

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°.- Declárese a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en estado de “Emergencia Habitacional” por un plazo de dos años a partir de la promulgación de la presente Ley.

Artículo 2°.- A los efectos de la presente Ley se entiende por Emergencia Habitacional a la situación en la que se encuentran las siguientes personas o grupos familiares:

a) Todas aquellas personas enumeradas en el art. 2 de la Ley 3706 de “Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”

b) Quienes habiten en una vivienda que no cumplimente con alguno de los siguientes elementos que se desprenden de la Observación General nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

- seguridad jurídica de la tenencia
- disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras
- soportabilidad de los gastos
- habitabilidad
- asequibilidad
- espacialidad y localización adecuadas
- adecuación cultural

Artículo 3°.- Desalojos. a) Durante la vigencia de la “*Emergencia Habitacional*” se suspenderán los desalojos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, de todos aquellos inmuebles pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, utilizados con uso manifiesto de vivienda. Quedan exceptuados los ocupantes sin títulos de Inmuebles de Propiedad del Instituto de Vivienda de la Ciudad o de la Secretaría de Integración Social y Urbana, estén o no adjudicadas a personas determinadas y cualquiera sea el grado de su construcción.

b) Para los inmuebles pertenecientes al Estado Nacional localizados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, utilizados con uso manifiesto de vivienda, el Poder Ejecutivo realizará las gestiones ante los entes nacionales que correspondiere a los efectos de suspender todas las actuaciones iniciadas o a iniciarse en materia de desalojo.

Artículo 4°.- Créase la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para el abordaje de la Emergencia Habitacional”, que estará integrada por los siguientes organismos:

- a. Un representante del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat o del organismo que en el futuro lo reemplace.
- b. Un representante del Instituto de la Vivienda de la Ciudad o del organismo que en el futuro lo reemplace.
- c. Un representante de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.
- d. Un representante del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad.
- e. Un representante del Ministerio Público Tutelar de la Ciudad.

- f. Los/as diputados/as que ejerzan la presidencia y la vicepresidencia 1º de las comisiones de Vivienda, de Políticas De Promoción e Integración Social, de Planeamiento Urbano y de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad.

Artículo 5º.- Funciones de la Mesa. La Mesa se reunirá, como mínimo, mensualmente y tendrá por funciones:

- a. Elaborar un diagnóstico que concluya con una serie de propuestas, dentro del primer año de funcionamiento.
- b. Realizar el seguimiento en la implementación de esas propuestas para su segundo año de funcionamiento y los siguientes, en caso de prorrogarse su existencia o la de declaración de la emergencia habitacional.
- c. La promoción, publicidad y difusión de toda información útil y oportuna relativa a los derechos, programas de gobierno y garantías existentes para las personas con problemas habitacionales.

Artículo 6º.- Los gastos que demanden la presente ley, serán afectados a la partida presupuestaria correspondiente.

FUNDAMENTOS:

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene su fundamento en la carencia de vivienda por la cual atraviesa gran parte de los habitantes de la Ciudad, llegando incluso a registrarse que numerosas personas y grupos familiares se encuentran en situación de calle. Asimismo, la carencia de vivienda ha motivado distintas formas de ocupación irregular de inmuebles y espacios que no estaban originalmente destinados a vivienda, como tal.

El derecho a una vivienda adecuada

El derecho a una vivienda adecuada forma parte de un conjunto de normas jurídicas de derechos humanos, universalmente aplicables y universalmente aceptadas, que en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra receptado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales que adquirieron jerarquía constitucional a partir de su incorporación en la Carta Magna con la reforma de 1994 (art. 75° inc. 22°).

Asimismo, corresponde señalar que los derechos económicos, sociales y culturales y, en particular, el derecho a una vivienda adecuada, están inescindiblemente ligados a otros derechos humanos así como también mantienen una estrecha relación con la dignidad humana, lo cual realza su naturaleza fundamental.

Entre ellos, resulta necesario mencionar en primera instancia el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que establece en su artículo 11 que *"...los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho..."*.

En sentido coincidente tutelan este derecho la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (art. 26); la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** (art. 25) y la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** (art. XI). Por su parte, la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial** garantiza el derecho a la vivienda en su artículo 5, inciso e); en tanto que la **Convención por la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres** lo hace en su artículo 14, inciso 2 al establecer la obligación de los Estados Parte de asegurar el derecho a: *"gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones."*

También nuestro derecho interno ha receptado ampliamente y en el nivel de mayor jerarquía el derecho a una vivienda adecuada. Así, la Constitución de la Nación Argentina lo consagra en su artículo 14 bis y la Carta Magna local, en su artículo 31. En particular, este último precepto estipula que *la ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. resuelve progresivamente el déficit habitacional de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales* (el resaltado es propio). Por su parte, el artículo 17 del mismo cuerpo normativo establece que *la Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.*

Del conjunto de las normas precedentemente expuestas se desprende, como criterio común, la obligación de los Estados de adecuar y orientar su legislación, en lo relativo a vivienda, a aquellos sectores que menos posibilidades tienen de acceder a ella. Ahora

bien, para comprender por qué la vivienda se ha constituido en el anterior siglo como derecho fundamental y no permaneció meramente como objeto transable debemos remitirnos necesariamente al rol social que la misma cumple en la vida de cada persona y en el desarrollo mismo del entramado social.

En ese sentido, es dable subrayar entre los distintos aspectos que la definen y configuran como tal y de manera muy sucinta, la dimensión social de la misma. De esta manera, podemos avanzar desde la noción primigenia de que una vivienda es una construcción física en la que uno o más sujetos tienen su residencia, a aquella que determina que en la vivienda se crean y desarrollan las estructuras familiares y/o interpersonales, resultando en un espacio que posee un rol predominante en la integración al medio social.

No se reduce a ello, sino que el espacio que denominamos como vivienda constituye, tal vez con el trabajo, el eje central sobre el cuál las personas desarrollan e implementan su plan de vida. Puede ser un lugar de descanso, de producción económica, de esparcimiento cultural o de refugio, según las circunstancias y necesidades de sus ocupantes. Posee entonces, un anclaje social que marcará cada instancia de la vida de quienes la ocupan.

En ese orden de ideas, se ha destacado que las funciones sociales básicas de la vivienda son las siguientes:

- Protección
- Espacio de convivencia
- Espacio de socialización
- Lugar de actividad social
- Espacio de producción
- Espacio de conexión
- Espacio de ocio

Es por todo ello que suele entenderse a la vivienda como un factor incluso de cohesión social. Por ende, la tutela que brinda el ordenamiento jurídico va más allá de la mera provisión de un techo e incluye elementos que son considerados constitutivos de una vivienda adecuada.

El Déficit Habitacional

Existe en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un importante déficit habitacional. Esta Defensoría ha realizado una serie de investigaciones y documentos relacionados a ello, resultando oportuno mencionar para el caso, el Informe “La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

En el mismo, se plantea que el déficit habitacional es entendido como la carencia en el acceso a los servicios habitacionales relacionados con el derecho a la vivienda. Teniendo ello en cuenta, se pueden identificar tres dimensiones del déficit habitacional:

-La cantidad de viviendas que faltan construir.

-La cantidad de viviendas existentes que por su estado no garantizan condiciones mínimas para considerar satisfecho el derecho a la vivienda y por ende deben necesariamente ser intervenidas o reconstruidas.

-Las viviendas existentes que no resultan asequibles para los sectores que no cuentan con un alojamiento en los términos aludidos en el acápite normativo, ya sea para la compra o el alquiler. Esta última clase de inmueble suele estar destinado a clases altas o a la especulación inmobiliaria.

Por supuesto que además debe considerarse que existen sectores de la población que no poseen los recursos para acceder a una vivienda sin perjuicio de que la misma esté destinada a sectores de elevado ingreso económico o con acceso a un salario medio o mínimo.

Atento a lo expuesto, el déficit se mide en términos cuantitativos y en términos cualitativos. Es menester destacar algunos de los datos que surgen del mentado Informe de la Defensoría del Pueblo. El mismo indica en primera instancia que la población total de la Ciudad de Buenos Aires se ha mantenido relativamente estable en las últimas décadas, alcanzando en el último censo las 2.827.535 personas.

En relación al tipo de vivienda, explica que el 21,7% habita en Casa, el 73,7% en Departamento, el 1,6% en Pieza de inquilinato o conventillo y el 2,7% lo hace en Pieza de hotel o pensión. Este indicador brinda una clara modificación en la alternativa utilizada por los sectores más vulnerables y/o migrantes de la jurisdicción ante la falta de recursos para acceder a una vivienda formal. Mientras en la primera parte del siglo XX los conventillos y pensionados fueron una estrategia habitacional preponderante, en la actualidad su utilización ha pasado a ser marginal en términos cuantitativos, ello sin perjuicio de su preminencia aún en determinados barrios como el de La Boca¹.

Esos colectivos que recurrían al tipo de estructura descrito hoy parecen haberse desplazado a los asentamientos y villas de emergencia. En ese sentido, el Informe destaca que, según surge del último censo poblacional del año 2010, un total de 163.587 personas (es decir, aproximadamente el 6% de la población) habitan en este tipo de asentamientos. Por su parte, un estudio hecho en la misma época por la entonces Secretaría de Hábitat e Inclusión del Gobierno de la Ciudad estimó que esta población ascendía aproximadamente a 200.000 personas. Cabe resaltar que desde la década de 1980 este número viene teniendo un aumento sostenido. Consigna el Informe finalmente que esta realidad ha incorporado a los habitantes de las villas en un proceso de segregación espacial, pues cerca del 80% de la población de las mismas se haya en la zona Sur de la Ciudad.

En términos cualitativos se alcanza una conclusión similar, toda vez que más del 70% de las viviendas edificadas en las villas son catalogadas como deficitarias por cuestiones edilicias, cifra que llega al 5% cuando hablamos del total de la Ciudad. En igual sentido, mientras el 11% de los hogares de la Ciudad presenta hacinamiento, en la zona sur el índice prácticamente se duplica.

Entre sus conclusiones el documento permite estimar que el déficit total de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en el rango del 15% al 20%, lo que agrupa a cerca de medio millón de personas. Este proceso histórico ha sido acompañado en las últimas décadas por uno de inquilinización y la proliferación de viviendas vacías (que en un estudio preliminar efectuado conjuntamente con el Instituto de Vivienda de la Ciudad arrojó un 9,2% del total de las unidades residenciales). Asimismo, en los últimos años se ha producido un marcado aumento en la población de personas en situación de calle. Ello se vislumbra al estudiar los resultados que han ido arrojando los relevamientos de personas en situación de calle que efectúa el Gobierno de la Ciudad con la participación en carácter de observadores de esta Defensoría del Pueblo. Así, en tanto la observación efectuada en el año 2017 dio como resultado la existencia de alrededor de 790 personas en situación de calle efectiva a la que debe adicionarse la población alojada en Paradores (en ese entonces alrededor de 400 personas), para abril de 2018 la cantidad aumentó en ambos casos, arrojando un total de 1021 personas en situación de calle efectiva y 500 en Paradores que se consideran en situación de calle según los parámetros de la Ley 3706. Finalmente, en noviembre de 2018 un monitoreo tuvo como resultante una cantidad de aproximadamente 1300 personas en situación de calle efectiva más alrededor de 600 alojadas en Paradores.

¹ En ese barrio el tipo de vivienda adquirió una preponderancia tal, que incluso el Instituto de Vivienda de la Ciudad cuenta con el Programa de Rehabilitación del Hábitat del Barrio de La Boca, que tiene por objeto la rehabilitación de una serie de conventillos que son propiedad del Instituto.

Finalmente, corresponde mencionar que, en tanto según el Censo Nacional 2010, el 2,8% de los habitantes de la Ciudad (aproximadamente 226.000 personas) residen en viviendas con algún grado de irregularidad en términos generales, el trabajo elaborado por el Observatorio de la Deuda Social de la U.C.A. "Condiciones Materiales de Vida, Hábitat, Pobreza y Desigualdad en los Hogares Urbanos de la Argentina 2010-2013" arroja resultados más graves.

En este punto, es dable hacer hincapié en el incremento del número de desalojos en los últimos años en la Ciudad de Buenos. Se destaca que en el transcurso del año 2019 esta Defensoría del Pueblo intervino en un total de 43 desalojos judiciales y/o administrativos, 22 de los cuales ya se llevaron a cabo (en el marco de ellos se vieron afectados 131 grupos familiares). Asimismo, otros 21 procesos judiciales de desalojos se encuentran en curso e involucran a aproximadamente 364 familias en riesgo a la situación de calle efectiva.

A modo de ejemplo puede mencionarse la grave situación que atraviesa en este sentido el barrio de La Boca, en el que organizaciones sociales realizan diagnósticos periódicos e intervienen en pos de garantizar el derecho a la vivienda de los habitantes del barrio que residen en inmuebles afectados. Al respecto, no huelga señalar que durante los últimos 18 meses se llevaron a cabo en el mismo 117 desalojos, en tanto aún están en curso otros 132 procesos judiciales y/o administrativos.

La situación reseñada resulta de suma gravedad para una importante cantidad de habitantes y requiere de la disposición de medidas extraordinarias de carácter transitorio que permitan romper el cuadro situacional y comenzar a avanzar hacia una Ciudad sin población en situación de déficit habitacional.

En base a todo lo expuesto es que solicito a los Diputados y las Diputadas el tratamiento y posterior aprobación de la presente iniciativa legislativa.