

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 de Agosto de 2025.-

VISTO:

El trámite n° **22714/24** iniciado de oficio por esta Defensoría del Pueblo a efectos de realizar un relevamiento sobre los dispositivos convivenciales, dependientes de la Dirección General de Protección Familiar contra la Violencia del Gobierno local.

Y CONSIDERANDO QUE:

I – HECHOS.-

En el transcurso de los meses de julio y agosto del año 2024, profesionales de esta Defensoría del Pueblo realizaron una serie de visitas con motivo de relevar los dispositivos convivenciales para mujeres víctimas de violencia de género que actualmente dependen de la Dirección General de Protección Familiar contra la Violencia - perteneciente a la Subsecretaría de Familia y Comunidad del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat - y que en aquel entonces se encontraban bajo la órbita de la Dirección General de Abordaje a las Violencias por Motivos de Género (DGAVMG).

Al respecto los dispositivos visitados fueron el Hogar Eva Duarte; los Refugios Tita Merello para mujeres víctimas del delito de Trata de Personas y el Mariquita Sánchez para mujeres víctimas de violencia de género; la Casa de Medio Camino Margarita Barrientos y la Casa de Medio Camino Juana Manso. El objetivo propuesto era hacer un relevamiento abarcativo de una diversidad de temas de importancia, especialmente las capacidades de alojamiento, situaciones edilicias, equipos profesionales de atención, entre otros.

A partir de dichos relevamientos (fs.3/10), se tomó conocimiento que los Refugios Tita Merello y Mariquita Sánchez estaban funcionando conjuntamente en el edificio del primero dado que el edificio del segundo estaba siendo refaccionado. En dichos encuentros las trabajadoras de los dispositivos manifestaron que el proyecto de refacción incluía también la unificación edilicia definitiva de ambos refugios.

Con motivo de dicha situación, desde esta Defensoría del Pueblo se remitió un oficio a la DGAVMG a efectos que informe sobre el particular (fs. 21/24).

En respuesta, la citada Dirección General confirmó esta situación y agregó, en ese momento, que *"... se cuenta con 13 plazas, para personas en situación de riesgo altísimo, tanto con causas de Violencia de Género como Trata de personas. no se distinguen las plazas según la temática sino según el riesgo siempre dando prioridad a las personas en riesgo alto/altísimo..."*, y agregó *"... Luego de la finalización de la obra, el refugio tendría operativas 47 plazas que contemplarán situaciones de riesgo alto-altísimo (tanto de violencia de género como trata de personas). El abordaje del dispositivo comprende todas las especificidades necesarias para el acompañamiento a víctimas de violencia y trata de personas y/o explotación..."*.(fs.30/31)

II – FUNDAMENTO DE DERECHO.-

A. La violencia por motivos de género.-

La Constitución Nacional, en el inc. 22 del art. 75, otorga rango constitucional a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) aprobada por la Ley Nacional nº 23.179^[1] -y modificatorias-, la que en su art. 2º, establece que: *"... Los Estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer..."*.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer -órgano de supervisión de la citada Convención- afirmó en la Recomendación General nº 19, que: *"... La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre..."*, de modo que los Estados deben adoptar medidas efectivas para superar todas las formas de violencia basadas en el género. Por su parte, la Recomendación General nº 35 de dicho Comité estableció lo siguiente: *"... II. Alcance 8. La presente recomendación general complementa y actualiza la orientación formulada a los Estados parte en la recomendación general núm. 19 y debe leerse conjuntamente con ella. 9. El concepto de 'violencia contra la mujer', tal como se*

define en la recomendación general núm. 19 y en otros instrumentos y documentos internacionales, hace hincapié en el hecho de que dicha violencia está basada en el género...”.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará suscripta el 9 de junio de 1994) -aprobada por la Ley Nacional nº 24.632^[2] y modificatorias. Esta Convención tiene especial trascendencia por ser el primer instrumento de ese tenor en reconocer el derecho a una vida libre de violencias como un derecho humano y en detallar los deberes de los Estados Parte en materia de prevención, sanción y erradicación de las violencias de género.

Por medio de la Convención de Belém do Pará, los Estados Partes afirmaron que la violencia contra la mujer “... *constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades (...) es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres (...) trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases...*”.

Esta Convención, en su art. 7º, estableció que: “... *Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas, orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (...) b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer...*”; mientras que en su art. 8º, dispuso que Estados: “... *convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: (...) d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados...*”.

En el ámbito Nacional, la Ley n° 26.485^[3] -y modificatorias- de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, en su art. 4°, define a la violencia contra las mujeres como *“... toda conducta, por acción u omisión, basada en razones de género, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, en el espacio analógico digital, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, participación política, 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, omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón...”*.

De igual forma, en su art. 5°, define los tipos de violencia contra la mujer: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica y política; y, en su art. 6°, detalla las modalidades en las que se expresan los tipos de violencia, a saber: violencia doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica, mediática, en el espacio público, pública-política y digital o telemática. Finalmente, en su art. 7°, establece que para el cumplimiento de los fines de la ley los tres poderes del Estado, sean del ámbito nacional o provincial, deben garantizar la existencia y disponibilidad de recursos económicos que permitan el cumplimiento de sus objetivos.

En el ámbito local, la Constitución porteña incorporó garantías y principios para la igualdad entre varones y mujeres, y detalló los derechos para la plena participación política e institucional (art. 36), los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos (art. 37), y la perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas, así como las obligaciones a desarrollar para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y de ciudadanía plena (art. 38).

Es importante citar además la Ley n° 4.203^[4] (según texto consolidado por Ley n° 6764)^[5] de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que: *“... adhiere a la Ley Nacional N° 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales...”* (art. 1°).

También es imprescindible destacar que la Legislatura porteña sancionó leyes fundantes para el abordaje de la temática de la igualdad y la prevención de las violencias; entre las que se encuentran, la Ley nro. 474 “Plan de igualdad real de oportunidades y de trato entre mujeres y varones”^[6], Ley 1265 que establece procedimientos para la protección y asistencia a las víctimas de violencia familiar y doméstica, especialmente la Ley 1.688 “Prevención y asistencia a las víctimas de violencia familiar y doméstica”^[7] (todas según texto consolidado por Ley n° 6764).

De acuerdo a la normativa local citada, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debe garantizar el alojamiento inmediato de las mujeres víctimas de violencia, según la referida Ley n° 1.688 (según texto consolidado Ley n° 6764) de esta Ciudad, la que en su art. 21 (garantía de alojamiento a las víctimas) dispone “... *en los casos necesarios, **deberá garantizarse el alojamiento inmediato a las víctimas de violencia en todo momento y en los establecimientos destinados a ese fin.** Para ello se aumentará la capacidad y/o cantidades de albergues del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires...*” (el resaltado es propio). Del mismo modo en el art. 22 se establece que: “... *el acceso al alojamiento para las víctimas de violencia familiar y doméstica podrá ser tramitado ante los centros de atención inmediata, como ante los centros integrales de atención, articulándose con los organismos mencionados en el art. 21, de acuerdo con la urgencia del caso en particular...*”.

B. La trata de personas.-

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños -Protocolo de Palermo-, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, define la trata de personas en los siguientes términos: “... *la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.*”

Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos...” (art. 3, inc. a). Dicho Protocolo ha sido receptado en el marco legal por medio de la Ley 25.632, aprobatoria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En la legislación argentina, la trata de personas se encuentra tipificada en el Código Penal a partir de la Ley n° 26.364, de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, modificada posteriormente por la Ley n° 26.842 y la 27.508. Así, el Código Penal define el delito de trata de personas: “... *ARTÍCULO 145 bis. - Será reprimido con prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, el que ofreciere, captare, trasladare, recibiere o acogiere personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países, aunque mediere el consentimiento de la víctima...*”.

Además, la legislación penal establece las circunstancias agravantes del delito en el art. 145 ter del Código Penal, y la Ley 26.364 -y modificatorias- define cuales son los supuestos que configuran la explotación que configuran el delito, entre ellas se pueden mencionar la explotación sexual, la explotación laboral o trabajo forzoso, el matrimonio forzoso, el tráfico de órganos, la pornografía infantil.

Respecto a las personas que hayan sido víctimas de la trata o explotación de personas, la Ley n° 26.364, y modificatorias, establece cuáles son los derechos que el Estado debe garantizarles para habilitar su reinserción social. Entre ellos, se destacan: asistencia psicológica y médica; **alojamiento apropiado**, manutención, alimentación suficiente y elementos de higiene personal; capacitación laboral y ayuda en la búsqueda de empleo; asesoramiento legal integral y patrocinio jurídico gratuito en sede judicial y administrativa, en todas las instancias; retornar a su lugar de origen cuando así lo solicitare; protección de su identidad e intimidad (art. 6°).

En sentido coincidente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se sancionó en el año 2008, la Ley de Asistencia Integral a las Víctimas de Trata de Personas- Ley N° 2781

(según texto consolidado Ley n° 6764), la cual establece diversas acciones concretas tendientes a garantizar la asistencia integral que deben ser adoptadas por el Estado local. Entre ellas, se destacan las siguientes: brindar la asistencia médica y psicológica y el patrocinio jurídico adecuados a la víctima de trata; generar mecanismos eficaces de protección y refugio a favor de las víctimas de situaciones de trata de personas y sus familias, con independencia de la formulación de una denuncia; brindar a las personas y grupos familiares afectados, en consonancia con lo establecido en la Ley 114, **alojamiento inmediato y durante el período en que permanezcan en situación de vulnerabilidad**; promover acciones para incorporar a las víctimas al empleo formal; garantizar la incorporación de los niños, niñas y adolescentes afectados al sistema formal de educación.

A través del Decreto N° 130/2010, se aprobó el “*Protocolo para la Detección y Prevención de la Trata de Personas*” con el “fin de posibilitar una adecuada respuesta a dicha problemática a través del desarrollo de acciones articuladas entre las áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. En el Anexo I del Decreto, respecto de la Asistencia Integral a las Víctimas de Trata, se dispone que: “... *La Autoridad de Aplicación articulará las medidas destinadas a la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de trata de personas, procediendo en cooperación con los organismos del Gobierno Nacional, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de: 1. **Alojamiento Inmediato y Refugio**. El Ministerio de Desarrollo Social, a través de los recursos disponibles, proporcionará y garantizará el acceso inmediato a alojamiento y refugio para las víctimas de trata, en los términos del artículo 2° inciso c) de la Ley N° 2.781 y 6° de la Ley 26.364...*” (el resaltado es propio).

Por otro lado, cabe considerar que dichas disposiciones legales deben ser interpretadas a la luz de las recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Trata de Personas, para quien el centro de las medidas que se adopten para hacer frente a la trata debe ser siempre los derechos humanos de las víctimas. Además, la “*inclusión social*” de las víctimas debe ser el objetivo último de la lucha contra la trata de personas, entendida como un “... *proceso en el cual la recuperación es el primer paso y el objetivo final es la restauración de todos los derechos vulnerados antes y durante el ciclo de la*

trata...". Asimismo, aclara que "... la inclusión social de las víctimas de trata exige adoptar medidas a largo plazo encaminadas a restablecer su bienestar físico y psicológico y al mismo tiempo promover su participación en la vida económica, sociocultural y política..."^[8]

Por último, es importante señalar que el delito de trata de personas genera un impacto negativo en las vidas de sus víctimas -toda vez que afecta su libertad y dignidad- por lo que se requiere un abordaje específico a la problemática durante el proceso de asistencia integral. Un enfoque especializado permite brindar atención integral y personalizada que respete la dignidad y los derechos de las personas asistidas, a fines de facilitar su recuperación e inclusión social, además de superar su condición de vulnerabilidad.

C. Los Refugios para mujeres en situación de violencia de género.-

Además de todo lo anteriormente expuesto, la normativa internacional se refiere ampliamente a la obligación de los Estados de garantizar el acceso a refugios adecuados a las víctimas de trata de personas.

El Comité CEDAW en el año 1992, en su Recomendación General 19 sobre violencia contra la mujer, recomendó que los Estados Parte establezcan o apoyen servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores especialmente capacitados, etc.

La Convención de Belém do Pará, en el artículo 8, insta a los Estados a adoptar medidas específicas o programas para suministrar servicios de atención especializados apropiados a las mujeres que son sujetas de violencia, a través de la acción de las entidades, de los sectores público y privado, incluyendo los refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea el caso, y cuidado y custodia de los menores afectados.^[9]

Del mismo modo, la Plataforma de Acción de Beijing en 1991, exigió a los Estados a que se comprometían a proporcionar refugios bien financiados y apoyo a las niñas y mujeres

víctimas de la violencia, así como servicios de asesoramiento médico, psicológico y de otro tipo, y asistencia jurídica gratuita o de bajo costo.^[10]

Por su parte, en el año 2011, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Resolución 65/228, sobre el Fortalecimiento de la Prevención del Crimen y las respuestas de la Justicia Penal a la Violencia contra las Mujeres. Allí exhortó a los Estados Miembros a que promuevan estrategias eficaces de prevención del delito y justicia penal que aborden la violencia contra las mujeres, incluidas estrategias destinadas a prevenir la revictimización mediante, entre otras cosas, la eliminación de los obstáculos que impiden a las víctimas buscar seguridad, incluidos los relacionados con la custodia de las hijas y los hijos, **el acceso a los refugios** y la disponibilidad de asistencia legal^[11].

En esta misma línea, el Comité de la CEDAW reiteró las preocupaciones planteadas en la Recomendación General 19, al referirse a la disponibilidad de sistemas de justicia y recomendó que los Estados Parte “... *en casos de violencia contra la mujer, aseguren el acceso a los centros de crisis, la asistencia financiera, los refugios, las líneas de emergencia y los servicios médicos, psicosociales y de orientación...*”^[12]

Y en la Recomendación General N° 35 - 2017 -, sobre Violencia por razón de género contra la mujer, que actualiza la número 19 -, exigió a los Estados que proporcionaran “... *servicios accesibles, asequibles y adecuados para proteger a las mujeres contra la violencia por razón de género, evitar que vuelva a ocurrir y proporcionar o garantizar la financiación de reparaciones para las víctimas y supervivientes...*”. Asimismo planteó que los “... *Estados deberían prestar servicios de apoyo especializados para la mujer, como, por ejemplo, líneas telefónicas de asistencia que presten atención 24 horas al día y un número suficiente de centros de crisis seguros y adecuadamente equipados, centros de apoyo y de derivación de pacientes y centros de acogida adecuados para las mujeres, sus hijos y otros familiares, según las necesidades...*”^[13]

Asimismo, exigió a los Estados: “... *Velar porque todas las acciones judiciales, medidas de protección y de apoyo y servicios para las víctimas y supervivientes respeten y fortalezcan*

su autonomía. Deberían ser accesibles para todas las mujeres, en especial para las afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación, tener en cuenta las necesidades concretas de sus hijos y otros familiares a cargo, estar disponibles en todo el Estado parte y concederse independientemente de su condición de residentes o de su capacidad o voluntad para cooperar en las acciones judiciales contra el presunto autor...”.

Además, en su reporte al Consejo de Derechos Humanos de 2017, la Relatora Especial sobre violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, planteó que el reconocimiento del derecho de la mujer a vivir sin violencia genera la obligación de los Estados en materia de derechos humanos de proteger a las mujeres víctimas, o posibles víctimas de la violencia contra las mujeres, mediante la adopción de leyes y medidas prácticas para prevenir y combatir esa violencia, proporcionando un conjunto amplio de servicios como refugios y medidas, incluidas las órdenes de protección.

En este sentido, señaló que los Estados deben velar por que los servicios faciliten la recuperación de la mujer de la violencia y le permitan superar las múltiples consecuencias de la misma para reconstruir su vida. Para ello es necesario que se proporcione un servicio accesible, apropiado, aceptable y de calidad, y medidas de protección. Esos servicios deben centrarse en las víctimas y en los derechos humanos de las mujeres, así como en la seguridad y el empoderamiento de las víctimas, y estar encaminados a evitar la victimización secundaria de las mujeres y las y los niños.^[14]

Cabe destacar que de acuerdo al Estudio Regional sobre los Refugios para las Mujeres Víctimas de la Violencia de Género en América Latina^[15], realizado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará (MESECVI) en las últimas décadas del siglo pasado se crearon refugios en todas las regiones del mundo. En Europa, en la década del 70 y en América Latina en la siguiente.

De acuerdo a este Estudio, la definición de refugios se refiere a “... un espacio físico en donde se brinda protección y atención especializada o interdisciplinaria a mujeres, hijas e hijos en situación de riesgo como consecuencia de sufrir Violencia de Género...” y además “... estos espacios utilizados para la protección de mujeres y niñas que sufren violencia de

género reciben varias denominaciones en la región: albergues, centros de apoyo, centros de acogida, casas seguras, casas de abrigo, centros de atención integral, etcétera...”.

Estos refugios o casas pueden tener varias estructuras, seguir diferentes modelos organizativos, contar con distinta cobertura y capacidad, pero es obligación del Estado velar porque todos, además de garantizar la seguridad física y la vida de las mujeres, le permitan superar las múltiples consecuencias de la violencia para reconstruir su vida. Deben centrarse en las víctimas y en los derechos humanos de la mujer, así como en la seguridad y el empoderamiento de la víctima, y estar encaminados a evitar la victimización secundaria de las mujeres y los/as niños/as.

d.- Prohibición de regresividad.-

Recuérdese en este punto que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha desarrollado el principio de progresividad y la prohibición de regresividad que se encuentran consagrados a nivel internacional, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -y su Protocolo Facultativo- (art. 2), como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos- Pacto de San José de Costa Rica (art. 26), instrumentos que poseen rango constitucional.

Si bien el principio de no regresividad suele aplicar a los derechos económicos, sociales y culturales, la prohibición también constituye, en principio, una obligación general de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y es aplicable por ende a todos los derechos establecidos por la Convención. Al menos dos disposiciones de dicha Convención permiten postular esa conclusión:

"Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

"Artículo 29. Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) Permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza."

En ese sentido, cualquier modalidad de políticas públicas en detrimento del goce efectivo de los derechos es regresivo.-

III.- ANALISIS DEL CASO.-

La necesidad de contar con refugios y las obligaciones del Estado de garantizar su existencia, tal como se reseñó, cuenta con una base jurídica internacional, así como con un amplio marco normativo nacional al respecto.

En Argentina, una de cada dos mujeres atravesó una situación de violencia a lo largo de su vida, pero solo dos de cada diez lo denunciaron. Estos datos surgen de la primera Encuesta de Prevalencia de la Violencia contra Mujeres de Argentina, impulsada por el entonces Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación y la Iniciativa Spotlight^[16], una alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Europea para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (año 2020). Por su parte a escala mundial ONU Mujeres estimó en su informe estadístico de 2024 que, en todo el mundo, 736 millones de

mujeres -una de cada tres- han sido víctimas de violencia física o sexual por parte de su pareja; de violencia sexual fuera de la pareja o de ambas al menos una vez en su vida (el 30 por ciento de las mujeres de 15 años o más).^[17]

La salida de una situación de violencia es un proceso único para cada mujer. Es un complejo transitar que raramente se produce de manera lineal y que requiere diferentes estrategias para que resulte exitoso. Muchas mujeres cuando salen de un contexto de violencia no cuentan con un alojamiento seguro o redes de contención. En estos casos, los dispositivos de protección integral son la primera línea de respuesta.

Las personas que han sido víctimas de violencias por cuestiones de género necesitan una respuesta estatal inmediata, que les brinde seguridad económica, vivienda segura y accesible, es decir un apoyo institucional significativo y acciones de prevención para evitar futuras violaciones. A pesar de ello, muchas sobrevivientes, especialmente las mujeres con hijos/as pequeños/as, quedan expuestas a graves situaciones de vulnerabilidad por falta de acceso a recursos suficientes que les brinden ayuda inmediata y a largo plazo, o por el fracaso en acceder a medidas de protección ante la justicia. Se ha sostenido que: “... la carencia de una vivienda adecuada puede posicionar a las mujeres en una situación más vulnerable frente a las distintas formas de violencia, y a la inversa, la violencia contra las mujeres puede conducir a la violación de su derecho a una vida adecuada...” (ONU, 2005, párr. 42).

Obtener una vivienda segura es uno de los factores más importantes para prevenir la repetición de la violencia. Tanto el acceso a refugios como a casas de medio camino permite a las víctimas estar seguras, recuperarse de los impactos de la violencia e iniciar el camino hacia la independencia económica en un marco más amplio de políticas públicas de acceso a vivienda permanente, capacitación laboral y empleo. A ello se debe sumar la intervención eficiente de la justicia y la policía para frenar a sus agresores y evitar la ocurrencia de nuevos hechos de violencia.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con refugios para víctimas de violencia de género desde hace más de 25 años. De igual manera, el informe anual del Consejo

Federal para la Lucha contra la Trata de Personas y la Protección y Asistencia a las Víctimas de 2018 ya destacaba que "De las 11 provincias que manifestaron poseer dispositivos para el alojamiento de víctimas de trata de personas solo San Juan, Misiones y la Ciudad de Buenos Aires afirmaron disponer de al menos un refugio exclusivo para víctimas de trata de personas"^[18]

Mediante la nota NO-2020-10475496-GCABA-DGMUJ, la entonces Dirección General de la Mujer informó a esta Defensoría que se contaban con 17 plazas destinadas a mujeres víctimas de trata de personas y sus hijos/as en el Dispositivo Tita Merello, siendo ese un hogar a puerta segura para personas en situación de riesgo (fs. 339/341 del trámite n° 3172/20).

Por otro lado, el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata informó que solamente en el año 2023 fueron rescatadas 367 víctimas de trata de personas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (trámite 3731/24, fs. 1497/1499).

Ante ese panorama, la respuesta de la Administración Local no debería ser reducir la cantidad de plazas, sino de intensificar las políticas de detección de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, y asimismo mejorar las condiciones del refugio para favorecer el ingreso y permanencia de las víctimas en el mismo.

Si bien la asistencia a las víctimas de violencia de género y las víctimas del delito de trata de personas (con fines sexuales o laborales) comparten algunos principios comunes - como el enfoque de Derechos Humanos y la Perspectiva de Género- es indiscutible que se requieren abordajes diferenciados. Es sabido que las víctimas de violencia requieren de espacios seguros para ellas y sus hijos e hijas, pero también contención emocional, asistencia jurídica y acompañamiento en los procesos de empoderamiento económico y social. Por su parte, las víctimas del delito de trata de personas requieren de una atención especializada, la garantía de la desarticulación de las redes de explotación y la intervención coordinada de múltiples organismos de justicia, migraciones, fuerzas de seguridad, etc.

De lo informado por la Dirección General Abordaje a las Violencias por motivos de Género en el presente trámite número IF-2024-35154352-GCABA-MGEYA (fs.30), el refugio Mariquita Sánchez reformado contará con 47 plazas que se distribuirán indistintamente entre víctimas de violencia de género y trata de personas. Como se sabe, las dos problemáticas tienen gran impacto social, pero es muy probable que exista una mayor demanda de alojamiento para víctimas de violencia de género. Si bien se destaca la necesidad de ampliación de plazas para las víctimas de violencia de género, ello no puede ser en detrimento de la política pública para la asistencia a las víctimas de trata de personas, en especial las que se encuentran en riesgo altísimo.

Cabe destacar que por medio del Decreto 69/25, se modificó la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo establece que, entre las responsabilidades primarias de la Subsecretaría de Familia y Comunidad, se encuentra la de "diseñar, implementar y monitorear programas y proyectos de prevención, erradicación y asistencia integral a las mujeres en situación de violencia por motivos de género, en coordinación con las áreas competentes.

Así, la decisión del GCBA con la unificación de los refugios Mariquita Sánchez y Tita Merello es regresiva y contraria a la normativa que establece las obligaciones estatales de brindar asistencia especializada e interdisciplinaria a mujeres víctimas de violencia de género, y mujeres rescatadas de situaciones vinculadas al delito de trata de personas.-

Por lo expuesto, corresponde recomendar al Subsecretario de Familia y Comunidad del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, tenga a bien sostener la independencia de los refugios "Mariquita Sánchez" - para víctimas de violencia de género - y "Tita Merello" - para mujeres rescatadas de situaciones vinculadas al delito de trata de personas; y subsidiariamente: ante la unificación de ambos refugios, garantizar - como mínimo - las plazas anteriormente destinadas a las mujeres sobrevivientes del delito de trata de personas en el refugio Tita Merello (17 plazas); y asegurar que los equipos interdisciplinarios tengan la capacitación adecuada para trabajar con diferentes poblaciones atendiendo a sus necesidades particulares, a saber: mujeres víctimas de violencia de género; mujeres sobrevivientes del delito de trata de personas.

La presente se dicta de acuerdo a las facultades otorgadas a esta Defensoría del Pueblo por el art. 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; así como también, por el art. 36 y concordantes de la Ley n° 3 (según texto consolidado por Ley n° 6764) de esta Ciudad.

POR TODO ELLO:

LA DEFENSORA DEL PUEBLO

DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

R E S U E L V E :

1) Recomendar al Subsecretario de Familia y Comunidad del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Sr. Mauricio Jesús Giraudo, tenga a bien:

a. Sostener la independencia de los refugios "Mariquita Sánchez" - para víctimas de violencia de género - y "Tita Merello" - para mujeres rescatadas de situaciones vinculadas al delito de trata de personas -

b. Subsidiariamente:

b.1.- Ante la unificación de ambos refugios, garantizar - como mínimo - las plazas anteriormente destinadas a las mujeres sobrevivientes del delito de trata de personas en el refugio Tita Merello (17 plazas).-

b.2.- Asegurar que los equipos interdisciplinarios tengan la capacitación adecuada para trabajar con diferentes poblaciones atendiendo a sus necesidades particulares, a saber: mujeres víctimas de violencia de género; mujeres sobrevivientes del delito de trata de personas;

2) Poner la presente resolución en conocimiento de la Comisión de Mujeres, Géneros y Diversidades de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y de las Presidencias de las Juntas Comunes nros 2 y 13 de la ciudad.

3) Fijar en quince (15) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley n°3 (según texto consolidado por Ley n° 6764) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4) Registrar, notificar, reservar en la Dirección para su seguimiento y, oportunamente, archivar.

Código 441

SDGEN/DGAJDH

abda/cocf

ea/soada

rb/MAER/COMESA

Notas

1. [!\[\]\(e27c4336460e9e6729a19580c0456728_img.jpg\)](#) Ley Nacional n° 23.179, sancionada el 8 de mayo de 1985, promulgada el 27 de mayo de 1985, y publicada en el Boletín Oficial n° 25.690 del 3 de junio de 1.985.
2. [!\[\]\(1a140e8db538fd46d58af9f9540232fd_img.jpg\)](#) Ley Nacional n° 24.632, sancionada el 13 de marzo de 1996, promulgada el 1º de abril de 1996, y publicada en el Boletín Oficial n° 28.370 del 9 de abril de 1996.
3. [!\[\]\(5a658b86f2c8900a276c586c1f8f9f2f_img.jpg\)](#) Ley Nacional n° 26.485, sancionada el 11 de marzo de 2009, promulgada el 1º de abril de 2009, y publicada en el Boletín Oficial n° 31.632 del 14 de abril de 2009.
4. [!\[\]\(dde796100cc481a63a6f917e6942c754_img.jpg\)](#) Ley n° 4.203, sancionada el 28 de junio de 2012, promulgada el 26 de julio de 2012, y publicada en el Boletín Oficial n° 3.968 del 3 de agosto de 2012
5. [!\[\]\(63a8f188d537bd691c8d94f41db6869a_img.jpg\)](#) Ley n° 6.588, sancionada el 10 de noviembre de 2022, promulgada el 6 de diciembre de 2022, y publicada en el Boletín Oficial n° 6.517 del 12 de diciembre de 2022

6. [!\[\]\(6302aad5aed157b291fddf37b4870784_img.jpg\)](#) Ley nº 474, sancionada el 5 de agosto de 2000, promulgada el 12 de septiembre de 2000, y publicada en el Boletín Oficial nº 1.030 del 19 de septiembre de 2000
 7. [!\[\]\(a9ca2c237943a6d0a9f22252f295b6f3_img.jpg\)](#) Ley nº 1.688, sancionada el 28 de abril de 2005, promulgada el 1º de junio de 2005, y publicada en el Boletín Oficial nº 2.207 del 8 de junio de 2005
 8. [!\[\]\(9a01a64e0b4ff865df7d32ee7991fe8b_img.jpg\)](#) Informe de la Relatora Especial sobre trata de personas, especialmente mujeres y niños, Maria Grazia Giammarinaro, A/HRC/41/46, 23 de abril de 2019
 9. [!\[\]\(6aefe9a3d997eb8b55c40ecd5fa7053f_img.jpg\)](#) <https://oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
 10. [!\[\]\(baa8f8ba8c970db55300f5bb45bb3460_img.jpg\)](#) ONU. Plataforma de Acción de Beijing, parágrafo D-125. Disponible en: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf.
 11. [!\[\]\(a6e28495607b2299466d3d5d3193848c_img.jpg\)](#) ONU. CEDAW. Recomendación general 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general 19, julio 2017, párrafo 26,b. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>.
 12. [!\[\]\(ed205fcb6e75c95529564351570724d7_img.jpg\)](#) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10710.pdf>
 13. [!\[\]\(27a992a1de9d3e89591e2e26256c5a71_img.jpg\)](#) <https://docs.un.org/es/CEDAW/C/GC/35>
 14. [!\[\]\(4e3fbe2ef35291baab7a42cb80921f3b_img.jpg\)](#) ONU. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, junio 2017. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/162/11/PDF/G1716211.pdf?OpenElement>
 15. [!\[\]\(7e07afcbfd46dd92c708e363ec417c00_img.jpg\)](#) OEA/Ser.L/II/7.10 MESECVI/CEVI/doc.274/22.rev1 12 de noviembre, 2022 Original: español ESTUDIO REGIONAL SOBRE LOS REFUGIOS PARA LAS MUJERES VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA. https://belemdopara.org/wp-content/uploads/2023/05/MESECVICEVIDoc.27422.rev1_.pdf
 16. [!\[\]\(7e5084a8da4d5ff6d50d22c09ead9317_img.jpg\)](#) <https://www.argentina.gob.ar/generos/encuesta-de-prevalencia-de-violencia-contra-las-mujeres>
 17. [!\[\]\(8c0fccc5cb44cb6c2349621b2f03ed16_img.jpg\)](#) <https://www.unwomen.org/es/articulos/datos-y-cifras/datos-y-cifras-violencia-contra-las-mujeres>
 18. [!\[\]\(9a272a5aed417ba1b638a5decd49d86e_img.jpg\)](#) La política de protección a las víctimas de trata sexual : una mirada integral sobre el problema / Aldana Romano ; Victoria María Llorente. - 1a ed. - Buenos Aires : Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP, 2020
-



María Rosa Muñíos
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

MARIA ROSA MUIÑÓS
Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Firmado digitalmente por:

María Rosa MUIÑÓS

Visados

2025/07/31 14:03:50 - marrodriguez - Mariano Alfredo Ezequiel RODRIGUEZ - Coordinador Operativo de Mesa de Entradas Salidas y Archivo

2025/08/14 15:41:06 - mriganelli - Mariela Riganelli - Directora Ejecutiva de Asuntos Legales



María Rosa Muñós
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

MARIA ROSA MUÑÓS
Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Firmado digitalmente por:

María Rosa MUÑÓS

Resolucion Nro: 898/25