

Contribución de la Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial de la 1º, 3º y 4º Circunscripción Judicial a la regularización dominial y al saneamiento de la titulación en la provincia de Mendoza

ALFONSO, Paula

Directora de la Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial de la 1ª, 3ª y 4ª Circunscripción. Poder Judicial de Mendoza. Doctoranda en Ciencias Jurídicas y Sociales (Tesis en curso) por la Universidad de Mendoza. Especialista en Derecho Civil, Notarial y Registral.

*“Preguntaron: ¿cómo es posible que en América Latina
haya tanta tierra sin gente y tanta gente sin tierra?
Les respondieron a balazos.”*

Eduardo Galeano.

Introducción

Se comenzará haciendo referencia al contexto latinoamericano en materia de ocupación de la tierra y a sus diversos paradigmas normativos.

Se expondrá la situación en la provincia de Mendoza y se enumerará la normativa dictada a fin de lograr la constitución del estado parcelario, así

como titulaciones judiciales y notariales masivas.

A continuación, se desarrollarán solamente dos supuestos: la ley 4.711 de colonización y la ley 8475 reglamentaria de la ley 24.374, en cuya sanción la Dirección de Registros Públicos de la 1º, 3º y 4º Circunscripción Judicial⁽¹⁾ tuvo activa participación.

En relación a la Ley 4.711 de Colonización se analizará, en particular, a su reforma por Ley 9.631 para adecuarla a la actual realidad productiva provincial.

Se detallará el contenido de la ley 8.475, las innovaciones introducidas, la calificación registral y registración de las escrituras autorizadas en su consecuencia; así como a su reforma por Ley 9.602.

Por último, se enunciarán algunas conclusiones sobre las contribuciones de los diferentes actores del ecosistema inmobiliario en materia de regularización dominial y saneamiento de títulos en la provincia de Mendoza.

Contexto latinoamericano y provincial. Paradigmas normativos

El neoliberalismo dominante, apoyado en criterios de individualismo extremo y con la reducción hasta la desaparición del Estado como regulador del acceso a la ciudad a partir de las políticas públicas (suplantadas por el capital inmobiliario como planificador del territorio), condujo en pocos años a la separación de la sociedad suburbana en dos mundos de conflictiva coexistencia sobre el mismo espacio, expresado a través de un proceso de desigualdad en la apropiación de la valorización del suelo y de un consumo de bienes sociales diferenciado e inequitativo. Convertido el suelo urbano en una mercancía escasa y de oferta rígida, las urbanizaciones privadas compiten con las urbanizaciones “informales” (ocupaciones, asentamientos y villas miseria) desplazándolas cada vez más lejos de las oportunidades que la ciudad ofrece (medios de transporte, calidad de equipamiento y servicios...⁽²⁾).

Edesio Fernandes⁽³⁾ nos enseña que las soluciones informales han generado más y mejores opciones de acceso al suelo urbano y a la vivienda en la ciudad, que todas las políticas públicas juntas. Pero han originado enormes costos ambientales, sociopolíticos y sociojurídicos, ciudades fragmentadas, sin integración socioespacial; cuya administración es muy compleja, cara e ineficiente y caracterizadas por la precariedad ambiental, social, constructiva y financiera.

Sostiene que es preciso reaccionar –a través de políticas, leyes y acciones sociales, individuales, estatales y económicas –ante los enormes desafíos contemporáneos asociados con la expansión urbana- como el cambio climático, los desastres naturales, la crisis del agua y las migraciones domésticas e internacionales.

Concluye que la informalidad es la regla y no la excepción. Es la manera fundamental de producir ciudades; no es un síntoma de un modelo de desarrollo territorial, sino que es el modelo hecho mismo, es algo que está ahí y que no solo pasa en las grandes ciudades.

Lo expresado implica que en las lógicas formales con políticas sustentables de hábitat primero se urbaniza, luego se lotea y más tarde se ocupa la tierra. En cambio, en las lógicas informales que caracteriza a la posesión para el hábitat en los sectores populares, ocurre el proceso inverso: primero ocupo, luego loteo y finalmente, en el mejor de los casos, urbanizo.

Las políticas públicas de fines de siglo XX, vinculaban la regularización dominial con el saneamiento titulatorio, basándose en una visión estrecha de la adquisición del derecho de dominio. Por lo que se caracterizaron por el dictado de normas dirigidas exclusivamente a la obtención del título suficiente⁽⁴⁾.

Las propuestas normativas del siglo XXI, en cambio, interpelan la integración urbana, el derecho al ambiente sano y a una ciudad asequible⁽⁵⁾.

No obstante, los nuevos paradigmas en que se basan las normas dic-

tadas, los mismos problemas continúan sin respuestas políticas, sociales y jurídicas adecuadas.

Situación en Mendoza

La provincia no ha sido ajena al proceso informal de ocupación de la tierra. En ese sentido, actualmente existen personas que habitan en:

- a. loteos sin obras y servicios mínimos, cuyos planos no pueden ser visados por la Dirección Provincial de Catastro, por no cumplir con la ley de loteos n°4.341⁽⁶⁾ y/o con la ley de Preservación del Medioambiente n°5.961⁽⁷⁾.
- b. grandes condominios en zonas en las que no está permitido el fraccionamiento jurídico de la tierra por diversas razones medioambientales⁽⁸⁾.
- c. inmuebles a nombre de Cooperativas de Vivienda, las que una vez concluido el barrio o incluso con anterioridad han dejado de funcionar, con lo cual no existen representantes legitimados que puedan comparecer a otorgar el acto,
- d. inmuebles a nombre de personas fallecidas cuyos herederos no pueden ponerse de acuerdo, o algunos de éstos han fallecido, se encuentran fuera del país, o respecto de los cuales nunca se iniciaron los respectivos juicios sucesorios.
- e. inmuebles con grandes deudas por tasas y servicios, no contándose con recursos económicos suficientes para afrontarlos.
- f. inmuebles que se encuentran embargados o cuyos titulares registrales se encuentran inhibidos.

Tratamiento aparte merecen los inmuebles pertenecientes al dominio del Estado, respecto de los cuales también resulta necesaria una política pública específica, ya que los esfuerzos realizados no han sido suficientes.⁽⁹⁾

En síntesis, las dificultades sociales y económicas para regularizar se podrían agrupar tanto en relativas a la constitución del estado parcelario como al acceso al título suficiente.

Un hito a destacar, por cuanto implica la recepción normativa del paradigma propio del siglo XXI; es que Mendoza fue la primera provincia argentina en sancionar una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo.

La Ley 8.051 del 5 de mayo de 2009 fue el resultado de un arduo proceso de debate con la participación de numerosos actores⁽¹⁰⁾. Entre sus objetivos establece el ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para la provincia y los municipios, utilizando la planificación territorial como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental, con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial.

Lamentablemente recién ocho años después, el veintitrés de agosto de 2017 se sanciona por ley nº8.999 el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (P.P.O.T).

En el “Modelo Territorial Deseado”⁽¹¹⁾, con respecto a las inequidades sociales, se propende activamente a la regularización dominial de las tierras para habitar y para producir en manos de los sectores sociales de menores recursos en todo el territorio de la provincia, fortaleciendo la inclusión y el asentamiento permanente de las familias en un hábitat adecuado⁽¹²⁾.

A la fecha se han dictado la mayoría de los Planes Municipales de Ordenamiento Territoriales (PMOTs) faltando solamente los de dos municipios⁽¹³⁾, los que no obstante han avanzado en sus diagnósticos y modelos territoriales.

Normativa dictada en la provincia a fin de lograr la constitución del estado parcelario y titulaciones judiciales y notariales masivas

La legislatura de Mendoza ha sancionado diversas leyes para lograr la constitución del estado parcelario, así como titulaciones masivas tanto notariales como judiciales.

En lo que se refiere a normas provinciales cuya finalidad consiste en que se logre la constitución de estado parcelario subrayamos:

- a. La **ley 5.249/1987** de “Regularización de loteos y/o fraccionamiento de terrenos habitacionales”, la que contiene un procedimiento para que los loteos o fraccionamientos, por medio de subvenciones provinciales sean provistos de servicios y de infraestructura, cuyas obras serán realizadas por el respectivo municipio. Establece un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigencia para acogerse a sus beneficios. Exige resolución favorable del Consejo de Loteos creado por ley 4341 y dictamen técnico favorable de la Dirección Provincial de Catastro.
- b. La **ley 9.221/2020** de “Regularización dominial de loteos y/o fraccionamientos con presencia de familias ocupantes”, la que prevé un procedimiento simplificado ante el Consejo de Loteos para la aprobación de loteos sin servicios ni obras de infraestructura, que fueran priorizados por el municipio y que contaran con financiamiento estatal nacional, provincial o municipal o de organismos internacionales. Morigera ciertos requisitos como el de la superficie del lote, permite la escrituración a favor de sus ocupantes eximiéndolos del pago de impuestos provinciales y admite la escrituración existiendo reconocimiento de deudas por servicios.
- c. La **ley 9.431/2023** en su artículo 15 autoriza a la Dirección General de Catastro a emitir el certificado catastral, en el caso de parcelas catastralmente registradas y vigentes, comprendidas en planes so-

ciales de regularización del dominio proveniente del Estado nacional, provincial o municipal, cuando el titular registrar de la parcela sea el Estado nacional, provincial, municipal o el Instituto Provincial de la Vivienda. En tales casos, el escribano actuante deberá dejar constancia de esa situación en la solicitud del certificado. Es decir, que en dichos casos no exige un plano visado de la parcela individual para emitir el certificado catastral.

El Colegio de Agrimensura de Mendoza dictó la **Resolución nº1.776 el 13 de febrero de 2023 por la que se crea la figura del Agrimensor/a social**, así como un Registro de Agrimensores sociales. Previa capacitación específica, estarán encargados de brindar asistencia y colaboración en proyectos determinados llevado a cabo por el Colegio. La participación es voluntaria y ad honorem.

El Colegio de Agrimensura de Mendoza redactó un Protocolo para la creación del Área de Regularización dominial en los municipios, en el que indica los pasos operativos para la creación y funcionamiento de un Área Municipal específica destinada a la regularización dominial y saneamiento de títulos, asegurando un proceso eficiente, accesible y transparente para los ciudadanos.⁽¹⁴⁾

En relación a los títulos judiciales:

Se señala en particular la Ley 6.920/01 del ocho de agosto de 2001 de “Reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural del pueblo Huarpe Milcallac”, la que declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación una fracción en el departamento de Lavalle; la que a la fecha no ha podido aplicarse.

La **Ley 7.316** publicada el quince de marzo de 2005, declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles ocupados por tres asentamientos (Barrio Ramonot y Villa Obrero del departamento de San Martín

y Barrio El Molino del departamento de San Rafael), con la finalidad de lotearlos y posteriormente escriturarlos en favor de sus ocupantes.

La **Ley 8.300** incorporó la posibilidad de anotación preventiva de la expropiación a nombre del sujeto expropiante por el plazo de 5 años pudiendo reinscribirse antes de su vencimiento. Lo expresado que resulta sumamente útil cuando el sujeto expropiante es el propio Estado Provincial que se encuentra urgido en regularizar un determinado inmueble. Exige como requisitos copia certificada de la normativa que dispuso la expropiación y la individualización de la nota de dominio del inmueble. (artículo 11 bis al Decreto Ley 1447/75 Ley General de expropiaciones)

En relación a los títulos notariales se destacan: a) la Ley 4.377/1979 de Escribanía General de Gobierno de la provincia, b) la Ley 4.711/ 1982 de Colonización, c) la Ley 5023/1985 de Honorarios y aranceles notariales y d) la Ley 8475/2010 reglamentaria de la Ley 24.374 en la provincia de Mendoza.

A fin de lograr escrituraciones masivas respecto de inmuebles en los que ha intervenido el Instituto Provincial de la Vivienda ⁽¹⁵⁾ se han dictado sucesivas leyes:

- a. La Ley 7.706/2007 de “Declaración de emergencia habitacional de viviendas sociales construidas por el I.P.V.”,
- b. La Ley 8.043/2009 de “Planes de financiación de viviendas construidas por el I.P.V.”, la 8186/2010 que prorroga la ley 8043 y
- c. La Ley 9.378/2022 de “Regularización de la titularidad de viviendas otorgadas o financiadas por el I.P.V.”; que dispone la posibilidad de revocación del acto administrativo de adjudicación y su posterior adjudicación al actual ocupante de la vivienda social, admite la escrituración con deuda por impuestos provinciales y descuentos por cancelación anticipada (art.13). Establece un plazo para acogerse a sus beneficios el que podrá ser prorrogado por única vez.

Un caso particular lo constituye la Ley 6.086/1993 de “Arraigo de Puesteros”, por cuanto admite, dependiendo el caso, títulos notariales o judiciales. Dicha ley crea el “Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros en tierras no irrigadas de la provincia de Mendoza”, con los objetivos de integrar a los pobladores de las zonas áridas al programa de crecimiento productivo provincial y mejorar el nivel de vida de los puesteros y su grupo familiar, rescatando, promoviendo y difundiendo sus valores culturales.

Comprende las tierras no irrigadas ubicadas en la provincia de Mendoza explotadas actualmente por puesteros. En el caso en que se encontraran en condiciones de usucapir, el estado provincial se obliga a colaborar en la promoción de las acciones pertinentes, de conformidad con las leyes de fondo (art. 9 inciso f). Además, la ley dispone que el puestero goza del beneficio de litigar sin gastos (art.26 inciso a) y de la representación del defensor oficial (art.26 inciso c). Si, en cambio, los inmuebles comprendidos ya fueran de propiedad del Estado provincial o los adquiriera por cualquier título⁽¹⁷⁾, se obliga a adjudicarlas y escriturarlas a su favor (art.20 inciso e) imponiéndole ciertas limitaciones; lo que podría realizarse ante la Escribanía general de Gobierno (art.21).

a) Ley 4.377 del ocho de octubre de 1979 que regula la Escribanía General de Gobierno de la provincia

La ley 4.377 que regula el funcionamiento de la Escribanía General de Gobierno de Mendoza y en su artículo 2 inciso dispone, con una redacción amplia, que corresponde a la misma “realizar actos notariales extraprotocolares y protocolares en los que, por su importancia y conveniencia manifiesta, así lo disponga el Poder Ejecutivo”. Se aparta así de su fuente originaria, la ley 21890 de Escribanía General de Gobierno de la Nación que solo incluye “realizar actos notariales extraprotocolares en los que el Estado Nacional tuviere interés”.

b) Ley 4711/1982 de Colonización

La ley 4.711 tuvo como objetivos: a) extender la frontera agropecuaria mediante la incorporación de nuevas tierras al cultivo; b) privatizar la tierra pública para destinarla a proyectos agropecuarios; c) afianzar los núcleos incipientes de población rural e impulsar la formación de otros nuevos; d) elevar el bienestar de las personas que habitan en el campo.

Dado que su finalidad primigenia era solamente agropecuaria, en numerosos casos la provincia se veía impedida de adjudicar y escriturar la tierra que era utilizada con fines industriales, sociales, comerciales, deportivos y/o turísticos, entre otros.

La DI.GE.BI.RE, autoridad de aplicación, con la colaboración con la D.R.P, elaboraron un proyecto de ley a fin de superar dicha limitación.

Finalmente se sancionó la ley 9.631, la que en su artículo 1° dispone como objetivos: a) extender la frontera agropecuaria, industrial, comercial, turística, deportiva y social mediante la incorporación de nuevas tierras; b) adjudicar la tierra de dominio privado del Estado que no se encuentre afectada a otros fines específicos y que sea susceptible de ser incluida en proyectos agropecuarios, industriales, comerciales, turísticos; deportivos y sociales, c) afianzar los núcleos incipientes de población rural e impulsar la formación de otros nuevos, tanto de procedencia del país como del extranjero; d) racionalizar las explotaciones rurales; e) elevar el bienestar de las personas que habitan en el campo. La propiedad de la tierra en cumplimiento de esta ley queda sujeta a las limitaciones y restricciones que en ella se determinan.

La tierra perteneciente al dominio privado del estado provincial es adjudicada y escriturada ante Escribanía General de Gobierno.

La Autoridad de Aplicación está encargada de elaborar “Proyectos de Desarrollo productivo”, basados en Programas enmarcados en la política fijada por el Poder Ejecutivo.

Se establecen los requisitos de las personas humanas y jurídicas para

ser adjudicatarias, las pautas de selección, el procedimiento de enajenación, el cual puede ser: licitación pública cuando sean necesarias inversiones extraordinarias para obras de infraestructura, concurso de antecedentes y precio para personas humanas, adjudicación directa cuando se procure la solución de problemas socio rurales, industriales, comerciales, turísticos y deportivos existentes en la zona, entre otras.

c) Ley 5.053 del cinco de noviembre de 1985 de Honorarios y aranceles notariales⁽¹⁸⁾

El art. 18 de la ley 5.053 faculta al Consejo Superior del Colegio Notarial de la provincia, previa conformidad de la asamblea notarial, cuando razones excepcionales, eventuales y transitorias de emergencia económico social lo justifiquen, a celebrar convenios con instituciones o entidades bancarias oficiales, en mérito de los cuales se pacte la disminución de los honorarios establecidos por la ley, para la transmisión de dominio a sus adjudicatarios, de viviendas económicas construidas por planes especiales y para la refinanciación de deudas o constitución de garantías reales o personales de pasivos empresariales, cuando tales instituciones o intervengan en dichos actos directamente o por delegación. Tal posibilidad fue ratificada por asamblea de notarios del 16 de abril de 2010.

d) Ley 8.475 del 3-10-2012. Impulsores. Calificación registral. Análisis de su aplicación. Causas de la falta de operatividad. Reforma por Ley 9.602.

Es sabido que la ley 24.374 establece un procedimiento administrativo y notarial, claro y sencillo para los notarios regularizadores y para el órgano de aplicación respectiva, que contempla tres pasos esenciales: 1) la necesaria y efectiva acreditación de la ocupación por parte del beneficiario, 2) el otorgamiento e inscripción en el Registro de la escritura de regularización y 3) otorgamiento e inscripción de la escritura de consolidación a los 10 años.

Representantes del Colegio Notarial de Mendoza, del Colegio de Agrimensura y de la D.R.P elaboraron un proyecto de ley a fin de reglamentar la ley 24.374 en la provincia de Mendoza, el que fuera sancionado por ley 8.475.

Dicha ley 8.475 dispuso:

1. que los inmuebles no podían exceder los 600m2 excepto que la autoridad de aplicación por acto administrativo estimase que por razones sociales debieran quedar comprendidos (art 5 y 6);
2. que la escritura de regularización, fuera inscripta en el Registro Inmobiliario como dominio imperfecto (art. 11);
3. la obligación de asesoramiento gratuito incluyendo lo referido el régimen de Vivienda;
4. que durante la vigencia del plazo previsto en la ley 24.374 el inmueble gozará del beneficio de inembargabilidad e inejecutabilidad (art. 14);
5. que transcurridos 10 años de la inscripción de la escritura de regularización se podrá solicitar la consolidación definitiva de la inscripción, con la excepción de que estuviese trabada medida cautelar interpuesta por el anterior titular (art 15).

Se consideró que si al cabo de los 10 años previstos en la ley, la inscripción registral prevista en el artículo 6 inciso e) se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto, antes del transcurso de ese plazo, el beneficiario es titular de un dominio imperfecto sobre el inmueble, siempre que se hubieran cumplido los requisitos legales.

Se incluyeron tres fuentes de financiamiento del sistema: las partidas que se autoricen en la Ley de Presupuesto, la tasa prevista en el art. 9 de la Ley 24.374 (1% avalúo) que recaudará la Autoridad de Aplicación y todo otro recurso que se asigne con destino a la misma (art.18).

Se dispuso que la Autoridad de Aplicación estuviese dentro de la órbita

del Poder Ejecutivo, quien debía crear un organismo con el rango al menos de Dirección, actualmente la DI.GE.BI.RE. (art.19)

Se previó la posibilidad de descentralización en los municipios, indicando que la Autoridad de Aplicación estaba facultada a establecer normas y procedimientos que propendieran a la descentralización operativa de la ejecución del régimen (art.20).

Los beneficiarios con escritura de regularización dominial pueden otorgar transmisiones a título oneroso y a título gratuito, derecho real de hipoteca, usufructo, servidumbres predio sirviente o dominante, entre otros.

Ante el cumplimiento del plazo legal de 10 años desde la inscripción de la escritura de Regularización Dominial se pueden presentar dos situaciones:

1. Que el dominio registre una medida de prohibición de innovar u otra medida cautelar de iguales efectos que se encuentre vigente, en cuyo caso no debiera autorizarse el acto; de hacerlo la D.R.P. lo devolverá con reserva de prioridad (art.18 inciso a Ley 17.801 y art. 106 Ley 8.236).
2. Que el dominio se encuentre sin medida de Prohibición de Innovar u otra medida cautelar de iguales efectos registrada o de existir estuviesen caducas, en cuyo caso podría autorizarse e inscribirse la respectiva escritura de consolidación.

Se considera como causa de su falta de operatividad⁽¹⁹⁾ que el Estado Provincial no aportó recursos para el Financiamiento del Sistema, siendo la contribución única del 1% del avalúo fiscal un monto muy bajo para afrontar el pago de los planos y de las escrituras, entre otros gastos necesarios, para la aplicación del régimen.

No obstante, las personas se acercaban dispuestas a solventar su título y los municipios se mostraron dispuestos a prorratar los costos en las tasas municipales. Por ello, surgió la pregunta: ¿sería posible prever el

pago del plano y del título individual?

Se interpretó que el art. 3 al disponer la gratuidad “de los actos y procedimientos”, no se estaba refiriendo a las escrituras que debían autorizarse; ya que las mismas son instrumentos públicos y no actos o procedimientos. Asimismo, cuando el art. 9 menciona que “a los fines del “Financiamiento del Sistema se crea una contribución única”, no se estaba refiriendo al otorgamiento del título individual, ya que corresponde distinguir las tareas preparatorias del legajo 24.374, de la escritura de regularización primero y de la de consolidación después.

En otro orden de ideas la Caja Previsional de Técnicos no aceptaba que la visación de los planos de los loteos estuviese exenta absolutamente, lo que se había constituido en un cuello de botella; ya que la visación del plano es requisito necesario para la obtención del certificado catastral. Por lo expresado se admitió que el aporte no debía superar el 50% de los aportes previsionales mínimos fijados por las leyes respectivas.

Por otra parte, la sanción de la ley 27.118/15 agregó al art.1 de la ley 24.374 como beneficiarios del régimen a los agricultores familiares en los inmuebles rurales donde residan o produzcan.

Representantes del Colegio de Agrimensura, de la D.R.P., del Colegio Notarial y de la DI.GE.BI.RE recorrieron la provincia escuchando a los diferentes actores del ecosistema inmobiliario⁽²⁰⁾ y en conjunto se elaboró un proyecto de modificación que fue acercado a la legislatura provincial, resultando sancionado como ley 9602/2024.

La Ley 9.602 dispuso:

1. Agregar al supuesto de inmueble con destino a casa habitación única y permanente el supuesto de inmueble rural destinado a la residencia y producción del agricultor familiar (art. 1° inciso a);
2. En relación al inmueble: a) que su superficie deberá cumplir con las medidas previstas en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial Municipal o, en su defecto, no exceder los mil (1000) metros

cuadrados, salvo en el supuesto de inmueble rural destinado a la residencia y producción del agricultor familiar en cuyo caso registrará el límite de superficie dispuesto en el respectivo código de uso y zonificación municipal; y b) que su destino principal deberá ser el de casa habitación única y permanente de la familia o en el caso del agricultor familiar residencia y producción (art.5 inciso 1 y 2); para aquellos inmuebles que cuenten con certificado de regularización dominial emitido por el I.P.V. podrá utilizarse el plano de mensura visado por la Dirección Provincial de Catastro con el que se constituyó el estado parcelario (art. 5 inciso 4)

3. que el o los beneficiarios podrán o deberán solventar su plano de mensura y título individual: Los honorarios destinados al profesional por el plano y por las escrituras de regularización y de consolidación será convenido o determinado por el respectivo Colegio Profesional conforme su normativa, considerando como honorario social no menos del mínimo establecido legalmente para cada acto. Podrá establecerse por vía reglamentaria o de convenio su forma de financiamiento cuando el beneficiario demuestre fehacientemente que carece de recursos para ello (art.7).
4. Las cajas previsionales podrán determinar un aporte por los trabajos tendientes a la regularización dominial que no podrá ser mayor al cincuenta por ciento (50%) de los aportes previsionales mínimos fijados por las leyes respectivas (art.7)
5. Admitir como base imponible del tributo a pagar por el beneficiario, el valor inmobiliario de referencia para el impuesto de sellos que disponga la Ley Impositiva (art 18).

Una opción nunca aplicada a ha sido la utilización del derecho real de superficie respecto de los inmuebles de titularidad del Estado municipal. Quizás podría realizarse en aquellos lugares escasamente poblados en

los que gran número de inmuebles pertenecen al Estado municipal como el departamento de Malargüe.

Ley 24.374 de Regularización dominial del 22-9-94 propuestas de reforma

Respecto a la necesidad de reforma de la ley 24.374 en la Segunda Reunión Nacional Conjunta de los Consejos Federales de Catastro y de Registros de la Propiedad Inmueble de la República Argentina celebrada en Salta el día tres de setiembre de 2025 se sostuvo que resulta conveniente:

1. “Modificar el plazo actual de posesión que debe acreditar el beneficiario, considerando la mayoría que resultaría oportuno un anclaje móvil. Por ejemplo, el de acreditar la posesión durante 10 años con anterioridad a la solicitud de acogimiento al régimen.
2. Admitir la afectación a vivienda del derecho del beneficiario, al considerarlo como legitimado, siendo dicha afectación inoponible al titular y estableciendo la posibilidad de que el cesionario beneficiario de conformidad al art. 246 del CCCN, pudiera optar por su mantenimiento.
3. Incorporar como sujetos legitimados, a aquellas asociaciones civiles que cumplen una función social, de carácter educativo, cultural y/o deportivo contribuyendo a la producción social del hábitat en los procesos de integración socio urbana; siempre que lo hicieren exclusivamente sin fines de lucro”.

Conclusiones

Las distintas soluciones normativas detalladas, que permiten el acceso al título de su única vivienda familiar, a los económicamente más débiles en la Provincia de Mendoza han aportado, pero no han sido suficientes. La vivienda digna, entendida como un derecho humano básico y su titularización, continúa siendo de difícil acceso en la

provincia.

No obstante, destacamos el círculo virtuoso generado entre Colegios profesionales, Autoridad de Aplicación, organismos públicos y legislatura, los que se encuentran actuando de manera uniforme y sistémica sobre la problemática estructural y las viejas dicotomías que regulan el suelo urbano.

En ese sentido, cada actor del ecosistema registral inmobiliario provincial (D.R.P.-Colegio Notarial y Colegio de Agrimensura, DI.GE.BI.RE.-municipios-legislatura) ha aportado sus conocimientos y ha contribuido dentro de sus competencias funcionales; como se ha descripto.

El desafío de construir territorios más integrados, inclusivos y sostenibles continúa, en pos de alcanzar juntos una Argentina más justa solidaria e inclusiva.

NOTAS

1. En adelante D.R.P.
2. Sorin, Jaime. "Las mil caras de un problema complejo. La situación de la vivienda en la Argentina". Le Monde Diplomatique, Edición cono Sur. Junio. 2012, pág.5.
3. Fenandes, Edesio. "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina Revista". Eure, Vol. XXXIV, Nº 102, pp. 25-38, agosto 2008 Sección y en (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.
4. Ley 24.374 promulgada parcialmente el 22 de setiembre de 1994.
5. Por ejemplo, la ley 27.354 "Régimen de Regularización dominial para la Integración Socio Urbana".
6. La ley de loteos 4341/1979 dispone superficies mínimas permitidas para lotes y calles, la exigencia de factibilidades de servicios emitidas por los organismos correspondientes, la donación de espacio de equipamiento, etc.
7. La Ley 5961/1992 exige la Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.) para determinar que las obras a realizar no alteran el equilibrio ecológico.
8. La Ley 4886/1983 reguló el fraccionamiento, urbanización y uso del suelo en el piedemonte y precordillera del Área Metropolitana de Mendoza, siendo su objetivo principal ordenar el crecimiento urbano, prohibir construcciones en zonas de alto riesgo aluvional y establecer pautas de manejo sostenible para proteger esta área frágil. Se busca un equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección ambiental,

garantizando la seguridad en una zona compleja por sus pendientes y cauces de agua. La ley 5804/1991 tuvo como objetivo frenar la degradación medioambiental y mejorar las defensas aluvionales en el piedemonte al oeste del Gran Mendoza. La Ley 9414/2022 derogó ambas normas y nuevamente reguló las actividades de la Precordillera y Piedemonte del Área Metropolitana Mendoza -AMM- para preservar su función ambiental, compatibilizando la conservación y el desarrollo territorial del área, estableciendo estrategias de mitigación de impactos y considerando los riesgos existentes o que puedan detectarse a futuro. Establece un procedimiento para la aprobación de loteos o fraccionamiento en función de los usos permitidos. Exige en los nuevos proyectos la provisión de infraestructura, tal como la conectividad vial, la accesibilidad a agua potable, el tratamiento de fluentes cloacales y red eléctrica, la mitigación aluvión, debiendo asumirse el costo de la ejecución de las obras necesarias.

9. Las funciones del Registro Único de Inmuebles del Estado Provincial (R.U.P.I) creado por decreto 1506/2001 fueron absorbidas por la Dirección General de Bienes Registrables del Estado Provincial (DI.GE.BI.RE.) creada por Decreto 811/2024 con la finalidad de centralizar el registro y la gestión de los bienes muebles e inmuebles del estado provincial y ser autoridad de aplicación de las leyes 8475, 4711, 6086, 6920, 7113 y 9202, entre otras.
10. Participaron el Poder Ejecutivo Provincial, los municipios, Universidades Públicas y privadas, Colegio Profesionales, entre otros.
11. Es decir, la imagen provincial futura que surge del consenso social, entendiéndose que sus acciones están formuladas bajo el supuesto de que no existen restricciones de medios, recursos y voluntades en la provincia.
12. P.P.O.T. pág.29.
13. Solamente faltan dictar sus P.M.O.T. los municipios de Malargue y La Paz.
14. 1º) sugiere la emisión de un decreto del intendente municipal que formalice la creación del área o resolución del Consejo Deliberante, en la que se defina su dependencia administrativa y las responsabilidades principales asignadas; 2º) la designación de un equipo técnico conformado por los perfiles de agrimensor, escribano, trabajador social, abogado y asistente administrativo; 3º) la definición de la ubicación del área, y la asignación del equipamiento físico y informático; 4º) la firma de Convenios y la articulación con organismos externos vinculados y 5º) la capacitación del personal. A continuación, implementar el Programa de Regularización, con campañas de difusión y sus diversas etapas: recepción de solicitudes, trabajo de campo y relevamientos técnicos; y escritura de regularización. Propone también realizar un seguimiento y evaluación periódica del programa.
15. En adelante I.P.V.
16. En el art.11 admite la "inscripción administrativa" del dominio en los casos en que la deuda estuviese cancelada y el adjudicatario "fuese remiso a suscribir la escritura", supuesto nunca aplicado a la fecha y manifiestamente ilegal.
17. La ley incluso obliga al Estado provincial a realizar un Registro de Puesteros y de inmuebles comprendidos; y delega en el Poder Ejecutivo en el caso de existir litigio con particulares, la posibilidad de expropiar siendo imprescindible que el acto que la ordena determine con precisión los límites del inmueble o fracción sujeto a expropiación, las causas y estado del litigio que la justifica, la determinación de las

personas con las que se ha suscitado la cuestión y el destino específico que, dentro de las previsiones de esta ley, debe darse a las tierras expropiadas.

18. Modificada por ley 8100 del veintiocho de octubre de 2009 y por ley 8249 del dieciocho de enero de 2001, aunque no en el aspecto que se analiza.
19. A la fecha se han inscripto 276 escrituras de regularización, principalmente en los departamentos de San Martín y Las Heras.
20. Se hicieron Jornadas Regionales de Regularización en los departamentos de Malargüe el tres de mayo de 2024, San Carlos el cuatro de julio de 2024, Tupungato el veinticuatro de julio de 2025 y San Rafael el veintiseis de julio de 2025 a las que asistieron notarios, jueces, agrimensores, concejales, arquitectos, diputados, autoridades municipales, entre otros.