

VISTO:

Los trámites nros. **32952/23**, **33322/23**, **36077/23** y **7013/24**, iniciados por quienes solicitaron una solución a sus problemáticas habitacionales; y el trámite n° **3207/24**, iniciado de oficio por esta Defensoría del Pueblo con el objeto de realizar seguimiento y evaluación de las políticas de emergencia habitacional dictadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el cual recayó la Resolución n° **871/24**.

Y CONSIDERANDO QUE:

I.- Introducción

La problemática habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puede abordarse, entre otras formas, a partir del análisis de las estrategias habitacionales que implementa su población para encontrar un hábitat adecuado en un mercado de viviendas cada vez más restringido para los sectores de medianos y bajos recursos. En ese marco, esta Defensoría del Pueblo recibe cotidianamente denuncias relacionadas con la situación de los hoteles y pensiones residenciales por parte de personas que se encuentran alojadas en dichos establecimientos.

En virtud de ello, en el año 2023, se elaboró el informe *“Déficit Habitacional en CABA: análisis y conclusiones del relevamiento de hoteles residenciales en la Ciudad de Buenos Aires”*, el cual fue puesto en conocimiento del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad y de distintas dependencias con competencia en la materia, a través de la Resolución n° **73/24**.

A partir de los relevamientos efectuados se concluyó que el alojamiento en hoteles residenciales configura una forma deficitaria de hábitat, cuestión que se evidencia en condiciones edilicias precarias, hacinamiento y medidas de seguridad e higiene deficientes, entre otros aspectos.

La centralidad geográfica de los hoteles facilita el acceso a los ámbitos de trabajo, lo que los convierte en un tipo de hábitat buscado por una población laboralmente activa y con amplia movilidad socio residencial. Sin embargo, si se analiza la serie histórica se puede observar que la dimensión de este hábitat en la distribución de los tipos de vivienda existentes en esta Ciudad se redujo a la mitad en la última década. Este retroceso se inserta en un contexto más amplio que es la escasez de oferta habitacional. En la actualidad, si se toman los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (Censo 2022) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la población residente en piezas de hoteles y pensión era de treinta y ocho mil (38.000) personas, cifra que asciende a casi ochenta (80.000) si se consideran, además las piezas de inquilinatos y conventillos.

En este punto, es preciso remarcar que el Gobierno porteño juega un rol central en esta problemática, no solo por su obligación de contralor, sino también por la transferencia directa o indirecta de recursos que realiza a través de los Programas de **“Apoyo Habitacional”** (PAH) (Decreto n° 1.234/GCABA/04^[1] -y modificatorios-), de **“Atención para Familias en Situación de Calle”** (Decreto n° 690/GCABA/06^[2] -y modificatorios-), de **“Otorgamiento de Subsidios Alternativos a la Institucionalización”** (Decreto n° 211 /GCABA/07^[3] -y modificatorios-). En estas últimas dos operatorias, si bien son los/as beneficiarios/as los/as que reciben el apoyo económico, por los montos y los requisitos que tienen, las personas y familias destinatarias se vuelcan mayoritariamente a alojarse en hoteles y pensiones. En virtud de ello, es que se produce una transferencia indirecta de recursos entre el Estado y los/as propietarios/as de los hoteles y pensiones. En otras palabras, el Estado local delega la responsabilidad en el alojamiento de personas en situación de vulnerabilidad socio residencial en manos privadas.

Ahora bien, con la Modalidad de Alojamiento Transitorio en Hoteles del PAH, la transferencia de recursos es directa. El Gobierno local abona el precio de las habitaciones de los hoteles, por lo que recibe como contraprestación la facturación de los establecimientos hoteleros correspondiente a la totalidad de las familias alojadas mensualmente en cada uno.

En el transcurso de la presente Resolución, se elabora un diagnóstico del PAH. En particular, se describen las denuncias recibidas, la intervención de esta Defensoría del Pueblo, los antecedentes normativos e históricos, las principales características y sus resultados.

II.- Hechos: las denuncias recibidas

Trámite nº 32952/23

El referido trámite trajo a consideración de este Órgano Constitucional la denuncia efectuada por la señora <PER_1> -beneficiaria del PAH-, quien reside en el Hotel Moderno, sito en la calle <DIRECCION_1> de esta Ciudad, junto a sus hijos/as; y en la cual refirió que fueron intimados a desalojar el hotel por encontrarse en proceso de cierre y que serían relocalizados. En virtud de ello, manifestó su preocupación para que los traslados se realizaran respetando la composición de su grupo familiar, ya que uno de sus hijos padece una enfermedad en la sangre que le produce varias dificultades en su vida cotidiana (fs. 1/4).

Trámite nº 33322/23

En su presentación ante esta Defensoría del Pueblo, la señora <PER> -en representación de las familias alojadas en el Hotel Moderno y en el marco del PAH- solicitó encontrar una solución para las familias que allí residen (fs. 1/2).

Trámite nº 36077/23

La señora <PER> , refirió en su presentación ante este Órgano Constitucional, ser beneficiaria del PAH y encontrarse alojada en el Hotel Moderno, de donde fue intimada a desalojar las habitaciones en las que reside junto a su grupo familiar, el cual está compuesto por ella, sus dos (2) hijos mayores de edad y sus tres (3) nietos. Asimismo, comunicó que varios integrantes del grupo familiar presentan discapacidad (fs. 1).

Trámite nº 3207/24

El trámite en cuestión fue iniciado de oficio por esta Defensoría del Pueblo a fin de realizar seguimiento y evaluación de las políticas de emergencia habitacional dictadas por el Gobierno local. En ese marco, se remitieron sendos oficios a la Dirección General de Atención Integral Inmediata (DGAI) del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, por los cuales se solicitó información sobre el PAH, con el objeto de conocer el estado de situación del mismo en cuanto a cantidad de familias beneficiarias, hoteles donde se alojan, monto que abona por mes el Gobierno porteño por cada miembro de las familias, entre otras cuestiones (fs. 2/3, 13/17, 19, 26/27, 34, 80/82 y 94/95); y en el que recayera la Resolución nº **871/24** (fs. 48/62).

Cabe señalar que las respuestas a dichos requerimientos serán analizadas en el punto **V.- El Programa de Apoyo Habitacional: características, resultados y presupuesto.**

Trámite nº 7013/24

En el citado trámite, el señor <PER> -beneficiario del PAH- manifestó ante esta Defensoría del Pueblo, lo siguiente: *“... el inmueble en donde resido junto a otros grupos familiares, sito en la calle <DIRECCION> , fue vendido. Consecuentemente, el fondo de comercio dejará de existir, quedando todos los residentes en situación de calle. La última notificación (de febrero) tiene sentencia y creemos que en cualquier momento se puede producir el desalojo...”* (fs. 1/6).

Ante lo expuesto, desde este Órgano Constitucional se remitió un oficio a la DGAI, por el cual se solicitó informar: *“... 1. Si se están trabajando otras alternativas habitacionales para ofrecerle al Sr. <PER> y su familia en otros hoteles que presten servicios para el programa. En caso afirmativo, informe cuáles son esos hoteles y cómo es el mecanismo de comunicación con el Sr <PER> y su familia. 2. Si existen otras familias en el Hotel Residencial del Sur que sean beneficiarias del Programa y, por tanto, se encuentren en la misma situación. En caso afirmativo, informe qué alternativas les ofrecieron...”* (fs. 7/8).



En respuesta, la Administración mediante Informe de firma conjunta n° IF-2024-22622973-GCABA-DGAI, indicó que: “... el 27 de junio de 2023 el Ministerio recibió una comunicación del titular del establecimiento hotelero ‘Residencial del Sur’ (...) anunciando el cese de la prestación de sus servicios debido a la necesidad de desocupar el edificio. En dicha comunicación, se solicita el traslado de las seis (6) familias alojadas bajo la Modalidad de Alojamiento Transitorio en Hoteles de esta División de Apoyo Habitacional. A partir de la recepción de esta comunicación, el Programa se puso en contacto con las seis familias afectadas para informarles de la situación y comenzó a gestionar la búsqueda de nuevas vacantes para su alojamiento. Con respecto a la familia del Sr. <PER_4> , titular beneficiario, el 20/07/2023 se le entregó la notificación relacionada con la comunicación del hotelero, la cual se negó a firmar (...) Después de 15 días, el 03/08/2023, se le notificó sobre la disponibilidad de una vacante en la habitación 19 del hotel Abril, situado en <DIRECCION_3> de <LOC> , y se lo citó para una entrevista el 04/08/2023 en la sede del Programa en Av. Entre Ríos 1492 of. 42, a la cual no asistió (...) Ningún miembro de la familia se presentó a ninguna de las entrevistas programadas (...) Luego de varias intervenciones profesionales y ante el surgimiento de nuevas vacantes el 20/03/2024, se deja en el hotel notificación de disponibilidad de plazas ofrecidas en los hoteles Abril (situado en Luis Sáenz Peña 1486, CABA), <LOC_2> (ubicado en <DIRECCION_4> de <LOC>) y <LOC_2> (situado en <DIRECCION_5> , <LOC>). Sin embargo, el titular no se contactó ni se manifestó interesado en ninguna de dichas propuestas (...) Es importante destacar que se han mantenido frecuentes comunicaciones con el Sr. <PER> (...) para informar sobre la disponibilidad de vacantes (...) En relación a la madre y el hermano del titular, Sra. <PER_5> y <PER_4> , y considerando la falta de uso del alojamiento durante un período prolongado, se enviaron notificaciones al hotel con citaciones en varias ocasiones (...) a las cuales no se presentaron a ninguna de ellas. Ante esta situación, y siguiendo el procedimiento habitual en casos de no constatarse el efectivo uso del alojamiento, la Jefatura de División de Apoyo Habitacional solicitó al Director General de Atención Integral Inmediata las bajas administrativas transitorias correspondientes, las cuales fueron confirmadas a partir del 14/05/2024 mediante la DI-2024-417-GCABA-DGAI (...) Asimismo, se programó una cita para el Sr. <PER_4> para el día 24/04/2024 (...) Durante la reunión, se le informó sobre una vacante disponible en el Hotel <LOC_2> , para lo que se coordinó una visita al lugar. Luego de asistir, el Sr. <PER> , el mismo día se puso en contacto con el Programa para informar que rechazaba la oferta. Considerando el tiempo transcurrido sin que haya

manifestado interés en ninguna de las alternativas proporcionadas, la División de Apoyo Habitacional comunica mediante cédula de notificación al Sr. <PER_4> , acerca de la necesidad de proceder al traslado del grupo familiar, toda vez que el Hotel Residencial del Sur ya no se encuentra afectado a la Modalidad de Alojamiento Transitorio en Hoteles. Por lo que el 30/04/2024, se notificaron dos alternativas: la primera opción implica trasladarse a otro hotel, con disponibilidad actualmente en el hotel <DIRECCION_6> , ubicado en <DIRECCION_4> , <LOC>; la segunda opción implica el egreso de la modalidad de Alojamiento Transitorio en Hoteles, con la percepción del subsidio dinerario otorgado por el Decreto 574/2009, equivalente a \$ 30.000.- (...) Entre tanto y habiendo surgido una nueva vacante, el 08/05/2024 se le ofreció al Sr. <PER_4> disponibilidad en el hotel <LOC_2> , habitación 14, la cual también fue rechazada (...) Conforme a no obtener respuesta de lo notificado mediante cédula supra indicada, se procedió a solicitar las bajas administrativas transitorias para el Sr. <PER_4> , identificado con DNI <DNI_1> , así como para sus hijos <PER_4> , DNI <DNI_2> y <PER_4> , DNI <DNI_3> . Estas bajas fueron dispuestas el día 30/05/2024 mediante la disposición DI-2024-462-GCABA-DGAI..." (fs. 10/11).

III.- La intervención de esta Defensoría del Pueblo

Antecedentes de intervención

Esta Defensoría del Pueblo tomó intervención en la problemática en reiteradas oportunidades. Puntualmente, corresponde traer a consideración las Resoluciones nros. **807/04**, **3838/05** y **677/06**, en las cuales se dio cuenta de las pésimas condiciones de habitabilidad y seguridad en las que residen los/as beneficiarios/as del PAH.

En dichas oportunidades, se detectaron problemas edilicios como humedad y filtraciones, pésimas condiciones de limpieza e higiene y falta de mantenimiento. Asimismo, se precisó que gran parte de las problemáticas que presentan los hoteles se deben a deficientes o inexistentes controles por parte de la Administración.

Mesa de trabajo: el caso del Hotel Moderno

El día 6 de septiembre de 2023, residentes del Hotel Moderno, ubicado en la calle <DIRECCION> de esta Ciudad, fueron notificados por la DGAII que el titular del inmueble no tenía intenciones de renovar el contrato de locación al encargado del hotel por lo que, dentro del plazo de sesenta (60) días debían abandonar el lugar.

Es preciso destacar que más allá de ser beneficiarios/as del PAH, la composición socio habitacional de las familias que viven en el referido Hotel se caracteriza por ser hogares numerosos, que algunos casos están integrados por nueve (9), diez (10) y hasta trece (13) miembros, lo que dificulta considerablemente la relocalización en un nuevo alojamiento.

En virtud de ello, y a partir de diversos reclamos recibidos en esta Defensoría del Pueblo, se propuso al Gobierno porteño la creación de una mesa de trabajo entre las familias afectadas y sus representantes legales, y funcionarios/as del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia N° 3 y de este Órgano Constitucional.

Durante las gestiones que se llevaron a cabo en las distintas reuniones de la mesa de trabajo para consensuar una salida a la problemática, esta Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de un nuevo hecho. El día 13 de diciembre de 2023, se produjo un incendio, del cual se desconocen las causas, pero las familias lo adjudicaron a un cortocircuito, que generó el corte de suministro de luz y agua por varios días. En virtud de ello, se solicitó al Gobierno local la provisión de elementos básicos como agua potable. Luego de este episodio, se continuó trabajando para resolver la situación de emergencia producto del incendio, y para resolver la situación habitacional de las familias.

En ese marco, varias familias fueron relocalizadas a otros hoteles que trabajan con el PAH. Desde esta Defensoría del Pueblo se planteó, en varias ocasiones, que era necesario discutir la “cuestión de fondo” de la operatoria, toda vez que la problemática abordada no es exclusiva de los habitantes del Hotel Moderno, sino que es extensiva al resto de los/as beneficiarios/as del Programa en cuestión.

Es preciso destacar que, desde el mes de febrero de 2024, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no ha convocado a una nueva reunión de la mesa de trabajo.

IV.- Antecedentes normativos e históricos

El antecedente directo del PAH es el “Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional”, aprobado mediante el Decreto nº 607/GCABA/97^[4] -y modificatorios-. Dicho Programa incluía entre sus prestaciones el alojamiento en hoteles contratados por la entonces Secretaría de Promoción Social, por un período de hasta quince (15) días, a personas o grupos familiares de escasos recursos socioeconómicos que carecían de vivienda por desalojo, despido, incendio, derrumbe u otra contingencia no considerada como catástrofe social.

Aunque la modalidad de alojamiento prevista en el referido Programa era de tipo transitoria, la situación de precariedad habitacional y el deterioro socioeconómico de la población a la que estaba dirigido, hicieron que la misma se prolongara incluso por años, volviéndose crónica una situación que en su momento fue planteada como de emergencia. Asimismo, la implementación de dicho Programa presentaba deficiencias en lo que respecta a la calidad de las prestaciones a raíz del alojamiento en hoteles sin habilitación y en condiciones de hacinamiento, insalubridad, con riesgos edilicios y subdivisiones clandestinas, entre otras problemáticas.

En el año 2002, se publicó la primera modificación al mencionado Programa, a través del Decreto nº 895/GCABA/02^[5] -No vigente-; que en su art. 19, establecía que: “... *no podrán ingresar nuevos beneficiarios a la modalidad transitoria de alojamiento en hoteles prevista en cualquier otro Programa Habitacional de este Gobierno. Aquellos beneficiarios de los programas preexistentes que se encuentren alojados en hoteles, podrán optar por permanecer en la actual situación o acogerse al régimen establecido por el presente Decreto.*”; y, en su art. 6º, estipulaba que: “... *El subsidio creado por el presente Decreto consiste en la entrega por única vez de un monto de hasta mil ochocientos pesos (\$ 1.800), por familia. Este subsidio puede entregarse en un máximo de seis (6) cuotas mensuales, iguales y consecutivas...*”.

A su vez, indicaba que: *“Las Jefas y Jefes de Familia pueden presentar ante la Autoridad de Aplicación una propuesta tendiente a solucionar su situación habitacional preexistente, así como optar por radicarse en otra jurisdicción. En caso de que la Autoridad de Aplicación considere factible la solución propuesta, se encuentra facultada para abonar el saldo del subsidio en un único pago, y para otorgar un monto complementario por una suma igual al total del subsidio otorgado.”* (art. 10).

La situación habitacional de las familias beneficiarias no mejoró y, menos aún, la situación de los hoteles contratados por el Gobierno porteño para brindar alojamiento; lo que dio lugar a que en el año 2004 se creara el PAH (Decreto n° 1.234/GCABA/04 -y modificatorios-). El mismo se encuentra orientado a asistir a las personas y familias alojadas en hoteles en los que se disponga o haya dispuesto la clausura administrativa. A estas personas se les brinda la posibilidad de optar por un subsidio habitacional o crédito hipotecario (arts. 1° y 4°).

En el año 2005, el Decreto n° 97/GCABA/05^[6] -y modificatorios- amplió el alcance del PAH a las personas que optaran por permanecer en hoteles sin clausura, modificó la operatoria de créditos y creó en la órbita de ese programa, la actividad Vivienda Transitoria, consistente en la entrega de subsidios a organizaciones sociales constituidas en cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, involucradas en procesos de obtención de vivienda definitiva en el marco de los programas dependientes del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC) (arts. 1° y 3°).

En dicha oportunidad muchos de los que optaron por créditos, no sólo no pudieron hacer efectiva la entrega del dinero, sino que además, dejaron de percibir los incentivos monetarios previstos para alojamiento transitorio, otros cobraron los subsidios y una población menor permaneció en los hoteles.

En el año 2009, se dispuso el cierre del PAH a través del Decreto n° 574/GCABA/09^[7] -y modificatorios- (art. 1°). En ese entonces, la población beneficiaria era de doscientas noventa y dos (292) familias a quienes se les ofreció un subsidio habitacional por única vez de: “... a) de 1 a 2 integrantes: PESOS VEINTICINCO MIL (\$25.000); b) de 3 a 4 integrantes: PESOS TREINTA MIL (\$30.000); c) 5 integrantes: PESOS TREINTA Y CINCO MIL (\$35.000). Cuando el grupo familiar exceda de cinco personas, el monto del subsidio por todo concepto ascenderá a PESOS TREINTA Y CINCO MIL (\$35.000) con más un plus de PESOS UN MIL (\$1.000) por cada miembro en exceso del quinto integrante...” (art. 3°).

En virtud de la modificación realizada al PAH, algunos/as beneficiarios/as presentaron una acción de amparo que tramita en el fuero Contencioso-Administrativo de esta Ciudad bajo la carátula “ <PER_6> y Otros c/GCABA s/ Amparo (Art. 14 CCABA)” (Expte. N° 34398/0). En la demanda, se peticionó: 1) Se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1°, 2°, 3° y 6° del Decreto n° 574/GCABA/09 -y modificatorios-; 2) Se ordene al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a elaborar y ejecutar una política pública universal e integral, que cumpla con los principios y estándares en derechos humanos y que brinde una solución habitacional definitiva al colectivo afectado, con especial cumplimiento del contenido jurídico mínimo del derecho a la vivienda adecuada, del principio de participación del colectivo afectado y del principio de prioridad por ser uno de los colectivos de mayor vulnerabilidad; y 3) Se ordene cautelarmente la suspensión de la ejecución del Decreto n° 574/GCABA/09 -y modificatorios- en lo que respecta al cese de la actividad Modalidad de Alojamiento Transitorio en Hoteles.

En el año 2013, el IVC y el entonces Ministerio de Desarrollo Social, firmaron un convenio de trabajo con el objeto de optimizar la búsqueda y concreción de soluciones habitacionales definitivas para las personas alojadas en hoteles en el marco del PAH.

V.- El Programa de Apoyo Habitacional: características, resultados y presupuesto

Características

El PAH se encuentra bajo la órbita de la Dirección General de Atención Integral Inmediata del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La operatoria está destinada “... a efectivizar la asistencia de las personas beneficiarias del Programa social establecido en el Art. 19 in fine del Decreto N° 895/GCBA/02, alojadas en hoteles en los que se disponga o haya dispuesto la clausura administrativa.” (art. 1° del Decreto n° 1.234/GCABA/04 -y modificatorios-). Posteriormente, el universo de beneficiarios/as se amplió a los/as residentes en hoteles no clausurados.

El Decreto n° 1.234/GCABA/04 -y modificatorios-, establece en su art. 4°, que: “Las personas y los grupos familiares que se encuentren en la situación prevista en el artículo 1° podrán optar por única vez, dentro de los treinta días de la entrada en vigencia del presente Decreto o de la fecha en la que reúnen las condiciones establecidas en el citado artículo, entre percibir un monto en concepto de subsidio o de mutuo con garantía hipotecaria, con el objeto de contribuir al logro de soluciones habitacionales o a la adquisición de inmuebles destinados a vivienda, respectivamente.”

Por su parte, el Decreto n° 574/GCABA/09 -y modificatorios-, otorga: “... a los beneficiarios titulares del Programa de Apoyo Habitacional (...) por única vez, un subsidio a efectos de contribuir al logro de soluciones habitacionales para sí y para su grupo familiar, de acuerdo a los montos que en cada caso se individualizan en el mencionado anexo, teniendo en consideración la composición de cada familia según los registros de datos del antes referido programa y el siguiente criterio general, a saber: a) de 1 a 2 integrantes: PESOS VEINTICINCO MIL (\$25.000); b) de 3 a 4 integrantes: PESOS TREINTA MIL (\$30.000); c) 5 integrantes: PESOS TREINTA Y CINCO MIL (\$35.000). Cuando el grupo familiar exceda de cinco personas, el monto del subsidio por todo concepto ascenderá a PESOS TREINTA Y CINCO MIL (\$35.000) con más un plus de PESOS UN MIL (\$1.000) por cada miembro en exceso del quinto integrante...” (art. 3°).

En el año 2013, se firmó el “*CONVENIO ESPECÍFICO ENTRE EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y EL INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD*”, creado con el objeto de agilizar la tramitación de los créditos hipotecarios destinados a los/as beneficiarios/as del PAH. Tiene como antecedente la colaboración entre ambos organismos durante el año anterior mediante la cual se había logrado la firma de veinticuatro (24) carpetas para adquisición de viviendas como solución habitacional definitiva y el consecuente egreso del PAH. De esas carpetas, solo dos (2) habían conseguido la escrituración y otras dos (2) se encontraban en Escribanía, por lo que se llegó a la conclusión que se debían agilizar los tiempos de tramitación para poder concretar la solución habitacional. En virtud de ello, se estipuló que todo el proceso no podía superar los cincuenta (50) días (fs. 45/47, del trámite nº **33322/23**).

En el Anexo de dicho Convenio -incorporado a fs. 48/51, del trámite nº **33322/23**- se establece el siguiente circuito administrativo:

- El/la beneficiario/a manifiesta su voluntad de egreso del PAH mediante entrevista con un/a trabajador/a social.
- El PAH selecciona aquellas familias que, por sus condiciones socioeconómicas y su evolución, se encuentran aptas para asumir un compromiso crediticio a largo plazo.
- Armado de carpetas: recepción y presentación de toda la documentación necesaria para la solicitud del crédito al IVC.
- Inicio de trámite: solicitud de información adicional para cada caso concreto.
- Notificación de el/la beneficiario/a: invitación al beneficiario/a a presentar la documentación de cada caso concreto.
- Búsqueda de propiedades: comienza la búsqueda de la propiedad apta para el grupo familiar junto al beneficiario/a. Se cuenta con móviles a disposición.
- Negociación: un/a representante del PAH acuerda con la inmobiliaria los términos en los que se llevará a cabo la transacción.
- Reserva de propiedad y validación de la misma.

- Solicitud de tasación: el PAH solicita al Banco Ciudad de Buenos Aires, la tasación del inmueble.
- Elaboración de informe técnico: el objetivo es garantizar la habitabilidad del inmueble, y si es adecuado para la familia compradora.
- Solicitud de informes de dominio.
- Envío de carpeta al IVC: el PAH elabora una carpeta con toda la documentación recabada para que el IVC tome la decisión final de aprobación del crédito.
- Aprobación del crédito: con la evaluación de la carpeta, el directorio del IVC procede a evaluar el caso, y si corresponde aprobar el crédito.
- Gestión del cobro.
- Escrituración.

Las personas que, hasta el momento, no obtuvieron una solución habitacional definitiva en los términos de dichas normativas, continúan alojadas en hoteles. Según informaron desde el PAH, los hoteles en cuestión no forman parte del mismo, dado que no existe una contratación directa entre el Gobierno de esta Ciudad y los establecimientos. La autoridad de aplicación realiza el gasto a través de una operación de tracto sucesivo en los términos del Decreto n° 433/GCABA/16^[8] -y modificatorios-, recibiendo mensualmente, como comprobante del servicio abonado, la facturación de los establecimientos hoteleros correspondiente a la totalidad de las familias alojadas en cada hotel.

A partir del día 1° de marzo de 2024, el monto que abona el Gobierno local a los/as titulares de hoteles es de pesos mil novecientos catorce (\$1.914.-) por día por persona alojada. El plazo estimado de pago es de setenta y cinco (75) días desde la presentación de la factura. No existe reglamentación ni procedimiento para incorporar o dar de baja algún hotel. Al no existir un contrato entre las partes, los únicos requisitos que solicita esta Ciudad es que el establecimiento cuente con la habilitación correspondiente y esté inscripto como proveedor del estado en el Registro Buenos Aires Compra (BAC) (fs. 5/12, del trámite n° **3207/24**).

Resultados

Según lo informado por la Administración local, mediante Informe de firma conjunta n° IF-2024-14963762-GCABA-DGAI -obrante a fs. 5/12, del trámite n° **3207/24-**, en la actualidad continúan en el PAH setenta y un (71) familias, integradas por trescientas quince (315) personas. De ellas, el 71% son mayores de edad y el 29% niños, niñas y adolescentes (Tabla 1).

Tabla 1: Cantidad de familias y personas beneficiarias de la modalidad Alojamiento Transitorio en Hoteles del PAH. Abril 2024.

Familias Mayores de edad Menores de edad Total de personas

71	223	92	315
----	-----	----	-----

El promedio de personas por familia asciende a 4,4. Ahora bien, según la información brindada por la autoridad de aplicación, el 18% de las familias están integradas por una (1) sola persona (13 hogares unipersonales). Por otra parte, veintiun (21) grupos familiares (el 51% del total) se componen por seis (6) o más personas, de los cuales, cinco (5) grupos están compuestos por más de diez (10) personas.

El PAH se instrumenta a través de dieciocho (18) hoteles que alojan al conjunto de las personas y grupos familiares que continúan siendo parte de la operatoria (Tabla 2).

Tabla 2: Hoteles que alojan a beneficiarios/as de la modalidad Alojamiento Transitorio en Hoteles del PAH. Abril 2024.

Nombre del Hotel Dirección

ABRIL	LUIS S. PEÑA 1486
ANA	DEAN FUNES 567
BACCARA	SALTA 952
CEVALLOS	VIRREY CEVALLOS 1621
CHACABUCO	CHACABUCO 623
COSTA AZUL	HUMBERTO 1° 1670
EZEQUIEL	PARANÁ 358 5° I
HONDURAS	HONDURAS 4076
LUJÁN	VIRREY CEVALLOS 1770
LUXOR	RIVADAVIA 6444
MODERNO	HIPÓLITO YRIGOYEN 1426
PRIMO	HUMBERTO 1° 1162
REGIO	SAN JOSÉ 1946
SAN ANTONIO	CHACABUCO 618

<TEXTO_ANONIMIZAR_1>

<TEXTO_ANONIMIZAR_1>

<TEXTO_ANONIMIZAR>

<TEXTO_ANONIMIZAR_2>

<ANONIMIZAR_3>

<TEXTO_ANONIMIZAR>

De igual forma, la DGAI señaló que: “... Desde la creación del Programa, mediante el Decreto 1234/2004 y su modificación por el Decreto 574/2009, las **familias** que egresaron mediante subsidio habitacional son **1884**. Mediante crédito hipotecario el total es de **26 familias** egresadas (...) El subsidio correspondiente a la salida definitiva se encuentra actualmente normado por el Decreto 574/2009, donde se fijan los montos en su artículo N° 3 (...) El decreto 574/09 se encuentra suspendido mediante medida cautelar dictada en autos caratulados ‘ <PER_6> y otros c/ GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)’ (Exp. N° 34398/0). Sala I de la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. No se ha actualizado a la fecha el monto instituido por el mencionado decreto (...) Durante la vigencia del convenio entre el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y el Programa de Apoyo Habitacional, egresaron mediante el acceso a viviendas a través de créditos hipotecarios **26 familias**, discriminadas según el año de egreso: En 2013: 6 familias. 2014: 3 familias. 2015: 2 familias. 2016: 5 familias. 2017: 7 familias. 2018: 1 familia. 2019: 2 familias (...) Las estrategias para brindar una solución habitacional a las familias beneficiarias excede el marco de competencia de esta División, dependiente de la Dirección General de Atención Integral Inmediata. No obstante, nos encontramos en permanente diálogo con el Instituto de Vivienda de la Ciudad con el fin de elaborar en un nuevo convenio de colaboración para el acceso al crédito, para lo cual nos encontramos a la espera de una mejora en las condiciones económicas y

financieras que permitan volver a la oferta de créditos hipotecarios mediante la Ley 341 y la posibilidad de acceder al mercado cambiario en forma libre, cuestiones, ambas, que pusieron fin a la operatoria desarrollada hasta el año 2019...” (lo resaltado es propio).

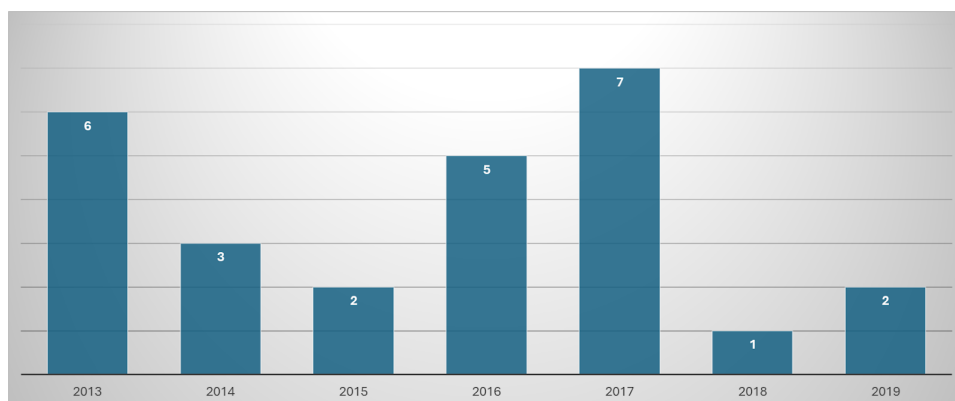


Gráfico 1: Familias egresadas del PAH a través de Créditos Hipotecarios Ley n° 341 por año. Abril 2024.

Presupuesto

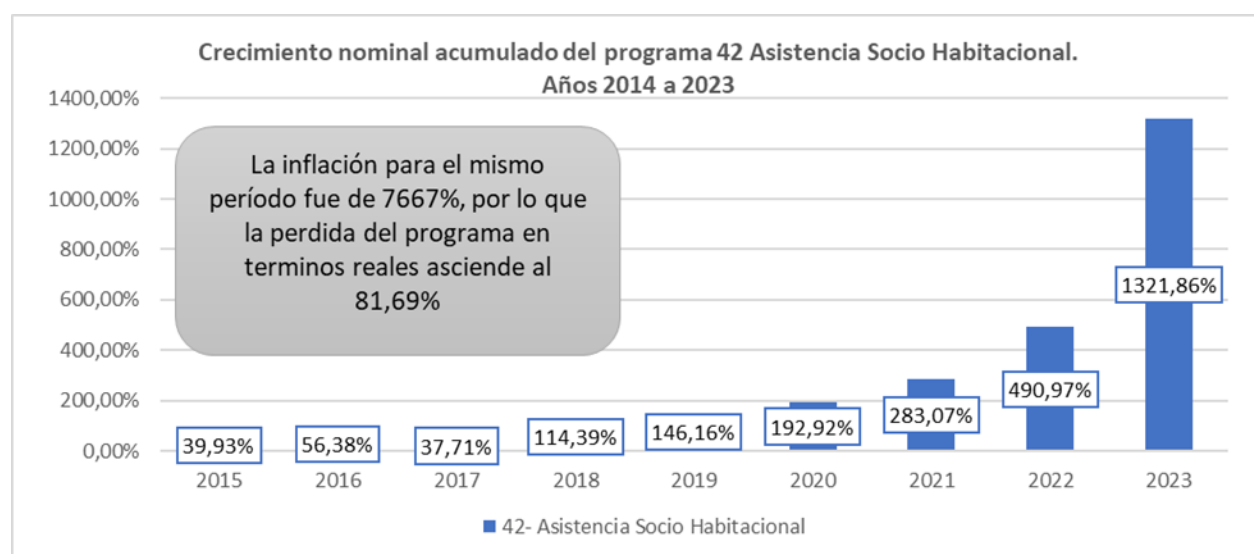
Las partidas presupuestarias correspondientes al pago de los hoteles que alojan a los/as beneficiarios/as del PAH se encuentran incluidas en el Programa n° 42 “Asistencia Socio Habitacional”^[9], cuyo objetivo consiste en: “... abordar la asistencia a familias con problemas habitacionales, con el fin de acompañar y sostener a las mismas hasta la obtención de una salida habitacional definitiva en el marco de la Ley N° 341/2000, a través de una vivienda propia ya sea mediante la asignación de un subsidio o crédito hipotecario mediante la intervención del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. La modalidad de Vivienda Transitoria colabora con el alojamiento temporario de familias que conforman cooperativas involucradas en procesos de obtención de vivienda definitiva en el marco de la Ley N° 341, mediante el otorgamiento de un subsidio destinado al alquiler y mantenimiento del inmueble en el cual, transitoriamente, residen las familias cooperativizadas hasta la obtención de la vivienda colectiva definitiva (...) el programa constituye también un instrumento de financiamiento de mano de obra para la realización de proyectos comunitarios y sociales orientados a satisfacer necesidades socialmente relevantes de la población de escasos recursos, a través de su participación en la

ejecución de obras comunitarias y sociales que mejoren la calidad de vida de la población involucrada...”.

El presupuesto asignado para el año 2024, al referido Programa de Asistencia Socio Habitacional fue de: “**PRESUPUESTO FINANCIERO (...) TOTAL 3.678.142.157 (...) PRESUPUESTO FÍSICO (...) Meta (...) Hogares en situación de vulnerabilidad beneficiados (...) HOGAR (...) 660...**”.

El crédito vigente del citado Programa de Asistencia pasó de \$117,1 millones en el año 2014, a \$1.665 millones en el año 2023, lo que significa un aumento de 1321,86% en términos nominales. Ahora bien, este incremento nada tiene que hacer contra la suba generalizada de precios. Si este Programa hubiese mantenido su suba nominal a la par de la inflación, el crédito vigente debería haber ascendido a unos \$9.095,23 millones en el año 2023. No obstante, fue de \$1665.01 millones. Esto significa que es unos \$7.430,22 millones menor a lo que debería haber sido para mantener su poder adquisitivo en el tiempo. En términos reales, la pérdida es del 81,69% (Gráfico 2).

Gráfico 2: Presupuesto vigente del Programa 42 Asistencia Socio Habitacional por año. 2014-2024.



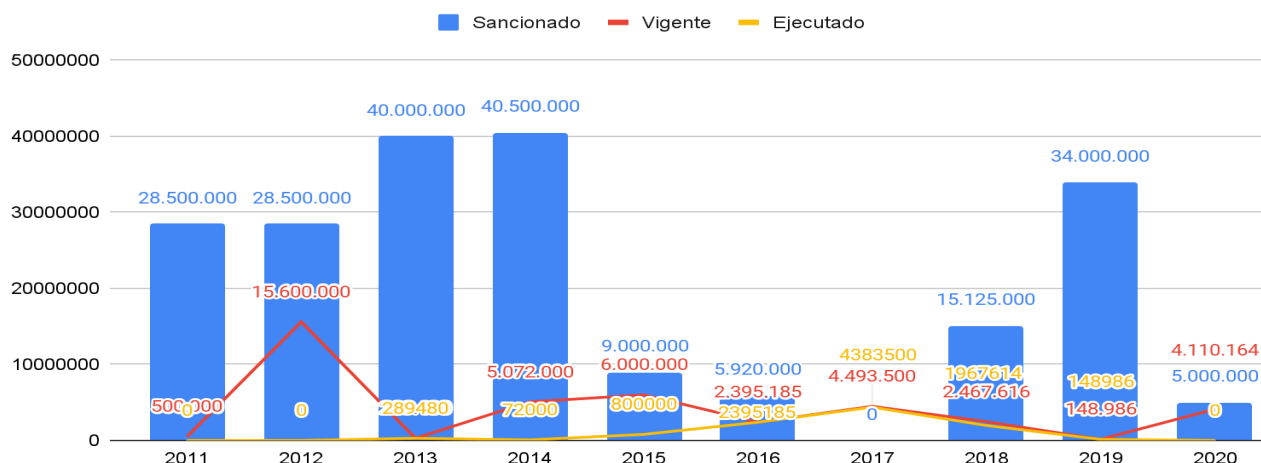
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cuenta de Inversión del GCBA.

Entre los años 2011 y 2020, se aprobó en la Legislatura porteña, una partida específica para el otorgamiento de créditos hipotecarios para la población del Programa, que se implementaría través de la firma del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y el IVC.

En el año 2011, se sancionaron \$28.500.000.-, pero el Programa no se ejecutó. En el año 2012, se insistió con la partida y se sancionaron nuevamente \$28.500.000.-. Luego, se recortaron partidas (\$12.900.000.-) y tampoco se ejecutó. En el año 2013, se sancionaron \$40.000.000.- y nuevamente se recortaron partidas, en este caso, casi la totalidad de lo asignado (\$39.710.520.-), y se ejecutaron solo \$289.480.-. En el año 2014, se sancionaron \$40.500.000.-, se recortaron \$35.428.000.- y solo se ejecutaron \$72.000.-. En el año 2015 se sancionaron solo \$9.000.000.-, se recortaron \$3.000.000.- y se ejecutaron solo \$800.000.-. En el año 2016, se sancionaron \$5.920.00.- y se ejecutaron solo \$2.395.185.-. En el año 2017, no se sancionaron partidas pero luego se asignaron \$4.493.500.- y se ejecutaron casi en su totalidad. En el año 2018, se sancionaron 15.125.000.-, se recortaron partidas (\$12.657384.-) y se ejecutaron \$1.967.614.-. En el año 2019, se sancionaron \$34.000.000.-, se recortaron partidas (\$33.851.014.-) y se ejecutaron solo \$148.986.-. Y, por último, en el año 2020 se sancionaron \$5.000.000.-, se recortaron partidas (\$889.836.-) y no se ejecutaron las partidas. Desde el año 2020 a la fecha, no se asignaron partidas específicas para el otorgamiento de créditos.

Gráfico 3: Ejecución presupuestaria para el otorgamiento de créditos hipotecarios en el marco del PAH. 2011-2020.

Ejecución del crédito hipotecario para hotelados (2011 - 2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cuenta de Inversión del GCBA.

V.- Normativa aplicada: el derecho a la vivienda

La vivienda es un derecho humano esencial y uno de los grandes ordenadores de la vida en sociedad. A su vez, es preciso reconocer la función social de la vivienda como punto de partida para el acceso a otros derechos elementales tales como la alimentación, la educación, la salud y el trabajo y como un requisito indispensable para la inclusión social y la construcción de ciudadanía.

El derecho a una vivienda y hábitat adecuados forma parte de un conjunto de normas jurídicas de derechos humanos, universalmente aplicables y 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 del año 1994 (inc. 22 del art. 75).

En este orden de ideas, corresponde traer a consideración lo expresado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo - aprobado por Ley Nacional n° 23.313^[10] y modificatorias-, que estipula en su art. 11 que:

“1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”.

De igual manera, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General nº 4, punto 8) ha puesto particular énfasis en definir el concepto de adecuación en relación con el derecho a la vivienda con el fin explícito de subrayar una serie de factores que deben tenerse en cuenta, a saber: “... a) **Seguridad jurídica de la tenencia** (...) todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados. b) **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura**. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia. c) **Gastos soportables**. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas (...) d) **Habitabilidad**. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes (...) e) **Asequibilidad**. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda (...) f) **Lugar**. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales (...) g) **Adecuación cultural**. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda...” (lo resaltado es propio).

En sentido coincidente tutelan este derecho la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26); la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XI); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (inc. e del art. 5º); la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (inc. 2 del art. 14); y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo -aprobada por la Ley Nacional nº 26.378^[11] -y modificatorias- ratificada por la República Argentina el día 2 de septiembre de 2008 (arts. 9º, 12 y 28).

A nivel local, la Constitución de esta Ciudad, recepta de manera amplia y explícita el derecho a la vivienda, de conformidad con las constituciones modernas que otorgan un especial interés a los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la redacción de las normas en la materia coincide con los principios enunciados en el derecho internacional.

Así, en su art. 31, se enuncia que: *“La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva...”*.

Por último, la Ley nº 1.251^[12] (según texto consolidado por Ley nº 6.588^[13]) puso en cabeza del IVC la aplicación de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VII.- Conclusión

En reiteradas oportunidades esta Defensoría del Pueblo se expidió sobre la vulnerabilidad e incertidumbre que padecen las personas residentes en hoteles y pensiones de esta Ciudad, como así la precariedad estructural de estos establecimientos, muchos de ellos encontrándose en situación de total abandono.

Desde fines del año 2023, este Órgano Constitucional recibió diversas denuncias de vecinos/as beneficiarios/as del PAH que dan cuenta de la vigencia de esta problemática, especialmente a partir de la notificación del cierre de los hoteles “Moderno” y “Residencial del Sur”.

Sin dudas, el paso del tiempo hace cada vez más difícil el abordaje de la operatoria, toda vez que los grupos familiares se han ido ampliando y complejizando en los casi treinta (30) años transcurridos del Decreto n° 607/GCABA/97 -y modificatorios- y los veinte (20) años que van desde el Decreto n° 1.234/GCABA/04 -y modificatorios-.

Es responsabilidad del Ejecutivo local garantizar, a la población en general y a los/as beneficiarios/as del PAH en particular, el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado.

El Gobierno de esta Ciudad abona una suma relativamente baja para la contratación de las habitaciones en hoteles. A su vez, por el propio procedimiento administrativo, existe una demora en la realización de los pagos. Asimismo, no existen mecanismos gubernamentales que exijan a los/as dueños/as de los hoteles la adecuación edilicia de los establecimientos. Todo ello, conlleva a que los/as beneficiarios/as del PAH se alojen en hoteles que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad e higiene. En otras palabras, por acción o por omisión, el Gobierno porteño convalida la precariedad en la que se encuentran.

Hasta el año 2009, egresaron del PAH casi la totalidad de los grupos familiares incluidos originalmente. Desde entonces, la salida de la operatoria ha sido sumamente dificultosa.

En gran medida, esto se debe a la acción de amparo “<PER_6> y Otros c /GCABA s/ Amparo (Art. 14 CCABA)” (Expte. N° 34398/0), en trámite ante la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, que ordenó cautelarmente la suspensión de la ejecución del Decreto n° 574 /GCABA/09 -y modificatorios-.

A partir del año 2011, y más puntualmente a partir del Convenio entre el IVC y el entonces Ministerio de Desarrollo Social, el Gobierno de esta Ciudad mostró una voluntad de resolver la situación de fondo, al otorgar créditos hipotecarios a las familias beneficiarias del PAH. Sin embargo, los resultados fueron sumamente magros. Entre los años 2013 y 2019, solamente se otorgaron veintiseis (26) créditos, en el año 2020 no se ejecutó la partida asignada y desde el año 2021 a la fecha, ni siquiera se otorgó presupuesto para esta finalidad.

En términos presupuestarios, se pudo constatar que en los últimos diez (10) años el Programa Asistencia Socio Habitacional, en el cual se encuentra incluido el PAH, tuvo una caída del 80% en términos nominales.

Asimismo, es preciso remarcar que si bien el Decreto n° 574/GCABA/09 -y modificatorios- se encuentra suspendido, el Gobierno de esta Ciudad no dispuso ningún mecanismo para actualizar los montos del subsidio por única vez para contribuir al logro de soluciones habitacionales. En virtud de ello, dicha suma continúa siendo de hasta pesos treinta y cinco mil (\$35.000.-), según la composición del grupo familiar.

En términos prácticos, se observa que, ante una situación problemática, como puede ser un desalojo o el cierre de un hotel, la respuesta gubernamental a las familias enmarcadas en el PAH, es la reubicación en otro hotel o el egreso del Programa a partir de una suma económica que no alcanza para cubrir más de dos (2) o tres (3) días de alojamiento.

En virtud de ello, cabe concluir que en su estado actual la operatoria no plantea ninguna medida concreta para resolver la problemática de las familias que siguen siendo beneficiarias.

El PAH es una muestra de una política pública que, por falta de voluntad política, planificación e ineficiencia en la asignación de recursos lleva años sin encontrar una solución. Es ejemplo de una política de emergencia pensada para ser transitoria que se volvió permanente. En virtud ello, en la actualidad, más de setenta (70) familias son parte de una operatoria que no garantiza su derecho a una vivienda y hábitat adecuados en los términos de la normativa local, nacional e internacional.

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 Ministro de Desarrollo Humano y Hábitat del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, licenciado <PER_7> , tenga a bien, arbitrar los medios necesarios a efectos de disponer un espacio de articulación e intercambio entre las dependencias del Ministerio a su cargo, y el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC) y a la Dirección General de Atención Integral Inmediata; con el objeto de diseñar, planificar y ejecutar una solución habitacional definitiva y sustentable para todas las personas que residen en hoteles por intermedio del Programa de Apoyo Habitacional (Decretos nros. 1.234/GCABA/04 y 97/GCABA/05 -y sus modificatorios-).

- 2)** Poner la presente Resolución en conocimiento del Director General de Atención Integral Inmediata del Ministerio Desarrollo Humano y Hábitat del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, licenciado Lucas Emiliano Castrogiovanni, a los efectos que estime corresponder.
- 3)** Poner la presente Resolución en conocimiento del Presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Licenciado Leonardo Coppola, a los efectos que estime corresponder.
- 4)** Poner la presente Resolución en conocimiento del titular de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia N° 3 Fuero Contencioso Administrativo y Tributario y de Relaciones de Consumo, doctor Jorge Luis Bullorini, a los efectos que estime corresponder.
- 5)** Poner la presente Resolución en conocimiento del Presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, don Gustavo Mola, a los efectos que estime corresponder.
- 6)** Brindar a la presente Resolución el trámite dispuesto por la Ley n° 1.845^[14] (según texto consolidado por Ley n° 6.588) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 7)** Fijar en treinta (30) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley n° 3^[15] (según texto consolidado por Ley n° 6.588) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires^[16].
- 8)** Registrar, notificar, reservar en la Dirección para su seguimiento y oportunamente archivar.

Código 441

JN/AL/DDVH/DGDAC

co/COCF/CEAL

SCOADA

Nsm/MAER/COMESA