



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
“Despenalización de la falta de vivienda y la pobreza extrema”

Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada y el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Resolución 43/14 del Consejo de Derechos Humanos

- Leyes o reglamentos que prohíben mendigar, comer, dormir o realizar actividades de higiene personal en todos o ciertos lugares públicos, incluidos sus textos y si todavía están vigentes y se aplican.
- Leyes o reglamentos que permiten por delitos menores la detención o encarcelamiento de personas que no puedan pagar la multa respectiva.

Antiguamente, los edictos policiales buscaban controlar la mendicidad y la vagancia, fenómenos que se consideraban peligrosos para la población. A partir de la creación del Reglamento General de Policía en el año 1868, las fuerzas policiales fueron autorizadas para juzgar el incumplimiento de estas normativas y aplicar penas de hasta 30 días de cárcel, lo que les permitió absorber el poder de detención y encarcelamiento. Se establecieron ciertas obligaciones, entre ellas, de prestar mayor atención a las demandas de los vecinos, frente a las que el comisario seccional debía responder para “reprimir a algún desordenado, evitar pelea o deshacer tumulto”. Estas reglamentaciones fueron ratificadas por el gobierno en 1932 bajo decreto y luego con la Ley N° 13.030 de 1947¹.

A partir de mediados de la década de los 90 del siglo pasado los edictos policiales fueron lentamente reemplazados por los códigos de faltas, contravencionales o de convivencia que sancionan conductas que impliquen un daño o peligro cierto para los bienes jurídicos individuales o colectivos dentro de dichas conductas no se encuentra tipificada la mendicidad.

¹ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lineamientos-codigos-contravencionales-de-faltas-y-de-convivencia-mmgyd-minseg-sdh.pdf> (pág. 16 y sig)

En Argentina, actualmente no existen leyes o reglamentos que prohíban mendigar, comer, dormir o higienizarse en lugares públicos, por el contrario se ha regulado a través de la Ley N° 27.654² de “Situación de calle y familias sin techo” el derecho al acceso y al uso de los servicios, de la infraestructura y de los espacios públicos (art.8) en los siguientes términos: “Las personas en situación de calle o en riesgo de situación de calle, tienen derecho al acceso y uso de los servicios, de la infraestructura y de los espacios públicos sin discriminación por su condición de vulnerabilidad. Este derecho al acceso y uso de los servicios, de la infraestructura y de los espacios públicos no puede configurarse en una acción organizada y permanente. El estado debe procurar evitar el uso coercitivo de la fuerza pública, para ello debe agotar todas las instancias de articulación de las acciones y medidas asistenciales establecidas en los capítulos III y IV de la presente ley”.

- **Comenta si alguna de estas leyes y reglamentos puede violar el derecho internacional de los derechos humanos.**

Cualquier ley o reglamento que prohíba mendigar, comer, dormir o realizar actividades de higiene personal en todos o ciertos lugares públicos resulta violatoria de derechos humanos, toda vez que sería criminalizar la situación de pobreza estructural que padecen aquellas personas que se encuentran en situación de calle.

El Estado debe brindar el soporte institucional necesario para mantener los mínimos de subsistencia en aquellos sectores más desfavorecidos garantizando el derecho a un nivel de vida adecuado eliminando las brechas de desigualdad sociales.

Como es sabido, la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos civiles y políticos, como sociales, económicos y culturales y por tanto atenta contra la dignidad humana. Por ello, el Estado debe tomar medidas para contrarrestarla, permitiéndoles a los más desfavorecidos ser actores en su propio desarrollo y no criminalizar acciones propias de subsistencia mínimas.

- **Información sobre intentos realizados o planeados para despenalizar la venta ambulante, actividades comerciales informales, trabajo sexual, mendigar, comer, dormir o realizar actividades de higiene personal en lugares públicos.**

² <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27652-356674>

Cabe aclarar que Argentina es un país federal constituido por 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, las cuales son autónomas. En relación a la venta ambulante, la competencia en cuanto al ordenamiento normativo de la venta ambulante se encuentra a cargo de cada municipio.

Por ello, cada municipalidad permite la venta ambulante bajo distintas condiciones de salubridad, higiene, registración, etc., como así también el lugar donde vender, por tanto, no es una conducta penada sino regulada en cuanto a la forma en la que debe llevarse a cabo.

En ese orden, se han presentado proyectos de ley a fin de regular, a nivel nacional, el trabajo en los espacios públicos³, a modo de ejemplo se destaca el proyecto 6228-D-2022 presentado el 18/11/2022, que tiene por objeto “... *reconocer como sujetos plenos de derechos sociales, económicos y laborales a los trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular que ejerzan la venta y comercialización de bienes y servicios en espacios públicos, dentro de un marco de legalidad, equidad y condiciones dignas de trabajo...*”.

Respecto al trabajo sexual no se encuentra tipificado en el Código Penal, pero si lo está el delito de explotación sexual.⁴

Finalmente, en relación a mendigar, comer, dormir o realizar actividades de higiene personal en lugares públicos, como se sostuvo en el presente informe, se encuentra amparado en ley 27.654.

• Información sobre iniciativas para cambiar la respuesta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y del sistema de justicia penal de la penalización, el castigo o la detención, hacia la facilitación de la inclusión social de las personas que viven en la pobreza o carecen de hogar.

Argentina cuenta a partir del 2021 con la ley 27.654⁵ y su reglamentación mediante Decreto 183/2023⁶ denominada “Situación de Calle y Familias Sin Techo”, cuyo objetivo principal es garantizar integralmente y hacer operativos los derechos de las personas

³ <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/6228-D-2022.pdf>

⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm> Ver artículos 125 bis y 127.

⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/358622/norma.htm>

⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/380000-384999/381770/norma.htm>

en situación de calle y en riesgo a la situación de calle que se encuentren en el territorio de la República Argentina.

Conforme la normativa citada, se ha definido: "... 1. Personas en situación de calle son quienes, sin distinción de ninguna clase, sea por su condición social, género, edad, origen étnico, nacionalidad, situación migratoria, religión, estado de salud o cualquier otra, habiten en la calle o en espacios públicos en forma transitoria o permanente, utilicen o no servicios socioasistenciales o de alojamiento nocturno, públicos o privados. 2. Personas en riesgo a la situación de calle son quienes, sin distinción de ninguna clase, sea por su condición social, género, edad, origen étnico, nacionalidad, situación migratoria, religión, estado de salud o cualquier otra, estén en alguna de las siguientes situaciones: a) Residan en establecimientos públicos o privados –sean médicos, asistenciales, penitenciarios u otros– de los cuales deban egresar por cualquier causa en un plazo determinado y no dispongan de una vivienda para el momento del egreso; b) Se encuentren debidamente notificadas de una situación inminente de desalojo o de una resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo, y no tengan recursos para procurarse una vivienda; c) Habiten en asentamientos precarios o transitorios sin acceso a servicios públicos esenciales o en condiciones de hacinamiento que afecten su integridad psicofísica, que no califiquen como barrios populares conforme la ley 27.453..."

Esta definición se encuentra en línea con las previsiones establecidas por Resolución A/RES/76/133 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas⁷.

En dicha norma se garantiza una serie de derechos, a saber: el derecho a la dignidad e integración física, identidad personal, al acceso y uso de los servicios, de la infraestructura y de los espacios públicos, acceso pleno a los servicios socioasistenciales, de salud y de apoyo para la obtención de un trabajo digno y el acceso a la vivienda.

• Medidas y servicios disponibles a nivel nacional, regional o municipal para ayudar a las personas que viven en la pobreza o en situaciones de vulnerabilidad a no tener que recurrir a la mendicidad, dormir, lavarse, defecar o realizar otras actividades higiénicas en lugares públicos, porque carecen de acceso al empleo, la asistencia social, una vivienda adecuada, duchas y baños públicos.

El sinhogarismo en Argentina es un problema complejo que tiene múltiples causas estructurales y circunstanciales que provocan la falta de hogar, la pobreza, la pérdida

⁷<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/400/88/PDF/N2140088.pdf?OpenElement>

de vivienda (por violencia doméstica, desalojos forzados, etc.) y los medios de vida, la ausencia de oportunidades de empleo decente, de acceso a una vivienda y servicios asequible, protección social, al crédito o a la financiación, como así también los problemas mentales o adicciones que, en la mayoría de los casos, les dificulta poder mantener una vivienda y terminan en situación de calle cuando no tienen una red de contención familiar y ante la ausencia de políticas públicas eficientes de largo plazo, que les brinde soluciones habitacionales.

A tal efecto, el Estado brinda distintas medidas y servicios tendientes a ayudar a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad para evitar que recurran a la mendicidad, dormir, lavarse, defecar o realizar otras actividades higiénicas en lugares públicos, a fin de atender la problemática multidimensional de forma integral, que a continuación se detallan:

-Para personas que se encuentran en situación de calle: En el ámbito nacional, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Línea de Acción para la Inclusión de Personas en Situación de Calle⁸, promueve acciones tendientes a realizar un abordaje nacional de esta problemática⁹. A su vez esta línea de acción, se enmarca en el Plan Nacional de Protección Social de la Secretaría de Inclusión Social¹⁰, cuyo objetivo es atender la situación de hogares con mayor grado de exclusión en forma integral. Está destinada a personas en situación de calle de todo el país, que habitan en la calle o en espacios públicos en forma transitoria o permanente, independientemente de que reciban o no servicios socio asistenciales o de alojamiento nocturno, públicos o privados.

Asimismo, pueden recurrir a los distintos Centros y Alojamientos provisorios que se encuentran en todo el país en las distintas provincias que lo componen¹¹. Se trata de alojamientos provisorios (paradores) que brindan alimentación e higiene, actividades recreativas, orientación en acceso a la salud y documentación a través de líneas telefónicas gratuitas establecidas a tal efecto en CABA¹², Provincia de Buenos Aires, Bariloche, Tucumán, Mar del Plata, Rosario, Córdoba, Mendoza, Salta, Jujuy, Ciudad de La Plata, Chaco, Tucumán, Ciudad de Córdoba, Ciudad de Corrientes, Misiones, Neuquén, Río Negro, Ciudad de Salta, Santiago del Estero.

⁸ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/244384/20210514>

⁹ <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/inclusion-social/situacion-de-calle>

¹⁰ <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/proteccion-social>

¹¹ <https://onpsc.untref.edu.ar/mapa-externo/>

¹² <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumano-y-habitat/inclusion-social-y-atencion-inmediata/asistencia-integral-inmediata-0>

Algunos de estos Centros dependen de los gobiernos provinciales y/o municipales, otros de la Iglesia católica y otro tanto de las organizaciones de la sociedad civil (con aportes del estado y sin aportes del Estado), a modo de ejemplo, se puede mencionar el trabajo que realiza la organización proyecto 7¹³. Por su parte, las organizaciones religiosas, suelen brindar asistencia a las personas en situación de calle a través de comedores y duchas para que puedan desayunar, almorzar y/o ducharse. Algunas han incorporado el “Centro de Día”, con lo que buscan incrementar la actividad asistencial que brindan los comedores e implementar acciones que tiendan a la inclusión de la persona en situación de calle¹⁴.

A nivel local, la Provincia de Buenos Aires, la Ley N° 13956 crea el Programa de Asistencia Integral para Personas en Situación de Calle.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, tiene como objetivo “... Proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle...”

En cuanto a los servicios sociales que pueden acceder las personas en situación de calle, se encuentran condicionados a que posean documento nacional de identidad (DNI), por ello, resulta fundamental que se garantice a las personas sin hogar el derecho a la identidad, situación contemplada por el art. 7 de la Ley 27654 reglamentada por el Decreto 183/2023 cuyo objeto es “...facilitar el rápido acceso al Documento Nacional de Identidad (D.N.I.) a las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle que carezcan de él...” aplicándose la Disposición RENAPER N° 759/22¹⁵ “Programa Identificar”.

Por otra parte, el estado brinda Beneficios Sociales Nacionales, (Asignación Universal por hijo (AUH)¹⁶, la tarjeta alimentar¹⁷, pensión no contributiva para madre soltera con 7 hijos¹⁸, Pensión no contributiva por invalidez¹⁹, Jubilaciones y Pensiones, etc), entre

¹³ <https://proyecto7.org/objetivos/>

¹⁴ Muchas iglesias poseen comedores, Caritas, Ejército de Salvación, etc.

¹⁵ <file:///C:/Users/lpastorini/Downloads/Anexo1.pdf> art. 7.

¹⁶ <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/seguridad-social/asignacion-universal-por-hijo#titulo-2>

¹⁷ <https://www.anses.gob.ar/hijas-e-hijos/programa-alimentar>

¹⁸ <https://www.argentina.gob.ar/pension-no-contributiva-para-madre-de-7-o-mas-hijos>

¹⁹ <https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/como-obtener-mi-pension/como-obtener-una-pension-no-contributiva-pnc/pension-no-contributiva-por-invalidez>

otras, con el fin de fomentar la búsqueda y obtención de un equilibrio social que apoye a las familias más vulnerables para no caer en la mendicidad y situación de calle.

Hay otras medidas orientadas a dicho fin como ser:

-Para las personas que no cuentan con un empleo formal: se creó el programa “Potenciar trabajo”²⁰ que tiene como objetivo contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la finalización de estudios, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica.

-Para los adultos mayores: El subsidio habitacional que brinda el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)²¹, el cual consiste en un aporte económico para la cobertura de problemáticas habitacionales que forman parte de la vida de las personas afiliadas con vulnerabilidad crítica ante las diferentes circunstancias sociales y/o económicas que ponen en riesgo la estabilidad en la vivienda y el acceso a los servicios, afectando sensiblemente la calidad de vida de los adultos mayores.

- Para las personas víctimas de violencia de género que se ven obligadas a abandonar su hogar: El Programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en Situación de Riesgo por Violencia por Razones de Género “Acompañar”, formalizado mediante Decreto N° 734/2020²², que tiene por objeto acompañar a mujeres y LGTI+ en situación de violencia en todo el país, brindando asistencia económica y apoyo integral.

El programa “Línea 144”²³ del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad que brinda asistencia, asesoramiento y contención a mujeres y LGBTI+ en situación de violencia de género y el Programa Las Víctimas contra las Violencias del, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para quienes sufren violencia por ser mujer o LGTBI+, que cuentan entre otras acciones con dispositivos de alojamiento hogares de protección integral²⁴.

²⁰ <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>

²¹ <https://www.pami.org.ar/tramite/subsidio-asistencia-habitacional#>

²² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/341971/norma.htm>

²³ <https://www.argentina.gob.ar/generos/linea-144>

²⁴ <https://www.argentina.gob.ar/justicia/violencia-familiar-sexual>

-Para las comunidades indígenas: la Ley N° 26.160²⁵ y sus correspondientes prorrogas, declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas y suspende los desalojos.

-Para los jóvenes separados de sus familias de origen o personas encargadas de su cuidado: mediante Ley N° 27.364²⁶ se creó el “Programa de Acompañamiento para el Egreso de Adolescentes y Jóvenes sin Cuidados Parentales”, la cual prevé que a partir del momento en que salen de los dispositivos de cuidado formal, los jóvenes tienen derecho a un subsidio, permitiendo que los jóvenes mayores de 21 años que estudian o se capacitan en un oficio pueden continuar en el Programa.

- Para quienes padecen problema de salud mental: existen los Dispositivos de Inclusión Habitacional²⁷ en el marco del Plan Nacional de Salud Mental²⁸ para personas que padecen enfermedades mentales, estos dispositivos y recursos habitacionales son parte de una política integral cuyo objetivo es brindar respuestas socio-sanitarias para aquellas personas con padecimiento mental que se encuentran realizando un tratamiento ambulatorio, o en condiciones de ser externadas de instituciones monovalentes de salud mental (públicas o privadas) y que no cuentan con otras posibilidades de acceso a una vivienda digna en la comunidad.

-Para los grupos en situación de vulnerabilidad en general: A nivel nacional, por Ley N° 24.464 se creó el Sistema Nacional de la Vivienda (SNV)²⁹, cuyo objetivo es facilitar el acceso a la vivienda digna de los sectores de menos recursos.

-La Ley N° 27.453³⁰ declaró de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares y dispone la suspensión de todos los desalojos por 4 años de las personas que residen en un barrio popular incluido en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), actualmente prorrogada por la Ley N° 27.694.

²⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/texact.htm>

²⁶ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27364-276156/texto>

²⁷ <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/pautas-organizacion-funcionamiento-salud-mental-2019.pdf>

²⁸ http://www.mpdneuquen.gob.ar/images/plan_nacional_de_salud_mental_2021_2025.pdf

²⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16331/texact.htm>

³⁰ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>