

El Registro de la Propiedad como garante de la seguridad jurídica y como actor clave en la efectividad de las políticas ambientales

GARBALENA, Andrea

Abogada UNLP. Abogada del Departamento Jurídico del RPBA. Presidenta de la Comisión de Derecho Registral del Colegio de Abogados de La Plata

Introducción

La problemática de los incendios forestales y rurales ha adquirido en los últimos años una relevancia jurídica creciente, no sólo por los graves daños ambientales que ocasiona, sino también por las consecuencias que proyecta sobre el régimen jurídico de los inmuebles afectados y sobre el tráfico inmobiliario. Frente a este fenómeno, el ordenamiento jurídico argentino ha incorporado normas orientadas a prevenir la degradación ambiental y a desalentar prácticas especulativas posteriores al daño, mediante la imposición de restricciones legales al uso y disposición de las tierras incendiadas.⁽¹⁾

En este contexto, el presente trabajo se propone analizar el rol de la publicidad registral como herramienta esencial para garantizar la eficacia de dichas restricciones, fortalecer la seguridad jurídica y consolidar al Re-

gistro de la Propiedad como un actor clave en la implementación de las políticas públicas ambientales.

Marco constitucional: derecho de propiedad, ambiente e interés público

La Constitución Nacional reconoce el derecho de propiedad en sus artículos 14 y 17, asegurando a todos los habitantes el derecho de usar y disponer de su propiedad, y declarando su inviolabilidad⁽²⁾⁽³⁾. Sin embargo, tales garantías no consagran un derecho absoluto, sino que deben interpretarse de manera sistemática y armónica con el resto del texto constitucional.

En particular, el artículo 41 de la Constitución Nacional incorpora el paradigma ambiental al reconocer el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, e imponer a las autoridades el deber de proveer a su protección⁽⁴⁾. Este mandato constitucional redefine el alcance del derecho de propiedad, que pasa a concebirse funcionalizado a finalidades sociales y ambientales, subordinando su ejercicio al interés público comprometido en la tutela del ambiente.

De este modo, la propiedad privada, aun protegida constitucionalmente, se ejerce dentro de límites razonables impuestos en función del interés general, especialmente cuando se encuentran comprometidos bienes colectivos de relevancia constitucional.

El Código Civil y Comercial de la Nación y la no absolutidad del dominio

El Código Civil y Comercial de la Nación recepta y desarrolla el paradigma constitucional ambiental. El artículo 14 establece que los derechos deben ser ejercidos conforme a su finalidad económica y social y de buena fe, consagrando una pauta general que condiciona el ejercicio del de-

recho de propiedad.⁽⁵⁾

Asimismo, el artículo 240 dispone que el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva y con los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, incorporando de manera expresa la necesidad de armonizar los intereses individuales con los colectivos.⁽⁶⁾ El artículo 241 refuerza esta orientación al reconocer la tutela especial de los bienes con significación colectiva, entre los cuales se encuentra el ambiente.⁽⁷⁾

Este entramado normativo confirma que el dominio inmobiliario no reviste carácter absoluto, sino que se ejerce dentro de un marco de límites jurídicos que requieren mecanismos adecuados de exteriorización para garantizar su oponibilidad frente a terceros y preservar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.

Competencia estatal y restricciones administrativas al dominio

La competencia para el establecimiento de restricciones administrativas al dominio surge de una interpretación armónica de los artículos 121, 123, 126 y 129 de la Constitución Nacional, que delinean el sistema de distribución de potestades entre el Estado federal, las provincias y los municipios⁽⁸⁾. Las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado federal, lo que incluye la regulación del uso, goce y disposición de los inmuebles situados en su territorio, especialmente en materia ambiental y de ordenamiento territorial. A su vez, los municipios gozan de autonomía para la gestión de los intereses locales, en particular en lo relativo al planeamiento urbano y al uso del suelo.

Este esquema constitucional se proyecta en el artículo 1970 del Código Civil y Comercial de la Nación, que reconoce expresamente la existencia de restricciones administrativas impuestas en función del interés público, las cuales operan como límites legales al dominio sin generar derecho a indemnización, en tanto expresiones legítimas del poder de

policía⁽⁹⁾. Dicha norma confirma que la propiedad privada se encuentra jurídicamente condicionada y subordinada al cumplimiento de finalidades sociales y ambientales.

Restricciones administrativas de origen ambiental

Las restricciones administrativas constituyen límites generales y abstractos impuestos por el Estado al ejercicio del derecho de propiedad en función del interés público, sin implicar la privación del derecho ni generar, como regla, derecho a indemnización.

Las denominadas restricciones administrativas se inscriben dentro del género más amplio de las limitaciones administrativas al dominio. Mientras estas últimas comprenden el conjunto de condicionamientos jurídicos impuestos por el ordenamiento al ejercicio del derecho de propiedad en función del interés público, las restricciones constituyen un subgénero caracterizado por su incidencia directa sobre facultades concretas del titular dominial, particularmente en lo relativo al uso, goce o disposición del bien.

Desde esta perspectiva, la distinción no reviste un carácter meramente terminológico, sino que responde a diferencias estructurales relevantes. Las limitaciones administrativas expresan la necesaria relativización del dominio en el Estado constitucional, en tanto las restricciones representan manifestaciones específicas y jurídicamente cualificadas de dicho fenómeno, mediante la imposición de prohibiciones o condicionamientos singulares derivados de finalidades públicas determinadas.

En materia ambiental, esta categoría adquiere una especial significación. Las restricciones de origen ambiental no solo delimitan el contenido del derecho de propiedad, sino que operan como instrumentos normativos orientados a la tutela preventiva de bienes colectivos, proyectando sus efectos sobre la estructura misma del tráfico jurídico inmobiliario.⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾⁽¹²⁾

En particular, las prohibiciones previstas en la Ley 26.815 de Manejo del Fuego, modificada por la Ley 27.604, se inscriben en esta lógica y tienen por finalidad prevenir la especulación inmobiliaria y promover la recomposición del daño ambiental⁽¹³⁾.

Singularidad de la restricción post-incendio

La restricción administrativa prevista en los artículos 22 bis, 22 ter y 22 quáter de la Ley 26.815 presenta una singularidad jurídica relevante que la distingue de otras limitaciones administrativas al dominio. No se trata únicamente de una prohibición de uso, sino de una restricción temporal a la disposición jurídica del inmueble, en tanto impide la modificación del destino de las tierras afectadas por incendios durante el plazo legalmente establecido.

Dicho plazo no es uniforme, sino que varía según el tipo de suelo y ecosistema afectado. En efecto, la normativa distingue entre:

- a. tierras con aptitud agrícola, ganadera o productiva, respecto de las cuales se establece una prohibición de cambio de uso del suelo por el plazo de treinta (30) años⁽¹⁴⁾, y
- b. superficies alcanzadas por incendios en áreas de bosques nativos u otros ecosistemas de especial valor ambiental, para las cuales la prohibición se extiende por sesenta (60) años.⁽¹⁵⁾

Esta diferenciación normativa no configura una sanción al titular dominial, sino que responde a un criterio ambiental vinculado con la intensidad del daño y el tiempo necesario para la recomposición del ecosistema, constituyendo un instrumento de política pública orientado a la regeneración de los suelos afectados y a la prevención de procesos de especulación inmobiliaria posteriores al incendio.

Precisamente, la variabilidad del plazo de la restricción refuerza la necesidad de su adecuada publicidad registral. El tercero adquirente no se encuentra en condiciones de conocer, por medios ordinarios, si el inmue-

ble se encuentra alcanzado por una prohibición de treinta o de sesenta años, ni desde cuándo comienza a computarse dicho plazo. En ausencia de una clara exteriorización registral, la restricción ambiental pierde eficacia práctica, se distorsiona el tráfico inmobiliario y se compromete la seguridad jurídica, frustrando la finalidad preventiva perseguida por el legislador.

Publicidad registral y seguridad jurídica

La publicidad registral cumple una función esencial en el sistema jurídico, al permitir la exteriorización de situaciones jurídicas relevantes, garantizar su oponibilidad frente a terceros y reducir la conflictividad en el tráfico inmobiliario. En el caso de las restricciones administrativas de origen ambiental, la ausencia de mecanismos eficaces de publicidad puede vaciar de contenido las limitaciones legales y frustrar los objetivos perseguidos por la política pública ambiental.

En este sentido, la publicidad registral no cumple una función meramente informativa, sino que se erige como una condición de eficacia normativa. Las restricciones post-incendio requieren, para su plena operatividad, de mecanismos idóneos de exteriorización que permitan a los terceros conocer la situación jurídica real del inmueble y ajustar su conducta conforme a derecho.

La falta de publicidad registral no sólo afecta la tutela ambiental, sino que erosiona la seguridad jurídica, al generar un desfase entre el estado jurídico real del bien y la información disponible en el Registro, comprometiendo la confianza legítima de los sujetos del tráfico inmobiliario.

El rol del Registro de la Propiedad

Desde esta perspectiva, el Registro de la Propiedad no puede ser concebido como un mero archivo de actos y contratos, sino como un actor institucional clave en la efectividad de las políticas públicas ambientales.

A través de la publicidad registral, el Registro contribuye a la tutela del ambiente, a la protección del tráfico jurídico inmobiliario y a la realización del principio de seguridad jurídica.

La incorporación de mecanismos registrales adecuados para publicitar las restricciones post-incendio permite articular el derecho ambiental con el derecho registral, reforzando la función social y ambiental de la propiedad y consolidando el rol del Registro como garante del interés público comprometido.

Conclusiones

Las restricciones administrativas impuestas a las tierras afectadas por incendios constituyen instrumentos legítimos de política pública orientados a la protección del ambiente y a la prevención de la especulación inmobiliaria. Su validez encuentra sustento en la Constitución Nacional, en el Código Civil y Comercial de la Nación y en la normativa ambiental vigente.

Sin embargo, la eficacia de dichas restricciones depende en gran medida de su adecuada publicidad. Cuando las limitaciones ambientales no se exteriorizan registralmente, la afectación no es únicamente ecológica: se produce también un quebranto a la seguridad jurídica, que desnaturaliza la finalidad preventiva de la norma y debilita la función institucional del Registro.

En este marco, la publicidad registral deja de ser concebida como un mecanismo meramente técnico para erigirse en una verdadera garantía estructural del sistema jurídico. A través de ella, el Registro de la Propiedad no sólo tutela la seguridad del tráfico inmobiliario, sino que se consolida como un actor indispensable en la efectividad de las políticas públicas ambientales y en la realización concreta del interés público comprometido.

NOTAS

1. Ley 26.815 de Manejo del Fuego, modificada por Ley 27.604.
2. Constitución de la Nación Argentina, art. 14.
3. Constitución de la Nación Argentina, art. 17.
4. Constitución de la Nación Argentina, art. 41.
5. Código Civil y Comercial de la Nación, art. 14.
6. Código Civil y Comercial de la Nación, art. 240.
7. Código Civil y Comercial de la Nación, art. 241.
8. Constitución de la Nación Argentina, arts. 121, 123, 126 y 129.
9. Código Civil y Comercial de la Nación, art. 1970.
10. Marienhoff, M. S. Tratado de Derecho Administrativo.
11. Gordillo, A. Tratado de Derecho Administrativo.
12. Cassagne, J. C. Derecho Administrativo.
13. Hutchinson, T. & Falbo, A. J. Derecho administrativo ambiental en la Provincia de Buenos Aires.
14. Ley 26.815, art. 22 bis, texto según Ley 27.604.
15. Ley 26.815, art. 22 ter, texto según Ley 27.604.

BIBLIOGRAFÍA

- Cassagne, J. C. (2011). Derecho administrativo (Tomo I). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Código Civil y Comercial de la Nación. (2015). Buenos Aires: Erreius.
- Constitución de la Nación Argentina. (1994).
- Gordillo, A. (2017). Tratado de derecho administrativo (Tomo I). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hutchinson, T., & Falbo, A. J. (2011). Derecho administrativo ambiental en la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Librería Editora Platense.
- Ley 26.815. Ley de Manejo del Fuego. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.604. Modificación de la Ley 26.815. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Marienhoff, M. S. (2006). Tratado de derecho administrativo (Tomo I, 4.ª ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble. (2002). XXXIX Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble. Trelew, Argentina, 5–8 de noviembre de 2002.
- Scotti, E. A. (2002). Aportes al derecho registral argentino. Buenos Aires: Fides.
- Valls, M. F. (2016). Derecho ambiental (3.ª ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Villaro, F. P. (2014). Derecho registral inmobiliario (1.ª reimp.). Buenos Aires: Astrea.