

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 15 de diciembre de 2016

VISTO:

La actuación n° **2007/14**, iniciada en razón de la derivación de la Defensoría del Pueblo de la Nación, a fin de recabar información sobre la implementación de la Ley n° 4486, y con motivo del incremento de publicidad de oferta de comercio sexual en la vía pública, en el ámbito de la Ciudad.

Y CONSIDERANDO QUE:

I. Hechos:

La presente actuación se inició en virtud de la derivación efectuada por la Defensoría del Pueblo de la Nación, que en razón de la competencia específica de esta Defensoría del Pueblo de la Ciudad, remitió la actuación n° 5113/13, caratulada “*Defensor del Pueblo de la Nación sobre oferta de comercio sexual*”, que fuera iniciada oportunamente con motivo de la sanción de la Ley n° 4486¹, modificatoria de la Ley n° 2936² de la Ciudad, y en los términos conferidos por la Ley N° 26.842³ al Órgano Nacional (fs. 1/34).

En ese sentido, agregó que la remisión se consideró pertinente “*con el objeto de garantizar los derechos humanos reconocidos a la Constitución Nacional*”.

Según el acta de fecha 27/08/2013, se promovió la aludida actuación “*a fin de garantizar los derechos de las mujeres y jóvenes, posibles víctimas de trata de personas o explotación sexual*”, y verificar la efectiva implementación de la norma de la Ciudad.

Del acta surge que personal de dicho Órgano estableció contacto telefónico con la autora del proyecto de Ley n° 4486, quien comunicó que la misma no se encontraba reglamentada. Por ello, y con el objeto de verificar el grado de cumplimiento de la norma, dieron inicio de

¹ Ley local n° 4486, sanción 20/12/2012, Boletín Oficial (BOCBA) N° 4080 del 23/01/2013.

² Ley local n° 2936, sanción 20/11/2008, Boletín Oficial (BOCBA) N° 3248.

³ Ley Nacional n° 26.842, PREVENCIÓN Y SANCION DE LA TRATA DE PERSONAS Y ASISTENCIA A SUS VICTIMAS. Publicación B.O. 32550, 27/12/2012.

oficio la actuación n° 5113/13.

Asimismo, de las gestiones realizadas por el Órgano Nacional, en el marco de los referidos actuados, se tomó conocimiento de estrategias llevadas a cabo por grupos de vecinos quienes mediante la autoconvocatoria realizaban caminatas en la Ciudad con el objeto de despegar anuncios de oferta sexual. En la iniciativa también tenía participación la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) que proveía una plataforma virtual para el ingreso de los datos que las publicidades en cuestión arrojan, en aras de colaborar con las investigaciones sobre el asunto tendientes a erradicar el flagelo.

Agregó que la propia Defensoría del Pueblo de la Nación se unió en el recorrido de las calles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de verificar “la labor que realizaban”. Se destacó que la propuesta tenía un carácter altamente concientizador para la sociedad, a más de constituirse en un insumo para futuras investigaciones.

A fs. 8/11, se acompañaron copias de los anuncios publicados.

Cabe hacer mención que, en respuesta a un oficio librado por el Órgano Nacional al Ministerio de Ambiente y Espacio Público -Subsecretaría de Uso del Espacio Público de la Ciudad, éste informó que la norma aludida no requería reglamentación alguna y que tanto la Ley n° 2936 junto con las modificaciones insertas por su similar n° 4486, son aplicadas por la entonces denominada Dirección General Inspección del Uso del Espacio Público.

En el dictamen elaborado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, acompañado a fs. 33/34, de fecha 11 de abril de 2014, se pudo constatar que lejos de disminuir han aumentado los volantes y pegatinas antes aludidas.

En virtud de lo indicado precedentemente, esta Defensoría del Pueblo, envió oficio a la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Ciudad, por el cual se solicitó se informe: si tomó conocimiento de la masiva cantidad de volantes existentes en la vía pública y qué medidas se implementaron al respecto; si se habían coordinado acciones con la Subsecretaría de Uso del Espacio Público de la Ciudad; si se habían recibido denuncias de explotación sexual o trata originadas en volantes o afiches de oferta de comercio sexual pegados en la vía pública, y toda otra documentación que considerase pertinente referida al tema (fs. 35/36).

Asimismo, se hicieron requerimientos a la

Subsecretaría de Uso del Espacio Público de la Ciudad, a fin que comunique: cuál es el protocolo de actuación en relación a los volantes y afiches de oferta y comercio sexual en la vía pública adoptado con motivo de la Ley n° 4486; cantidad de sanciones, decomisos y multas que se han aplicado en el cumplimiento de dicha norma desde su sanción, si han observado indicios de explotación o trata y de ser el caso qué medidas se tomaron y, finalmente, que remita toda documentación que considere pertinente sobre el asunto (fs. 37/38, 47/48).

Cabe mencionar que, a la fecha, dicha dependencia no brindó contestación alguna al pedido de informes.

Por otra parte, se ofició a la Dirección General de Atención y Asistencia a la Víctima de la Ciudad, la que contestó mediante Informe N° IF-2014-08010980, de fecha 30/06/2014, glosado a fs. 44/45.

En su respuesta, a más de indicar las funciones que cumple, explicó que tiene conocimiento de la existencia de una masiva cantidad de volantes en la vía pública y en relación a ello trabaja y coordina en forma articulada con otras áreas de Gobierno y con ONG's, *“...a fin de no permitir que estos hechos perduren en el tiempo...”*.

Sin embargo, comunicó que no han recepcionado denuncias de explotación originadas a partir de volantes o afiches de oferta de comercio sexual pegados en la vía pública, sin perjuicio de lo cual destacan que la dependencia recibe denuncias en forma personal, vía mail o a través de otras áreas o dispositivos del Gobierno.

A través de una remisión posterior, la Defensoría del Pueblo de la Nación, puso en conocimiento de este Órgano la denuncia formulada por P.L.C., caratulada *“C., P. L. sobre funcionamiento de prostíbulos en la C.A.B.A. Presunta complicidad de las autoridades”* la cual luce a fs. 49/50, de los presentes actuados.

Asimismo, a fs. 51/54, se agregó la ampliación realizada por P.L.C. en esta Defensoría del Pueblo de la Ciudad, en la cual acompañó documentación relativa al reclamo, en fechas abril y mayo de 2015.

En función de ello, se libraron oficios a la Agencia Gubernamental de Control y a la Dirección General Atención y Asistencia a la Víctima en los que se requirió que proporcionen información sobre antecedentes registrados en relación a las direcciones y teléfonos que se mencionan en los volantes y que puntualmente, comunique qué acciones se efectuaron al respecto y el resultado de las mismas; y para el supuesto de

que no se hubiesen promovido, se cumpla con las inspecciones en aras del cumplimiento de la normativa vigente, e informe a esta Defensoría del Pueblo sobre el asunto. Además, se pidió que indiquen qué estrategias utiliza la dependencia para la prevención y/o persecución de promoción de la prostitución, proxenetismo y trata de personas con fines de explotación sexual (fs. 55/56).

En ese sentido, también se envió un pedido de información al Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad, en el que se le solicitó que informe cuántos procedimientos de localización y seguimiento de las ofertas mencionadas en la vía pública se han realizado en los últimos años y en caso de haberlos efectuado, cuáles han sido sus resultados, y en tal caso, si se han impuesto multas conforme los valores expresados por el Código de Faltas vigente, y especifique el monto y calidad de las mismas (fs. 119).

Toda vez que no se recibió respuesta, se reiteró el requerimiento (fs. 143/144).

Posteriormente, dicho Ministerio contestó con el envío de listados confeccionados por varias Comisarías de la Ciudad en las que se indican diversas intervenciones; informó, además, las instancias jurisdiccionales a las que elevaron las respectivas actuaciones (fs. 142/263).

Es menester mencionar que de los informes remitidos no surgen respuestas acabadas a las preguntas formuladas por esta Defensoría del Pueblo de la Ciudad, sino que se hace referencia, en su gran mayoría, a expedientes por infracciones al entonces art. 80 del Código Contravencional de la Ciudad (actual art. 83), el cual dispone: *“Ensuciar bienes. Quien mancha o ensucia por cualquier medio bienes de propiedad pública o privada, es sancionado/a con uno (1) a quince (15) días de trabajos de utilidad pública o multa de doscientos (\$ 200) a tres mil (\$ 3.000) pesos. La sanción se eleva al doble cuando la acción se realiza desde un vehículo motorizado o cuando se efectúa sobre estatuas, monumentos, templos religiosos, establecimientos educativos y hospitalarios. En caso de que se trate de bienes de propiedad privada, la acción es dependiente de instancia privada, excepto en el caso de templos religiosos.”*

Asimismo, de la documental acompañada en el responde, se observa que las distintas Comisarías de la Policía Federal Argentina (PFA), detallan los procedimientos relacionados exclusivamente a infracciones de la Ley Nacional N° 12.331, de Profilaxis de las Enfermedades Venéreas, y a la Ley Nacional N° 26.364, de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. Sin embargo, nada manifiestan ni la Policía Federal ni la Policía Metropolitana, respecto a la comprobación de las

faltas referidas a la publicidad de contenido sexual o a la distribución de volantes del mismo tenor, de lo que se infiere la ausencia en el control de este tipo de faltas en ejercicio del poder de policía que debería verificar la comisión de estas infracciones contempladas en el Régimen de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que fueran incorporadas a la Ley local n°451, a través de la Ley n° 4486.

Es dable destacar que P.L.C. realizó ampliaciones a su denuncia obrantes a fs. 76/97, de fecha julio de 2015; fs 104/112 y 113/114, en noviembre de 2015; fs. 117, en diciembre de 2015; fs. 120/123, en marzo de 2016; en las cuales acompañó más anuncios recolectados en la vía pública.

El oficio librado a la Oficina de Monitoreo de Publicación de Oferta de Comercio Sexual, fue contestado a fs. 99/103, por el cual se remitió la denuncia efectuada por G.B., quien en fecha 01 de abril de 2015, aportó publicidades prohibidas por la Ley n° 4486. G.B. realizó una ampliación en esta Defensoría a fs. 124, en fecha 26 de abril de 2016.

De lo antes expuesto, se pone de manifiesto la persistencia en el tiempo de la problemática bajo análisis y el incumplimiento de la normativa vigente.

II. Análisis de la problemática:

Nuestro país es signatario del primer gran documento jurídico internacional sobre el tema, el **Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, aprobada en las Naciones Unidas por Resolución n° 317, del 2 de diciembre de 1949**, por el cual se establece el compromiso de los Estados partes para penalizar cualquier actividad vinculada a la utilización de personas en prostitución y trata⁴.

A su vez, Argentina ha incorporado con rango constitucional los principales tratados de derechos humanos, varios de los cuales establecen obligaciones para la protección contra todas las formas de violencia hacia las mujeres.

En particular es dable destacar que **La Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la Mujer -CEDAW-** aprobada en Naciones Unidas en el año 1979 y, en

⁴ Decreto-Ley n° 11.925, Publicada en el Boletín Oficial del [30-oct-1957](#) Número: 18513, Página: 2 ; **Acordada 21/2016 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION**, publicada en Boletín Oficial n° 33448, 26/08/2016.

nuestro país en los primeros años de la recuperación de la democracia⁵, establece en su art. 6º: *“Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.”*

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, aprobada en nuestro país en el año 1990⁶, constituye junto con la CEDAW las dos normas fundantes de todo el moderno derecho civil en materia de derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Precisamente en su art. 34 centra una de las obligaciones principales de protección en materia de violencia contra niños y niñas:

“Los Estados Partes se comprometen a proteger a los niños frente a todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin los Estados tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

- *la incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal,*
- *la explotación del niño en la prostitución o en otras prácticas sexuales ilegales,*
- *la explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.”*

Cabe destacar que los esfuerzos internacionales para perseguir el tema de la explotación sexual recorren todo el siglo XX y avanzan en el siglo XXI.

Efectivamente, distintos Congresos internacionales movilizaron a los Estados y a la sociedad civil con relación al tema de la explotación sexual. En el año 1996 la Comunidad Internacional se reunió por primera vez en el I Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial Infantil, celebrado en Estocolmo, Suecia⁷; seguido años posteriores en el II Congreso Mundial, en Yokohama, Japón, en 2001, donde se renovó el compromiso de la primer declaración inicial, y la definición de explotación sexual.

Un hito fundamental en el camino de la normativa protectoria de los derechos de las mujeres y la prevención de las violencias fue la discusión y luego sanción de la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”**, firmada en 1994, incorporada al ordenamiento

⁵ Ley n° 23.179, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. (Se aprueba Resolución 34/80 de las Naciones Unidas) sancionada: 08/05/1985, Publicada en BO N° 25690, 03/06/1985.

⁶ Ley n° 23.849, Convención sobre los Derechos del Niño, sanción 27/09/1990, Publicado BO. N° 26993, 22/10/1990.

⁷ De acuerdo a la Declaración de Estocolmo *“La explotación sexual comercial de la niñez es una violación fundamental de los derechos de la niñez. Abarca el abuso sexual por parte del adulto. Y la remuneración en dinero o en especie, para el niño, o para una tercera persona o personas. El niño o niña es tratado como objeto sexual y como mercancía. La explotación sexual comercial de la niñez c constituye una forma de violación y de coerción contra esta, equivale al trabajo forzoso y una forma contemporánea de esclavitud.”*

argentino por Ley N° 24.632⁸. Esta Convención desarrolla el concepto de violencia de género a la luz de nuevas y profundas investigaciones y aportes académicos. Dice en su articulado:

“Artículo 1 Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2 Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.”.

A su vez, en diciembre del año 2000 la comunidad internacional aprobó el **Protocolo facultativo de la CIDN relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía**⁹, que completa y detalla los distintos delitos y procedimientos sancionatorios no incluidos en la Convención. Este Protocolo también ratificado por nuestro país¹⁰.

En diciembre del año 2000 las Naciones Unidas aprobaron varios instrumentos destinados a reprimir y prevenir la Trata de personas y otros delitos transnacionales. En particular se aprobó la **Convención Contra la Delincuencia Organizada Transnacional**¹¹ -Convención de Palermo-, el **Protocolo de Palermo destinado a Prevenir, Sancionar y Reprimir la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños**¹², y normas interpretativas.

Con respecto a los derechos de las mujeres y las niñas, la **Conferencia Internacional de Mujeres, realizada en Beijing en el año 1995**, marcó una amplia movilización internacional, en razón de que

8 Ley N° 24.632, Convención de Belem Do Pará, publicada en B.O. N° 28370, 09/04/1996.

9 Protocolo facultativo de la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000, entrada en vigor el 18 de enero de 2002.

10 Ley Nacional N° 25763, sanción 23/07/2003, B.O. 30219, 25/08/2003.

11 Convención Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, patrocinado y adoptado por Naciones Unidas en el año 2000, y sus 3 protocolos interpretativos.

12 Protocolo de Palermo destinado a Prevenir, Sancionar y Reprimir la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

precisó los alcances de la CEDAW y otros tratados internacionales. En cuanto al tema de la trata de personas con fines de explotación sexual la Plataforma de Acción de Beijing señaló entre los principales objetivos estratégicos:

“Eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres”

“Adoptar las medidas apropiadas (...) con el objeto de eliminar la trata de mujeres, entre ellas las encaminadas a fortalecer la legislación vigente, con miras a proteger mejor los derechos de las niñas y de las mujeres, y a castigar a los autores por la vía penal y civil.” (Pág. 66 objetivo D.3).

La preocupación internacional y nacional por el aumento de las redes de trata con fines de explotación sexual y de explotación laboral, es paralela o concomitante al proceso de ajuste estructural desarrollado por la economía mundial en la década de los años 90. El derrumbe social, económico y político que acontece en nuestro país en los años 2001 y 2002 tiene su origen en dicho proceso, acentuándose los índices de pobreza, indigencia y desocupación con los niveles más graves de todo el período democrático.

No es casual que las redes de trata recuperaran inusitado vigor, lo que generó tanto la reactivación de la trata internacional a partir de la captación y traslado a Argentina de mujeres de distintos países de la región latinoamericana y del Caribe, así como el mecanismo de la trata interna, consistente en la captación y reclutamiento de adolescentes y mujeres jóvenes desde las provincias del Norte – Este y Oeste, hacia los grandes centros urbanos del sur y de Buenos Aires. El aumento de la trata de mujeres y adolescentes generó fuertes denuncias políticas e institucionales, constituyéndose la Red No a la Trata¹³ (RATT) en el año 2006, Organizaciones No Gubernamentales y la participación de organismos públicos de la Ciudad como el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el año 2002.

Así, se instaló la necesidad de una nueva normativa Nacional que permita agilizar las denuncias por trata de personas con fines de explotación sexual. La denuncia de Susana Trimarco, a partir del secuestro de su hija María de los Ángeles Verón -Marita Verón-, recorrió los estrados judiciales, legislativos y de los medios de comunicación.

De allí surgió la primera Ley Nacional N° 26.364, de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas,

¹³ Red Nacional Alto Al Tráfico, La Trata y La Explotación Sexual Comercial De Niños Niñas y Adolescentes, (RATT). Se funda en septiembre de 2006

en el año 2008¹⁴, la que tipificó el delito de trata como delito federal y estableció las primeras normas de protección y asistencia a las víctimas, así como mayor ampliación de las penas. En este período se crea la Oficina de Rescate y Acompañamiento de las víctimas de trata de personas, que opera en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la que posibilitó la detección de más de 11.000 víctimas desde entonces y hasta la actualidad, la mayoría de las cuales son víctimas de explotación sexual. Sin embargo la ley fue objeto de fuertes cuestionamientos y se propiciaron algunos cambios sustanciales.

En el año 2012 y con posterioridad al bochornoso fallo del Tribunal Superior de Tucumán, que absolvió a los acusados en el secuestro con fines de trata y explotación sexual de Marita Verón, el Congreso Nacional recogió el sentir de la comunidad, modificó la Ley Contra la Trata, y eliminó los llamados “medios comisivos”, es decir, la figura del consentimiento a partir de los 18 años de la víctima para eximir de delito a los imputados. Este tema había sido cuestionado con fuerza por las organizaciones feministas y de los movimientos sociales y de derechos humanos dado que resultaba imposible en sede judicial procesar a los tratantes que aducían contar con el consentimiento de las jóvenes víctimas.

La modificación a la mencionada Ley, por su similar N° 26.842, en diciembre de 2012, estableció lo siguiente:

“Artículo 1° - Sustitúyase el artículo 2° de la ley 26.364 por el siguiente: Artículo 2°: Se entiende por trata de personas el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países. (...) A los fines de esta ley se entiende por explotación la configuración de cualquiera de los siguientes supuestos, sin perjuicio de que constituyan delitos autónomos respecto del delito de trata de personas: a) Cuando se redujere o mantuviere a una persona en condición de esclavitud o servidumbre, bajo cualquier modalidad; b) Cuando se obligare a una persona a realizar trabajos o servicios forzados; c) Cuando se promoviere, facilitare o comercializare la prostitución ajena o cualquier otra forma de oferta de servicios sexuales ajenos; d) Cuando se promoviere, facilitare o comercializare la pornografía infantil o la realización de cualquier tipo de representación o espectáculo con dicho contenido; e) Cuando se forzare a una persona al matrimonio o a cualquier tipo de unión de hecho; f) Cuando se promoviere, facilitare o comercializare la extracción forzosa o ilegítima de órganos, fluidos o tejidos humanos. El consentimiento dado por la víctima de la trata y explotación de personas no constituirá en ningún caso causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa de los autores, partícipes, cooperadores o instigadores.” (el resaltado es propio).

14 Ley Nacional N° 26.364, sanción 09/04/2008, B.O. 30/04/2008.

Esta definición fue destacada como de gran importancia conceptual y procedimental, puesto que la vulnerabilidad de las personas en situación de prostitución y explotación sexual es un obstáculo real para el otorgamiento de un consentimiento de la dependencia frente a la red de trata o al proxeneta local. Este giro conceptual y normativo permitió a la Justicia Federal la persecución del delito de manera más ágil y contundente.

Otro eje incorporado a la Ley de Trata se basó en la obligación del Estado en desarrollar políticas públicas para la prevención de la explotación sexual y las redes de trata.

En esta línea de trabajo, se inició el debate y el reclamo social y académico de que los medios de comunicación dejaran de publicar avisos de contactos sexuales, dado que además de la violencia simbólica de la que eran portadores, en muchos casos podían resultar lugares donde se encontraran víctimas de trata mayores y menores de edad.

En 2010 varios diarios de distintas provincias del país anunciaron que retiraban este tipo de avisos de sus publicaciones. Se trató del diario La Mañana de Neuquén, La Arena de La Pampa, el semanario El Tiempo de la localidad bonaerense de Pergamino (de aparición semanal), y el diario La República de Corrientes.

El Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) aplaudió en aquel momento la iniciativa y manifestó su preocupación por la persistente publicación, en diferentes medios gráficos nacionales y regionales, de publicidades que promueven la prostitución y la trata de personas en sus distintas formas. *“Las investigaciones judiciales y de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y sociales han demostrado que detrás de estas ofertas que aparecen de manera sistemática y organizada en los medios de comunicación, existen vastas redes de captación, circulación y sometimiento de personas, con ramificaciones nacionales, regionales e internacionales de tráfico”*, señaló FOPEA¹⁵.

Paralelamente, algunas provincias del país como La Pampa (2009) y Córdoba (2012), implementaron políticas públicas destinadas al cierre de prostíbulos y asistencia a las personas en situación de prostitución.

El Decreto Nacional N° 936/2011¹⁶, de Protección Integral a las Mujeres, prohibió la publicación de avisos de prostitución en los medios de comunicación. El Decreto, enmarcado en la Ley Nacional de

¹⁵ <http://www.fopea.org/preocupacion-por-la-publicacion-de-avisos-vinculados-al-proxenetismo-y-la-trata-de-personas-en-los-medios-graficos/>

¹⁶ Decreto Nacional N° 963/11, B.O. 32185, 06/07/2011.

Protección Integral a las Mujeres N° 26.485, prohibió expresamente en los medios de comunicación la publicación de avisos de oferta sexual. Y creó la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual¹⁷ en cabeza del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. A partir de la entrada en vigor de este Decreto, se suprimió del diario de mayor circulación nacional y de otros de menor tirada e impacto público, el conocido rubro 59, en el cual se publicaban diariamente, miles de avisos de oferta sexual.

Así las cosas, cabe resaltar que **la Ley N° 26.485¹⁸, de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales**, sancionada en el año 2009, es el instrumento legislativo más completo sobre las distintas formas de violencia de género que afectan la vida de las mujeres en particular y del conjunto de la sociedad.

“Artículo 4° - Definición. Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción u omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón.”

En su art. 5° se incorpora la definición de distintos tipos de violencia: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial y en el inc. 5 define como tipo de violencia aquella que construye culturalmente la imagen de la mujer como objeto de dominación.

Así, el art. 5°, inc. 5, define a la **violencia simbólica**: *“La que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad”*.

Desde el andamiaje jurídico, legislativo e institucional se cuestionó profundamente la existencia de las redes de trata con fines de explotación sexual, y al mismo tiempo se pone de relieve la

¹⁷ La Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual tiene a su cargo la aplicación y cumplimiento del Decreto PEN N° 936/2011 que establece la prohibición de la publicación de avisos de comercio sexual, por cualquier medio, con el fin de prevenir la trata de personas y erradicar paulatinamente los patrones socioculturales que reproducen la desigualdad de género y sostienen o generan violencia contra las mujeres. La Oficina de Monitoreo articula sus acciones con el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), con la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata. <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/trata-de-personas/oficina-de-monitoreo-de-publicacion-de-avisos-de-oferta-de-comercio-sexual.aspx>
¹⁸ Ley Nacional N° 26485, sanción 11/03/2009, (B.O. 31632 14/04/2009).

necesidad de erradicar todas las formas de violencia hacia las mujeres, se incluye la imagen estereotipada de mujer - objeto sexual, que inunda las calles de las grandes ciudades a través de avisos de oferta sexual.

Los antecedentes legales mencionados, promovieron en la Legislatura Porteña serios debates, en los cuales la Comisión de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud generó convocatorias a especialistas y funcionarios del Gobierno de la Ciudad a fin de analizar los mecanismos de prevención de dicha exhibición permanente de avisos que además de resultar violentos o denigratorios de la imagen de la mujer, escondían muchas veces por la reiteración de direcciones y teléfonos coincidentes redes de explotación y proxenetismo organizado.

De resultados de estos debates en la Ciudad fue sancionada el 20 de diciembre del 2012, la Ley n° 4486¹⁹, que modificó la Ley n° 2936²⁰, que prohíbe la promoción de oferta sexual en la vía pública e impone multas a quienes coloquen avisos de oferta sexual en la vía pública. Los artículos detallan exactamente el objetivo de la norma:

- Ley n° 2936, Título II Tipos de Publicidad, Capítulo 4 De las prohibiciones, art. 13.3: *“Quedan prohibidos los siguientes tipos de anuncios: (...) p) Los que tengan por objeto la promoción explícita o implícita de la oferta sexual que se desarrolla y/o facilita en establecimientos, los que hagan explícita o implícita referencia a la solicitud de personas destinadas al comercio sexual, y los que incluyan imágenes de contenido sexual vinculadas con la promoción de la oferta o comercio de sexo que lesionen la dignidad de la persona. Quedan comprendidos en esta prohibición los volantes que se entreguen, distribuyan y/o se coloquen para ser retirados en cualquier espacio público o en las puertas de acceso a los locales en general”.*

- Ley n° 260²¹, art. 3: *“Prohíbese hacer entregar o hacer colocar para ser retirados en cualquier espacio público o en las puertas de acceso a los locales en general, volantes que tengan por objeto la promoción explícita o implícita de la oferta sexual que se desarrolla y/o facilita en establecimientos, los que hagan explícita o implícita referencia a la solicitud de personas destinadas al comercio sexual, y los que incluyan imágenes de contenido sexual vinculados con la promoción de la oferta o comercio de sexo que lesionen la dignidad de la persona.*

- Ley n° 451²², Anexo A, Libro II De las Faltas en Particular,

19 Ley n° 4486, sanción 20/12/2012, Boletín Oficial (BOCBA) N° 4080 del 23/01/2013; tiene texto consolidado al 28/02/2014 por la Ley n° 5454 (BOCBA 4799 del 13/01/2016) que aprueba la versión definitiva del digesto jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

20 Ley local n° 2936, Sanción 20/11/2008, Boletín Oficial (BOCBA) N° 3248.

21 Ley n° 260, Sanción 30/09/1999, Boletín Oficial (BOCBA) N° 826 del 24/11/1999, tiene texto consolidado al 28/02/2014 por la Ley n° 5454 (BOCBA 4799 del 13/01/2016) que aprueba la versión definitiva del digesto jurídico de la C.A.B.A.

22 Ley n° 451, Sanción 02/09/2000, Boletín Oficial (BOCBA) N° 1043 del 06/10/2000, tiene texto consolidado al 28/02/2014 por la Ley n° 5454 (BOCBA 4799 del 13/01/2016) que aprueba la versión definitiva del digesto jurídico de la C.A.B.A.

Sección III, Capítulo 1 Publicidad Prohibida, art. 3.1.13: *“PUBLICIDAD DE CONTENIDO SEXUAL. El/la anunciante, el/la que instale o haga instalar carteles, fije o haga fijar afiches, que tengan por objeto la promoción explícita o implícita de la oferta sexual que se desarrolla y/o facilita en establecimientos, los que hagan explícita o implícita referencia a la solicitud de personas destinadas al comercio sexual, o los que incluyan imágenes de contenido sexual vinculados con la promoción de la oferta o comercio de sexo que lesionen la dignidad de la persona es sancionado/a con la multa de seiscientos cincuenta (650) a treinta y cuatro mil (34.000) unidades fijas, y el decomiso de los materiales”.*

Cabe destacar que la Ley de esta Ciudad N° 2894 Seguridad Pública, que crea la “Policía Metropolitana” establece en su art. 33 las funciones de esta fuerza, a saber: “... b) *Prevenir la comisión de delitos, contravenciones y faltas.* c) *Hacer cesar la comisión de delitos, contravenciones y faltas, poniendo en conocimiento inmediato de los mismos a la autoridad judicial competente, debiendo actuar conforme a las disposiciones procesales vigentes en el orden nacional o local, según corresponda al hecho en el cual se haya actuado. ...”.*

Es dable destacar que el art. 137²³ de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los arts. 13 y 32 de la Ley n° 3²⁴ de esta Ciudad, establecen las facultades de este Órgano Constitucional, en los que se dispone la obligatoriedad de todas las autoridades públicas y privadas de brindar respuesta cabal a los requerimientos que realice, tendientes al cumplimiento de las funciones encomendadas por la Carta Magna local, con carácter preferente y a los que no puede oponérsele reserva alguna.

III.- Conclusiones:

A pesar del tiempo transcurrido desde la sanción de la Ley n° 4486, que introdujo modificaciones sustantivas a las Leyes nros. 260, 451 y 2936, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en estos días, se puede presenciar el despliegue de los llamados “papelitos” de oferta sexual en las entradas de los subterráneos, puertas de comercios, postes de electricidad y todo tipo de marcos y lugares de exhibición pública y bien visible.

23 Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Capítulo Quinto, Defensoría del Pueblo, puede requerir de las autoridades públicas en todos sus niveles la información necesaria para el mejor ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna.

24 Ley local n° 3, Art. 13.- Para el cumplimiento de sus funciones el Defensor o Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires tendrá las siguientes atribuciones (...) f. Fijar los plazos para la remisión de informes y antecedentes y para la realización de diligencias; Art. 32.- Todos los organismos, los entes y sus agentes contemplados en el artículo 2, y los particulares, están obligados a prestar colaboración, con carácter preferente, a la Defensoría del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones. En ningún caso puede impedirse u obstaculizarse la presentación de una queja o el desarrollo de una investigación.

Han sido numerosos los intentos por modificar la situación y también numerosos los reclamos de vecinos y organizaciones del movimiento de mujeres que denuncian la violencia simbólica que dichos anuncios contienen.

Por otro lado diversas denuncias existentes en la Procuraduría contra la Explotación Sexual y Trata (PROTEX) habían señalado la existencia de teléfonos coincidentes en muchos de esos avisos, lo cual daba cuenta de tratarse de redes de proxenetismo organizado y no meramente de avisos individuales de mujeres en situación de prostitución.

Basta con una pequeña recorrida por los barrios de nuestra Ciudad para comprobar fácilmente la presencia y entrega personal de volantes que publicitan la oferta sexual, como muestra de la ausencia del control administrativo y de policía pertinente para hacer cumplir las innovaciones que la Ley n° 4486 introdujo desde su sanción. Lo preocupante de la cuestión radica, principalmente, en que estos “papelitos”, además de denigrar a la mujer con una imagen estereotipada de objeto sexual y constituir una manifestación de violencia simbólica hacia ella, suelen ser el inicio de una cadena criminal de trata de personas con fines de explotación sexual y proxenetismo organizado.

No podemos soslayar que tal estado de cosas pone de relieve una situación de anomia o por lo menos displicencia administrativa que obliga a este Órgano Constitucional a solicitar a los receptores de los requerimientos efectuados que, con carácter de urgente, arbitren las medidas necesarias para dar cumplimiento a las peticiones que se hicieran y a lo dispuesto por la normativa vigente en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por lo expuesto, corresponde recomendar al Subsecretario de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponga los medios necesarios para ejercer el poder de policía encargado de prevenir, verificar y/o hacer cesar la comisión de faltas y contravenciones incorporadas a la Ley n° 451 “Régimen de Faltas” por la Ley n° 4486 relacionada a los volantes de contenido sexual, en el art. 1.3.11 bis del Libro II “De las faltas en particular”, Sección 1°, Capítulo III “Ambiente” Anexo I, así como a las relacionadas a la publicidad de contenido sexual, en el art. 3.1.14 del Libro II “De las faltas en particular”, Sección 3, Capítulo I “Prohibiciones en Publicidad” Anexo I; recomendar a la Subsecretaria de Uso del Espacio Público del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tenga a bien arbitrar las medidas necesarias para garantizar el cabal cumplimiento de la Ley n° 2936 “Ley de Publicidad Exterior”, modificada por la Ley n° 4486, que incorporó el inciso q)

al art. 13.3, Título II, Capítulo 4 y, recordar su deber legal de brindar respuesta cabal a los requerimientos efectuados por este Órgano Constitucional y con carácter preferente, conforme lo establece la normativa vigente.

POR TODO ELLO:

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
R E S U E L V E :**

1) Recomendar al Subsecretario de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señor Jorge Ricardo Enriquez, disponga los medios necesarios para ejercer el poder de policía encargado de prevenir, verificar y/o hacer cesar la comisión de faltas y contravenciones incorporadas a la Ley n° 451 “Régimen de Faltas” por la Ley n° 4486 relacionadas a los volantes de contenido sexual, en el art. 1.3.11 bis del Libro II “De las faltas en particular”, Sección 1°, Capítulo III “Ambiente” Anexo I, así como a las relacionadas a la publicidad de contenido sexual, en el art. 3.1.14 del Libro II “De las faltas en particular”, Sección 3, Capítulo I “Prohibiciones en Publicidad” Anexo I.

2) Recomendar a la Subsecretaria de Uso del Espacio Público del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, doctora María Clara Muzzio, tenga a bien arbitrar las medidas necesarias para garantizar el cabal cumplimiento de la Ley n° 2936 “Ley de Publicidad Exterior”, modificada por la Ley n° 4486, que incorpora el inc. q) al art. 13.3, Título II, Capítulo 4.

3) Recordar a la Subsecretaria de Uso del Espacio Público del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, doctora María Clara Muzzio, su deber legal de brindar respuesta cabal a los requerimientos efectuados por esta Defensoría del Pueblo, con carácter preferente, conforme lo establece la normativa vigente.

4) Poner en conocimiento de la presente Resolución a la Defensoría del Pueblo de la Nación, a sus efectos.

5) Poner en conocimiento de la presente Resolución a P.L.C. y a G.B.

6) Fijar en diez (10) días el plazo previsto en el art. 36²⁵ de la Ley n° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

7) Notificar, registrar, reservar en el Centro para su seguimiento y oportunamente, archivar.

Código 651
VS/MEN/CANAGD
LV/DCF/DAL/DGAL
MIm/MAER/DMESA

RESOLUCIÓN N° 1594/16

Vto. NADDEO, María Elena
Directora General de Centro de Atención de
la Niñez, Adolescencia, Género y Diversidad

25 Ley n° 3, **Art. 36.-** Con motivo de sus investigaciones, el Defensor o Defensora del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas.

Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas.

Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud.