual de la que suele ser víctima por la actividad que ejerce”*.

En su fallo, la Corte Constitucional adujo además que *“ni la moral ni las buenas costumbres”* son razones para justificar la discriminación. El argumento fue el producto del análisis de los derechos laborales consagrados en la Constitución y en la legislación según la Corte”.

Necesidad de compatibilizar los derechos de las personas trabajadoras sexuales con las políticas antitrata

Un reciente estudio de investigación titulado *“Políticas Anti-Trata y Vulneración de Derechos de las Trabajadoras Sexuales”*¹⁰, elaborado por la Dra. Cecilia Varela y la Dra. Deborah Daich, advierte que *“en el marco del desarrollo de las políticas anti-trata, se despliegan modos de actuar de los operadores policiales, justicia, municipales y asistenciales que, en la práctica, terminan por penalizar la oferta servicios sexuales realizada manera autónoma.”*

¹⁰ *“Políticas Anti-Trata y Vulneración de Derechos de las Trabajadoras Sexuales”*, Antropólogas Dra. Cecilia Varela. CONICET/UBA y Dra. Deborah Daich. CONICET/UBA. RedTraSex Latinoamérica y el caribe, CTA, AMMAR. Buenos Aires, Junio 2014

Para sostener esta afirmación, el informe afirma que *"existe un enorme hiato entre los objetivos planteados por los modelos y el despliegue y los efectos prácticos de las leyes y políticas públicas inspiradas en ellos. (...) Ello es así porque en un mercado criminalizado y en ausencia de formas que protejan el ejercicio autónomo de la prostitución, se hacen más indispensables -para las trabajadoras sexuales - estructuras que las resguarden de la persecución penal, así como de la violencia de otros terceros."*

Advierten además que, a pesar de que ninguna de las políticas plantean formalmente penalizar a las personas que ejercen el trabajo sexual, *"en su despliegue practico generan consecuencias y una infrapenalidad a través de las prácticas de sus operadores."* Así, a través del sistema penal, y de la mirada de los operadores gubernamentales, se crea una nueva regulación.

Algunas de las políticas públicas implementadas han sido solidarias de una expansión del poder de policía sobre el trabajo sexual, propiciando que algunos estados apelen a diversos mecanismos y herramientas contra este colectivo de personas, *"a los fines de mostrar una política exitosa de combate hacia la trata de personas."*

El informe detalla testimonios de las privaciones que paradójicamente sufren las personas destinadas a recibir la protección legal: *"Robos y pérdidas de dinero y/o objetos de valor en allanamientos a causa del accionar de las fuerzas de seguridad; coimas, pago de cánones y otros "negocios informales" de las fuerzas de seguridad; exposición a allanamientos reiterados, violentos y vejatorios; restricciones a las libertades de las personas(...); vulneraciones en el derecho a la salud; vulneraciones en derecho a vivienda; y eventuales implicaciones como partícipes de las redes de trata y explotación."*

Finalmente, previene sobre una drástica consecuencia: *"Este tipo de procedimientos pueden no implicar, en el largo plazo, una sentencia condenatoria, pero no por ello dejan de tener efectos en términos subjetivos. En nuestro trabajo de campo, hemos identificado cierto rechazo y temor por parte de algunas mujeres que ofrecen sexo comercial (especialmente las migrantes) a acercarse a comisarías o juzgados para realizar distintos trámites, por ejemplo, vinculados a temas relativos a la tenencia de los hijos y cuestiones migratorias. (...) En este sentido, el permanente despliegue de mecanismos de inspección produce sujetos que -aún no habiendo cometido ningún delito- se perciben a sí mismos habitando un espacio de ilegalidad y clandestinidad, incrementándose así el estigma, la autodiscriminación y restringiéndose la posibilidad de ejercer derechos."*

Conclusión

En conclusión a lo expuesto, y pasando revista de opiniones y experiencias nacionales e internacionales, es posible afirmar que, sin perjuicio del carácter lícito de esta actividad, la misma ha sido en los últimos tiempos observada con cierto recelo por un sector de la sociedad, al confundirse muchas veces el carácter subjetivo de moralidad, con la licitud o ilicitud de una conducta, confundiéndose muchas veces esta actividad con otras que el legislador efectivamente ha considerado como indeseadas e ilícitas.

En consonancia con lo antes expresado, y tal como ha denunciado reiteradamente AMMAR (Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina), organización que se encuentra afiliada a la Central de Trabajadores de la Argentina y es miembro fundadora de la Red de Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (organización de gran reconocimiento a nivel mundial¹¹), es necesaria una legislación clara, pues la confusión generada en torno al trabajo sexual, la trata de personas con fines de explotación sexual y el proxenetismo, hacen que se dicten normas que atentan contra quienes ejercen el trabajo sexual de manera autónoma, siendo incluso contraproducente en la lucha contra estos delitos.

En el mismo sentido, la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina (ATTTA), también ha ampliado el debate contra la criminalización del trabajo sexual, procurando eliminar *"el estigma, la discriminación, la Transfobia y promoviendo derogación de los Códigos de Faltas Contravencionales"*.

Desde estos colectivos se denuncia que las acciones que en los últimos tiempos se han tomado a los fines de dar batalla a las grandes redes dedicadas a delitos vinculados a la explotación sexual y la trata de personas con esos fines, sin haber a la fecha demostrado ser suficientes para atender a dichos objetivos, han desencadenado un crecimiento de políticas de hostigamiento indebido de las fuerzas de seguridad así como un preocupante incremento del ejercicio del trabajo sexual de manera clandestina, en directo perjuicio de quienes lo ejercen y de la sociedad toda.

¹¹ La Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina (AMMAR-CTA) fue reconocida con el premio "Cinta Roja" ONU, en el marco de la XVIII Conferencia Internacional sobre el SIDA desarrollada en Viena, Austria. Asimismo es miembro de la REDTRASEX La Red de Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y El Caribe, a quien en reconocimiento de su lucha se le ha otorgado una Subvención para el proyecto regional aprobado en la 10° Ronda de subvenciones del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.

Y como agravante, la falta de una legislación clara en la materia, ha llevado a que desde antaño los gobiernos locales (provinciales y municipales), a través de distintos códigos contravencionales o de convivencia, en su mayoría dictados en tiempos de gobiernos antidemocráticos, hayan intentado deficientemente regular la actividad desde una visión moralista, con lo que, lejos de aportar avances en la materia, se ha terminado por vulnerar el principio de razonabilidad contenido en el artículo 28 citado, a través de normas abiertamente inconstitucionales, destinadas netamente a perseguir y estigmatizar el ejercicio de esta actividad.

Es en respuesta a este vacío legal, que se propone el dictado de la presente ley, la cual mediante el establecimiento de pautas para la habilitación y funcionamiento del trabajo sexual autónomo, pretende mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las personas que ejercen esta actividad.

Los criterios vertidos en este proyecto son análogos a figuras ya existentes en la normativa local. Así, en relación al Código de Planeamiento, esto es, a los lugares en donde puede radicarse un establecimiento que brinde servicios sexuales, este proyecto recepta los criterios establecidos para la radicación de consultorios profesionales, por presentar aquellos el mismo impacto urbano que éstos.

En lo referente al Código de Habilitaciones y Verificaciones, se receptaron los criterios de seguridad, salubridad e higiene previstos en dicho código para albergues transitorios. Incluso se establece un régimen más riguroso de inspecciones, como un método genuino para eliminar la marginalidad y la clandestinidad que posee actualmente la actividad como producto de la normativa y las prácticas institucionales vigentes.

El proyecto establece además que los establecimientos deben contar con libreta sanitaria de las personas que ejerzan el trabajo sexual. La Libreta Sanitaria, regulada mediante Ley N° 2183 es un documento que permite la prevención y detección temprana de patologías al personal que realiza determinadas actividades laborales, con el objetivo de garantizar la salud de los/as trabajadores.

Conforme el artículo 7° de la Ley de Libreta Sanitaria, los/as solicitantes de ésta son sometidos/as a los exámenes clínicos, radiológicos, de laboratorio e inmunizaciones a fin de prevenir y detectar enfermedades a las que se expone la población trabajadora.

Esta ley establece el universo de trabajadores/as que deben solicitar la emisión de la libreta sanitaria, abarcando a personas dedicadas a las actividades de alimentación, transporte, servicios sociales, servicio doméstico, servicio de peluquería y afines,

natatorios, hoteles y afines y actividades vinculadas con la aplicación de tatuajes, perforaciones, micropigmentación u otras similares. En este sentido se consideró oportuno proteger también la salud de las personas trabajadoras sexuales.

Finalmente y en el mismo sentido de otorgar condiciones laborales acordes a la actividad, se disponen estrictas inspecciones del poder de policía del trabajo para verificar las condiciones de seguridad e higiene laboral de dichas personas.

Para concluir, diversos informes evidencian cómo los esfuerzos para empoderar a los/as trabajadores/as sexuales con el fin de mejorar sus duras condiciones laborales, han dado lugar a mejoras notables en la calidad de vida, autoconfianza y potestad de estas personas^{12 13 14}.

Por lo cual, la omisión reglamentaria de los poderes públicos no puede obstaculizar el ejercicio del derecho a trabajar; ni mucho menos puede, tal como actualmente ocurre, impedir y anular la posibilidad de ejercer un trabajo en condiciones ajenas al proxenetismo y peligrosidad que brinda su ejercicio en la vía pública.

El objetivo de la presente ley es dar un paso más en el camino por el reconocimiento y la ampliación de derechos para todos y todas, que es parte de la política del gobierno de la República Argentina desde el año 2003.

Por lo expuesto, se solicita el acompañamiento y aprobación del presente proyecto de ley¹⁵.

¹² Swendeman, D., Basu, I., Das, S., Jana, S. y Rotheram-Borus, M. J. "Empowering sex workers in India to reduce vulnerability to HIV and sexually transmitted diseases". *Social Science & Medicine*, 69:8, 1157-66, 2009.

¹³ Odek, W. O., Busza, J., Morris, C. N., Cleland, J., Ngugi, E. N. y Ferguson, A. G. "Effects of micro-enterprise services on HIV risk behaviour among female sex workers in Kenya's urban slums". *AIDS and Behaviour*, 13:3, 449-61, 2009.

¹⁴ Blankenship, K. M., West, B. S., Kershaw, T. S. y Biradavolu, M. R. "Power, community mobilization, and condom use practices among female sex workers in Andhra Pradesh, India". *AIDS*, 22:5, S109-116, 2008.

¹⁵ Se agradece la colaboración de la asesora Julieta Calderón y el asesor Martín Muñoz en la elaboración del presente proyecto, y los aportes de los/as militantes de la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina en Acción por Nuestros Derechos (AMMAR), de la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina (ATTTA) y de la Mesa Nacional por la Igualdad.