

# SEÇÃO I – ARTIGO INTERNACIONAL

## Zonas de Promoción del Hábitat Social: avances y potencialidades en Argentina

### Fernanda Levenzon

Abogada (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, revalidado por la Universidad de Buenos Aires), Magister en Derechos Humanos y Derecho Constitucional (Universidad de Palermo), especialista en Políticas de Suelo Urbano y Derecho Urbanístico y Gestión del Suelo (LILP). Investigadora, docente y consultora en temas de derecho a la vivienda y Derecho Urbano. Ha sido asesora legal del Centre on Housing Rights and Evictions, investigadora y docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento, abogada en la Defensoría del Pueblo de la CABA, entre otros. Actualmente es asesora legal en la Dirección de Acceso al Suelo Urbano, dependiente de la Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2698-7535>.

---

**Resumo:** El presente ensayo explora los lineamientos legales, potencialidades y obstáculos respecto de la implementación de las Zonas de Promoción del Hábitat Social, inscriptas en marcos normativos provinciales –entre ellos la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires–, en forma conjunta con las herramientas del régimen de integración socio urbana creado por la ley nacional 27.453.

**Palabras llave:** Hábitat social. Zonificación. Ordenamiento territorial. Integración socio urbana. Regularización dominial.

**Sumario:** 1 Introducción – 2 Aspectos generales del marco legal urbano argentino – 3 La integración socio urbana de los barrios populares y la Ley 27.453 – 4 El concepto de zonas especiales de interés social – 5 La previsión normativa de las ZPHS en Argentina y los primeros desarrollos concretos – 6 Desafíos y potencialidades del instrumento – Referencias

---

## 1 Introducción

La problemática de la informalidad urbana se presenta de manera similar en las ciudades latinoamericanas, pues es resultado de la imposición de un mismo modelo socioeconómico de corte netamente neoliberal en simultáneo a la aceleración de los procesos de urbanización, lo que profundizó fenómenos de desigualdad, fragmentación, segregación socioespacial y degradación ambiental. Como consecuencia, la ocupación de una porción del espacio urbano –generalmente en suelo no apto y sin acceso a servicios e infraestructura– ha ocurrido mediante

procesos espontáneos en los cuales consolidaron los barrios populares a fines de satisfacer la necesidad vital de acceso a la vivienda y a la tierra urbana de vastos sectores poblacionales.

Ese origen en común demuestra la importancia de establecer un intercambio permanente entre los países de la región que permita diseñar políticas y normas urbanas que logren prevenir y remediar la informalidad urbana como resultado la falta de acceso al suelo urbanizado y bien localizado para la población más vulnerable. En ese contexto, la experiencia de las Zonas Especiales de Interés Social de los municipios brasileños fue incorporada en Argentina y se encuentra inscripta en el marco legal de diversas provincias y municipios, en la forma de las Zonas de Promoción del Hábitat Social o también por medio de otras nomenclaturas. No obstante, ese instrumento presenta diversas potencialidades aun sin explorar en Argentina, en particular si tomamos en consideración los avances existentes respecto del régimen de integración socio urbana en el ámbito nacional.

El presente artículo busca hacer un análisis sobre el marco jurídico normativo existente en Argentina que fundamenta la constitución de las Zonas de Promoción del Hábitat Social sobre área de ocupación informal. Para tan fin, inicialmente se hará un recorrido por el marco normativo del ordenamiento territorial urbano en el país y el régimen de integración sociourbana. En segundo lugar, se realizará una breve conceptualización sobre las ZEIS y su desarrollo en la experiencia brasileña. Asimismo, se presentará un recorrido sobre las experiencias normativas respecto de las ZPHS en el ámbito provincial y municipal en Argentina. Desde ya, se aclara que se trata de un listado de normas que habilitan el instrumento, sin un análisis profundo sobre sus resultados, dado el carácter reciente de esas experiencias. Por último, se hará un análisis sobre los desafíos y potencialidades de esa herramienta en combinación con el marco normativo existente.

## 2 Aspectos generales del marco legal urbano argentino

Como punto de partida para el presente análisis, es importante tejer algunas consideraciones respecto del marco constitucional en el cual se inserta la normativa urbana argentina. El primer dato de relevancia es Argentina es un Estado Federal, en el que sistema constitucional la distribución de competencias aplica el principio de la reserva, es decir, las provincias son las titulares de todas las atribuciones excepto aquellas que hayan sido delegadas a la Nación en forma expresa en el texto de la Constitución Nacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Constitución Nacional, art. 121: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".

En ese contexto, y toda vez que las provincias tienen la titularidad o dominio originarios de los recursos naturales,<sup>2</sup> se ha interpretado tradicionalmente que conservan la competencia para regular el uso del suelo y el ordenamiento urbano, siempre que se observen los objetivos y principios constitucionales. Sin embargo, en la reforma constitucional de 1994 se introdujo un artículo<sup>3</sup> sobre el derecho al ambiente y la política ambiental, que atribuye a la Nación la potestad de elaborar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente, mientras las provincias conservan la competencia de elaborar normas complementarias.<sup>4</sup> Esa novedosa modalidad de articulación para una facultad concurrente ha sido objeto de diversos debates y viene siendo progresivamente definida por la jurisprudencia.

Asimismo, a partir de esa modificación, parte considerable de la doctrina interpreta que esa norma es aplicable respecto a la política urbana.<sup>5</sup> Ello ha fortalecido la argumentación en favor de una ley marco nacional, y ha dado lugar a que se presenten proyectos sobre la materia, pero hasta el momento no se logrado el consenso y voluntad política necesarios para que se apruebe una ley con esas características.

Con relación al rol de los municipios, la referida norma constitucional ambiental también dispone que esa regulación no debe afectar las jurisdicciones locales. Se debe considerar que, si bien la reforma de 1994 ha reconocido la autonomía municipal como un piso, la potestad regulatoria de los municipios está limitada a lo dispuesto en las constituciones provinciales o leyes orgánicas, que regulan el alcance y contenido de dicha autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.<sup>6</sup> Como resultado, los municipios revisten diferentes roles y niveles de autonomía según las particularidades de cada ordenamiento provincial.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Constitución Nacional, art. 124: "(...) Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

<sup>3</sup> Constitución Nacional, art. 41: "(...) Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales (...)".

<sup>4</sup> Esa norma constitucional es el fundamento para la aprobación de leyes de presupuestos mínimos ambientales, entre ellas: Ley 25.675 – Ley General de Ambiente; Ley 26.331 -Protección Ambiental de Bosques Nativos, Ley 26.639 – Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares.

<sup>5</sup> Véase por ejemplo PETRELLI, Hernán. *El Derecho y la gestión urbana: guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*. 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2020, y TALLER, Adriana y ANTIK, Analía. *Curso de Derecho Urbanístico*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni editores, 2011, 392 p. 38 y ss.

<sup>6</sup> Constitución Nacional, art. 123- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

<sup>7</sup> Así, Marchiaro define la autonomía municipal como relacional, la cual podrá ser plena y semiplena o relativa. Como consecuencia, se tiene una fuerte dispersión y dinamismo, de tal manera que no hay claridad sobre el número de municipios, calculándose alrededor de 1165 municipios y 1086 gobiernos locales sin estatus municipal de dependencia provincial, además de alrededor de 300 gobiernos locales creados por municipios. Se estima que el número total de gobiernos locales argentinos es alrededor de 2600. (MARCHIARO, Enrique

Por último, se destaca que diversas provincias han aprobado leyes de ordenamiento territorial, y que algunas de las más recientes de ellas recaban principios y objetivos que advienen de una perspectiva de derecho constitucional y derechos humanos, como el derecho a la ciudad y a la vivienda, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano.

Se podría afirmar que la más emblemática de ellas es Ley 14.449 –Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (en adelante LAJH)– que, si bien no deroga el cuestionado y obsoleto Decreto-Ley 8912/77 sobre el de ordenamiento territorial y uso del suelo, lo modifica estructuralmente. Esa norma representa un hito para el Derecho Urbano argentino, no solo porque se aprobó en la jurisdicción más poblada del país que concentra el 38% del total poblacional, pero además debido a que se originó a partir de un proceso de movilización social,<sup>8</sup> propició un marco legal para los procesos participativos (Consejo Provincial y consejos locales de Vivienda y Hábitat) y además es el motor generador de una infinidad de experiencias locales novedosas de aplicación de instrumentos urbanísticos.

Además, otras provincias que cuentan con normas generales de ordenamiento territorial son Córdoba (Ley 9841 –regulación de los usos del suelo en la región metropolitana de Córdoba), Mendoza (Ley 8051 –de ordenamiento territorial y usos del suelo) y Jujuy (Ley 6099 –ordenamiento territorial, uso y Parcelación del suelo).

Se destacan también las recientes aprobaciones de normas destinadas a crear y regular el Régimen Jurídico del Ordenamiento Territorial en las provincias de La Rioja en 2021 (Ley 10.393 –de desarrollo territorial y hábitat adecuado) y Chaco en 2022 (Ley 3677 –de desarrollo territorial y hábitat adecuado), las cuales recaban los principios e instrumentos de derechos urbanos basados en el derecho a la ciudad y a la vivienda.

Por ende, mientras no exista una norma nacional con lineamientos generales sobre el ordenamiento territorial, las provincias regulan integralmente la materia en su normativa, y algunas de ellas han desarrollado normativas que incorporan los principios –y también instrumentos– de la política urbana en perspectiva constitucional y de derechos humanos. En ese contexto, y como veremos más adelante, algunas de las normas provinciales incorporan el concepto de las Zonas de Promoción del Hábitat Social, abriendo el camino para la aplicación local del instrumento.

José. *La autonomía municipal en el derecho ambiental y urbano argentinos*. 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediar, 2022, p. 22 y ss.).

<sup>8</sup> La ley fue aprobada en noviembre de 2012 luego de cuatro años de discusión, con un fuerte impulso por parte organizaciones sociales y universidades públicas, además de haber sido objeto de fuertes resistencias por parte de distintos sectores de poder (ARENAZZA, Soledad, CARBALLO, Franco et al. *Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación*. 1 ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS, 2017. p. 5).

### 3 La integración socio urbana de los barrios populares y la Ley 27.453

Con relación a la integración socio urbana de los barrios populares, se ha avanzado particularmente en la consolidación de un marco normativo de ámbito nacional con herramientas para la intervención en el territorio. El primer antecedente es la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) por medio del el Decreto 358/2017, a partir de un relevamiento nacional impulsado por organizaciones sociales, lo que permitió identificar y mapear los barrios populares del país, conformando un registro oficial con información sociodemográfica y georeferenciada.<sup>9</sup> Dicho registro identificó a 4416 barrios populares –número de que fue ampliado en el año 2021 a 5.687– donde habitan aproximadamente 5 millones de personas. Por medio del Decreto, se creó también el Certificado de Vivienda Familiar, documento emitido a los integrantes de las viviendas ubicadas en aquellos barrios, que consiste documento suficiente para acreditar el domicilio, la posesión de la vivienda y del suelo, solicitar la conexión a los servicios básicos, entre otros.<sup>10</sup>

A su vez, la ley 27.453 se sancionó en 2018 y dispone sobre el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Es significativo que la norma haya sido aprobada por unanimidad en Senado y Cámara de Diputados, con un amplio apoyo por parte de los diversos sectores políticos, hecho que da cuenta de la urgencia en abordar la problemática de la informalidad urbana por medio de una política de Estado integral y largo plazo. Entre los puntos principales de esa norma, se destacan la suspensión de los desalojos en todos los barrios del RENABAP por 4 años –prorrogado por más 10 años por una modificación a la ley en 2022–, la declaración de interés público del régimen de integración socio urbana de los barrios populares, la declaración de utilidad pública de la totalidad de los inmuebles sobre los cuales se asientan los barrios populares y de que están sujetos a la expropiación, la previsión de creación de un fideicomiso con el objeto de financiar las acciones para la implementación de la ley.

En ese contexto, el nuevo marco normativo arriba descripto viene a suplir la ausencia de una política de integración socio urbana y de instrumentos concretos para la regularización dominial. Con relación al tema del presente ensayo, se pueden destacar algunos aspectos relevantes.

<sup>9</sup> El criterio normativo para la definición de los barrios populares que integran el Registro es: “se encuentren integrados con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)” (art. 1º Decreto 358/2017).

<sup>10</sup> Ver MONTICELLI, Fernanda García. Registro Nacional de Barrios Populares: avances y deudas pendientes. In: Palabras del Derecho, publicado el 23 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.palabrasdelderecho.com.ar/articulo.php?id=2043>.

En primer lugar, el Estado reconoce y registra en forma inequívoca la posesión de los habitantes de los barrios populares, lo que se certifica por medio de la entrega del Certificado de Vivienda Familiar. Como un segundo aspecto, configura un cambio en el paradigma de la regularización dominial, pues apunta a una regularización colectiva o masiva y que va de la mano con la integración socio urbana. En tercer lugar, permite a los diferentes niveles del estado intervenir en la integración socio urbana de los barrios informales, removiendo obstáculos jurídicos formales. Por último, el Registro Nacional de Barrios Populares es una herramienta de gran utilidad que permite a todos los niveles de gobierno conocer con precisión la configuración de la informalidad urbana en el territorio, y en particular los Municipios disponen de un insumo para el diseño de sus políticas y normativas.

## 4 El concepto de zonas especiales de interés social

En forma preliminar, cabe recuperar el concepto de “Zoning” o zonificación, que se refiere a una técnica por medio de la Administración municipal impone una limitación administrativa a la propiedad privada, a través de la división de la ciudad en zonas y regula el uso del suelo y las posibilidades de edificación. En las ciudades argentinas, esa y otras técnicas del desarrollo urbanístico planificado se ha incorporado al modelo español de la cuadrícula amanzanada.<sup>11</sup>

De esse modo, esa técnica fue mejorada por medio de las zonas especiales de interés social (ZEIS), que fueron concebidas en la experiencia de la gestión municipal en Brasil como “uma categoria especial de zoneamento, tem o objetivo de estabelecer normas específicas de ocupação e uso do solo para evitar a ação da especulação imobiliária e orientar a urbanização, a regularização fundiária e a gestão democrática nos territórios populares”.<sup>12</sup>

Se trata, pues, de la aplicación de la zonificación como un instrumento de gestión democrática de las ciudades, que favorece la política urbana para la habitación social, en el que se determinan normas e índices urbanísticos propios, que habilitan la implementación de planos urbanísticos especiales que difieran de los parámetros generales de uso y ocupación del suelo.<sup>13</sup>

El instrumento tiene, además, como objetivo, reconocer e incorporar en la legislación urbanística el barrio popular con su propia morfología, de forma a habilitar

<sup>11</sup> TALLER, Adriana y ANTIK, Analía. *Curso de Derecho Urbanístico*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni editores, 2011, 392 p. p. 34-35

<sup>12</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade: as ZEIS em disputa para promoção do direito à moradia. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. 1. ed., São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. p. 55.

<sup>13</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. 20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento social e a moradia adequada no espaço urbano. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. 1. ed., São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. P. 62.

la prestación de los servicios e impedir la remoción de sus habitantes, además de frenar el accionar especulativo del mercado inmobiliario sobre la zona.

Como ha sido ampliamente documentado, el instrumento fue creado en municipios de Salvador y Recife, en el marco de experiencias de regularización dominial de asentamientos informales, y fue siendo progresivamente incorporado al marco legal de otras municipalidades. Más tarde, a partir del ejemplo de Diadema, SP, las ZEIS también fueron aplicadas para la demarcación de áreas vacías, para fines de reserva de tierra urbana destinada a la producción de habitación de interés social.

Como antecedente, también se puede nombrar la flexibilización de los parámetros para la urbanización por medio de la Ley Federal 9.785/99, en aquellos loteos que fuesen declarados por ley como zonas habitacionales de interés social (ZHIS), que habilitaba una infraestructura menos completa de que aquella establecida hasta entonces por la Ley de Parcelación del Suelo Urbano. Ello dio lugar a que en la década de 1990 un número importante de municipios hayan aplicado ese instrumento. Sin embargo, como apuntan Rolnik y Santoro, lo mismo tenía el “objetivo de diminuir custos de produção de lotes populares para os empreendedores, buscando assim baratear a intervenção pública e estimular a entrada dos empreendedores privados neste mercado”.<sup>14</sup>

Su inclusión en el Estatuto da Cidade (Ley Federal 10.257/01) como un instrumento de la política urbana impulsó su aplicación en el país como una herramienta de reconocimiento de derechos y ampliación del acceso a la tierra urbana, al punto en que se ha registrado que 55,1% de los municipios brasileños contaban con las ZEIS en su legislación en el 2018 (IBGE, 2019).<sup>15</sup>

Cabe remarcar que las zonas especiales de interés social tuvieron una definición en el marco legal brasileño por medio de la Ley Federal nº 11.977, en tanto: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 47, V, artículo no vigente).

De dicha definición, se extraen por lo menos tres características mínimas principales. En primer lugar, respecto a su forma, debe ser creada por medio de norma municipal con rango de ley (Plan Director o ley municipal específica). En segundo lugar, se delimita que su objetivo debe contener la satisfacción de la vivienda a la

<sup>14</sup> ROLNIK, Raquel e SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Documento de Trabalho do Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

<sup>15</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade: as ZEIS em disputa para promoção do direito à moradia. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. 1. ed., São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. p. 56.

población de escasos recursos. Por último, respecto a su contenido, deben prever reglas específicas de parcelación, uso y ocupación del suelo.

## 5 La previsión normativa de las ZPHS en Argentina y los primeros desarrollos concretos

De manera similar al derecho urbano brasileño, en Argentina se vienen incorporando un régimen específico de zonificación para zonas de especial interés público, con el propósito de resguardarlas del accionar del mercado inmobiliario y destinarlas a aquellas personas que no poseen recursos para acceder al suelo urbano bien localizado.

Las Zonas de Promoción del Hábitat Social (en adelante “ZPHS”), son definidas como áreas del perímetro urbano destinadas a la vivienda de interés social, delimitadas por un instrumento legal (en el Código Urbano o por ordenanza particular), que se someten a un régimen específico de parcelación, uso y ocupación del suelo. Pueden establecerse sobre terrenos previamente ocupados por barrios populares en proceso de integración socio urbana, así como también en áreas vacías o subutilizadas para constituir reserva de suelo para programas de vivienda de interés social o lotes con servicios. Se pueden regular en normativas de diferente jerarquía y distintas zonificaciones según su categoría.

Como se ha referido, la LAJH (Ley 14.449) de la Provincia de Buenos Aires es un hito en la política urbana de Argentina, debido a que incorpora principios ordenadores de esa política e instrumentos de la gestión urbana para su concreción. En la sección IV del capítulo IV sobre instrumentos de actuación, la ley prevé las Zonas de Promoción del Hábitat Social, que se clasifican en dos modalidades distintas: zonas especiales y reservas de tierra según se trate de predios ocupados o vacantes, respectivamente.<sup>16</sup>

La ley dispone que dichas zonas especiales y reservas de tierras deberán ser creadas por planes y normas urbanísticas municipales, las que pueden tener tres finalidades: 1. asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial; 2. resguardar la permanencia de la

<sup>16</sup> “ARTÍCULO 44.- Zonas especiales y reservas de tierra. Los planes y normas urbanísticas municipales establecerán en forma explícita zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas. ARTÍCULO 45.- Zonas de Promoción del Hábitat Social. En los predios calificados como Zonas de Promoción del Hábitat Social, los Municipios podrán determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos, a los efectos de facilitar el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo anterior. La identificación de terrenos debe realizarse en función del déficit urbano habitacional y las proyecciones de crecimiento urbano y poblacional.”

población residente; y 3. promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

Específicamente respecto a las ZPHS, la ley aclara que los Municipios podrán determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento. Asimismo, aclara que son dos los criterios para la identificación de los terrenos: el déficit habitacional-urbano y las proyecciones de crecimiento urbano y poblacional.

En ese punto, queda evidente que la nueva normativa cambia la lógica del aún vigente Decreto-ley 8912, que establece exigencias muchas veces dificultosas para los proyectos de urbanización, y constituye un factor legal que ha dificultado el acceso al suelo urbano bien localizado a los sectores más pobres. Ello se complementa con el art. 20 de la LAJH, que dispone que, para los proyectos de producción social del hábitat, lotes con servicios, mejoramiento de viviendas y urbanización progresiva, se pueden admitir parcelas, unidades, espacios circulatorios y dotaciones de estacionamientos diferentes a los establecidos por el Decreto-ley 8912, desde que cumplan condiciones mínimas de habitabilidad y funcionalidad urbana y ambiental.

Es importante hacer referencia a algunos aspectos del régimen normativo de las ZPHS. Primero, la LAJH recoge la experiencia brasileña adoptando las ZEIS en sus dos modalidades originales, siempre con en foco en la producción de habitación de interés social. Por otro lado, la norma confiere un mayor protagonismo a los municipios, debido a que disponen de un instrumento de intervención en el proceso de urbanización en su territorio. Además, ellos figuran como responsables por identificar estas áreas en su territorio y aprobar la zonificación correspondiente, estableciendo los diferentes parámetros.<sup>17</sup>

En sentido similar, en las dos provincias que aprobaron recientemente leyes de ordenamiento territorial, se establecen las ZPHS como una herramienta de política urbana a ser desarrollada por los municipios. Así, se pueden mencionar los art. 13 y 14 de Ley 10.393 –de desarrollo territorial y hábitat adecuado de la Provincia de La Rioja– y art. 16 y 17 de la Ley 3677 –Lineamiento de desarrollo territorial y un hábitat adecuado de la Provincia de Chaco.

Otro antecedente que amerita ser citado es la Resolución del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de Nación N° 2/2021, que incluye dentro de sus instrumentos de política territorial, las Zonas de Promoción del Hábitat Social en “tierras vacantes u ocupadas estableciendo reservas de tierra para la construcción

<sup>17</sup> SCATOLINI, Luciano. *Hábitat: hacia un nuevo paradigma urbano*. Universidad Nac. de La Plata y Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2014, p. 189 y ss.

de viviendas nuevas y estándares urbanísticos que permitan la regularización urbana y dominial”.

En el ámbito municipal, se registran algunos muy recientes avances en la elaboración de normativa que delimita la zonificación especial para interés social. En el caso de la Municipalidad de Corrientes, el Código de Planeamiento Urbano, en la Sección 5.7.1, crea las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), a partir de una modificación introducida por la Ordenanza N° 6840. Según la norma, esas zonas “refieren a las áreas donde existen ocupaciones irregulares de carácter precario, que deben ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específicos”. Asimismo, deben garantizar un “tratamiento legal y urbanístico para realidades diferenciadas, promoviendo mejores condiciones de hábitat y la integración física y social a la ciudad”. Se prevé un Plan Especial de Ordenamiento Urbano, para la urbanización o mejoramiento de esas Zonas.

En ese sentido, claramente el concepto que trae el Código de la ciudad de Corrientes coincide con el desarrollado en el marco legal brasileño respecto a su contenido y finalidades. Sin embargo, la norma trae una innovación importante respecto a la delimitación de esas zonas. Aclara que corresponde esa zonificación a los inmuebles incluidos en la Ley 27453 de Integración Socio Urbana, además de las áreas que en futuro venga a determinar la Secretaría de Desarrollo Urbano. Por medio de esa disposición, se hace una interesante coordinación entre la normativa nacional y la municipal, aplicando el Registro Nacional de Barrios Populares como un recurso para el desarrollo de las políticas urbanas del municipio, sin perder la potestad municipal de delimitar nuevas zonas según su criterio.

Además, la norma en su Sección 5.7.2 trata de las ZEIS sobre vacíos urbanos, las que nombra como Zonas Especiales de Desarrollo Prioritario (ZEPD), que se establecerán sobre sectores vacantes o subutilizados, en las cuales el Municipio podrá establecer plazos para urbanizar y edificar, en cumplimiento del interés social.

EL Municipio de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, por medio de la Ordenanza N° 28.246 del 2018 creó el “Programa de integración socio urbana de barrios informales” para 66 barrios que se identifican en la misma ordenanza como anexo. Asimismo, dispone que dichos barrios –y los que incorpore a futuro el Departamento Ejecutivo– quedan categorizados como “zonas especiales y reservas de tierra”, gozando de todas las características, excepciones a las normas de planeamiento y beneficios previstos en la Ley N° 14.449 (LAJH). La delimitación de cada uno de los barrios es una incumbencia del Departamento Ejecutivo.

En la Ciudad de Córdoba, en diciembre de 2022 se aprobó por medio de la Ordenanza n° 13.332 el Régimen para la Regularización e Integración Socio Urbana de los Barrios Populares. La norma posee muchos aspectos a destacar. En primer lugar, incluye en su Régimen los barrios populares que son parte del listado del

RENABAP, de manera a aplicar el registro nacional como un insumo para la local. En segundo término, dispone que la inclusión en dicho Régimen implica excepciones a las Ordenanzas de Fraccionamiento, Ocupación y Uso del Suelo. En tercer lugar, dispone que se determinara una Zona Especial de Integración Urbana (ZEIU), según los polígonos integrantes del Renabap, al cual se establecen normas urbanísticas especiales de parcelación, uso de la tierra y ocupación para la regularización dominial e integración de asentamientos precarios, y posibilita la creación de parámetros específicos a cada barrio. Por último, la norma establece el procedimiento, la autoridad de aplicación y organismos intervinientes para la formulación de la ZEIU.

Respecto a la demarcación de barrios específicos como ZEIS, se puede hacer referencia al Barrio Campo Tongui, perteneciente a la Municipio de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires. Por medio de la ordenanza 17.756 del año 2020, se ha dispuesto entre otros la creación de una Zona Particularizada de Promoción del Hábitat Social en el partido de Lomas de Zamora, constituida por dicho barrio. Es de señalarse que el marco normativo que habilita y promueve la instalación de la referida ZPHS es la ya mencionada LAJH.

Asimismo, a ordenanza insta al Departamento Ejecutivo Municipal a adecuar a los términos de la LAJH los planes de ordenamiento que refieran a los barrios incorporados al Registro Provincial de Villas y Asentamientos de la provincia de Buenos Aires y a determinar Zonas de Promoción del Hábitat Social a fin de poner en marcha procesos de integración urbana y dominial y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

Como se puede apreciar, hay un creciente número de normas provinciales y locales que pasan a incorporar las ZPHS, algunas en forma bastante reciente, lo que dificulta el análisis de su impacto sobre los procesos de regularización dominial. Por otro lado, si tomamos el ejemplo de la LAJH de la provincia de Buenos Aires, podemos observar que todavía es escasa su implementación si se lleva en consideración los 10 años de vigencia de la ley.

## 6 Desafíos y potencialidades del instrumento

De lo expuesto, se desprende que las ZPHS es una herramienta que está a disposición de los gobiernos locales, ya prevista en la normativa de algunas provincias, que pueden ser de gran relevancia en los procesos de integración socio urbana y a la protección de los barrios populares frente a la expulsión por las presiones del mercado inmobiliario.

Se ha observado que de la mayoría de los ejemplos recabados son de municipios de la provincia de Buenos Aires, en donde existe una ley marco que dispone sobre el instrumento. Sin embargo, el reciente ejemplo de la normativa aprobada en la Ciudad de Córdoba informa que no existe un obstáculo a la implementación

de las ZPHS en aquellos municipios para los cuales no rige una ley provincial que se refiera al instrumento. Es decir, los municipios se encuentran habilitados a crear dichas zonas en el marco de sus potestades.

Un aspecto relevante de las normas analizadas es la combinación de las ZPHS con la información georreferenciada de los barrios populares constante en el Registro Nacional de Barrios Populares. Con relación a ello, es importante recordar que Ley 27.543 crea una política de integración socio urbana, en la cual existe un margen de 10 años de prohibición de desalojos, periodo en que se garantiza la seguridad jurídica en la tenencia de los habitantes de los barrios populares. Para los tiempos de los procesos regularización dominial, y considerando que son más de cinco mil barrios en Argentina, ese plazo puede ser insuficiente. En ese sentido, se requiere que todos los niveles de gobierno se comprometen con el objetivo de lograr la integración sociourbana. Los gobiernos locales tienen la capacidad de proteger esos barrios ante eventuales avances del mercado, que los procesos de integración socio urbana no culminen en la generación de nuevas desigualdades socioespaciales.

Así, las normas locales sobre ZPHS son complementarias a la 27453, y permiten la sostenibilidad de los proyectos de integración socio urbana, ya que definen aspectos que no se pueden regular en el marco nacional, como los índices constructivos, desincentivo a la especulación inmobiliaria, creación de un plan de regularización de forma participativa.

Por último, pero no menos importante, es crucial que las normas que vengan a ser aprobadas en la creación de las ZPHS posean un nivel de detalle alto y ostenten operatividad inmediata, generando capacidades para que los gestores locales puedan avanzar en la integración socio urbana. Además, deben asegurar la definición de planes de regularización dominial con participación popular, y con el uso combinado de instrumentos jurídicos de regularización dominial existentes.

---

**Abstract:** This essay explores the legal guidelines, opportunities and obstacles regarding the implementation of Areas for Social Habitat Promotion, that are found in the legal framework of different provinces Argentina –among them the Law on Fair Access to Habitat of the Province of Buenos Aires–, jointly with the tools of the socio-urban integration regime created by national law 27453.

**Keywords:** Social habitat. Zoning. Territorial ordering. Socio-urban integration. Land regularization.

---

## Referencias

ARENAZZA, Soledad, CARBALLO, Franco et al. *Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación*. 1 ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS, 2017. 83p.

CASIMIRO, Lúgia Maria Silva Melo de. 20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento social e a moradia adequada no espaço urbano. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. 1. ed., São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade: as ZEIS em disputa para promoção do direito à moradia. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. 1. ed., São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021.

MARCHIARO, Enrique José. *La autonomía municipal en el derecho ambiental y urbano argentinos*. 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediar, 2022. 268p.

MONTICELLI, Fernanda García. Registro Nacional de Barrios Populares: avances y deudas pendientes. In: Palabras del Derecho, publicado el 23 de noviembre de 2020.

PETRELLI, Hernán. El Derecho y la gestión urbana: guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio. 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2020. 126p.

ROLNIK, Raquel e SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Documento de Trabalho do Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SCATOLINI, Luciano. *Hábitat: hacia un nuevo paradigma urbano*. Universidad Nac. de La Plata y Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2014.

TALLER, Adriana y ANTIK, Analía. "Curso de Derecho Urbanístico". Santa Fe: Rubinzal-Culzoni editores, 2011, 392 p.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LEVENZON, Fernanda. Zonas de Promoción del Hábitat Social: avances y potencialidades en Argentina. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 21-33, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART01

---