

La publicidad registral ambiental como manifestación de la función socioambiental de la propiedad en el sistema registral brasileño

PROVIN, Felipe Alan

Postdoctorado en “Derechos Humanos y Democracia: Derecho, Política, Historia y Comunicación” por la Facultad de Derecho de Coimbra, Portugal. Doctorado y Máster en “Ciencias Jurídicas” por la Universidad de Vale do Itajaí. Doctorado en “Ciencias Jurídicas en Derecho Mercantil Corporativo”, por la Facultad de Derecho de Delaware, EE. UU. Registrador de la Propiedad de Braço do Norte (Santa Catarina, Brasil). Coordinador de la Comisión de Pensamiento del registro de la propiedad del IRIB. LIZ SARRAF

FERRI, Caroline

Doctora en Derecho Civil Patrimonial por la Universidad de Alicante (España). Doctora en Ciencias Jurídicas por la UNIVALI (Brasil). Máster en Derechos Humanos y Democracia por la UFPR (Brasil). Registradora de la Propiedad N.º 1 en Londrina (Paraná, Brasil)

Introducción

El presente trabajo es el resultado de los debates de la Comisión de Pensamiento en Registro de la Propiedad del Instituto de Registro de la Propiedad de Brasil (CPRI/IRIB), que tuvo como objeto el análisis técnico-jurídico de la solicitud realizada por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), a través de la Carta Oficial N° 2405/2025/GABIN, dirigida al Consejo Nacional de Justicia (CNJ), dentro del marco de la PA SEI N° 20250/2025.

A través de este expediente, la Autoridad Federal solicitó la emisión de una guía normativa nacional sobre la posibilidad de anotar, en el registro de la propiedad, información relacionada con el incumplimiento de las obligaciones de reparación por daños medioambientales, basándose en el artículo 36 de la Instrucción Normativa N° 20 de IBAMA, de 27 de septiembre de 2024.

Según consta en la Orden N° 2430779, del 11 de diciembre de 2025, emitida por el Honorable Ministro Inspector de Justicia Nacional, la mencionada Instrucción Normativa regula, a nivel federal, los procedimientos administrativos destinados a cobrar indemnización por daños medioambientales, basándose en hechos recogidos en los avisos de infracción ambiental.

En este contexto, el artículo 36, punto II, de la IN N° 20/2024 establece que el incumplimiento de la obligación de reparar daños ambientales puede implicar, a nivel administrativo, *“en el registro de información relacionada con la reparación pendiente por daños medioambientales con Ibama en el registro de la propiedad o registro equivalente”*.

En vista de la relevancia institucional del asunto y sus posibles efectos en la actividad del registro de la propiedad, el Honorable Consejo Nacional de Justicia ordenó a la Asociación de Notarios y Registradores de Brasil (Anoreg/Brasil), al Instituto de Registro de la Propiedad de Brasil (IRIB) y al Operador Nacional del Sistema Electrónico de Registro de la Propiedad

(ONR), que, dentro del plazo indicado, presenta las contribuciones que consideren pertinentes para la investigación adecuada del hecho.

En el ejercicio de su propósito institucional, el IRIB presentó el presente trabajo, en forma de opinión, con el objetivo de contribuir técnicamente a la delimitación de los contornos legales y procesales de la publicidad ambiental dentro del ámbito del Registro de la Propiedad, a la luz del sistema de registro brasileño, sus principios estructuradores y la legislación vigente, especialmente en lo que respecta a los límites objetivos del registro de la propiedad y la adecuada calificación de los títulos sujetos a acceso registral.

Es en este contexto donde se inserta la presente obra.

Posición del IRIB: publicidad registral ambiental como expresión de la función socioambiental de la propiedad

El Instituto de Registro de la Propiedad de Brasil – IRIB reconoce la relevancia y legitimidad de la intención de proporcionar publicidad al registro de la información ambiental vinculada al inmobiliario, en línea con el principio constitucional de la función socioambiental de la propiedad, consagrado en los artículos 5, XXIII y 225 de la Constitución Federal, así como con la naturaleza *propter rem* de las obligaciones medioambientales, bajo los términos de la Ley N° 12.651/2012, especialmente en los artículos 12 y 17.

La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia (STJ) ha consolidado la comprensión de que las obligaciones medioambientales tienen una naturaleza *propter rem*. La Súmula 623 de ese Tribunal establece que *“las obligaciones medioambientales tienen naturaleza propter rem, y es admisible cobrarlas del actual propietario o poseedor y/o de los anteriores, a elección del acreedor”*.

En el mismo sentido, en la sentencia del Tema Repetitivo 1.204⁽¹⁾, el STJ reafirmó que la obligación de reparar el daño ambiental acompaña a

la propiedad en todas sus mutaciones subjetivas, vinculando a los propietarios actuales y anteriores en un régimen conjunto, independientemente del origen de la degradación ambiental.

Esta naturaleza jurídica, por la cual **la obligación ambiental se adhiere a la propiedad y se transmite automáticamente a cualquier comprador**, constituye una base relevante para reflexionar sobre la publicidad del registro de situaciones medioambientales que, efectivamente, tienen repercusiones sobre el derecho a la propiedad, así como sobre la seguridad de las relaciones legales inmobiliarias.

En este sentido, Leonardo Brandelli observa que:

El Registro de la Propiedad, como instrumento de publicidad legal, tiene la función esencial de hacer conocibles las situaciones jurídicas que tienen repercusiones sobre la propiedad, con el fin de proteger la seguridad dinámica de las transacciones⁽²⁾.

Desde esta perspectiva, si ciertas obligaciones medioambientales acompañan a la propiedad y obligan a cualquier comprador, es legalmente relevante que dicha información, **cuando tiene carácter real y puede tener un impacto directo en el contenido del derecho de propiedad, pueda ser conocida de antemano por posibles compradores, acreedores o terceros interesados.**

En esta misma línea de reflexión crítica sobre los instrumentos publicitarios, Marcelo Augusto Santana de Melo observa que la divulgación de avisos de infracción ambiental a través del Boletín Oficial es, en muchos casos, insuficiente para llegar a terceros de buena fe, especialmente cuando la infracción está directamente relacionada con el uso u ocupación de una determinada propiedad. El autor enfatiza, en este contexto, la relevancia de reflexionar sobre mecanismos publicitarios más efectivos para situaciones medioambientales vinculadas al territorio, sin perjuicio del respeto necesario de los límites legales y la naturaleza jurídica de los

actos administrativos implicados.⁽³⁾

El registro de la propiedad, como instrumento de publicidad cualificada, es un medio ideal para transmitir información que tenga un impacto concreto en el derecho a la propiedad y que sea relevante para la seguridad del tráfico inmobiliario, siempre que dicha información tenga un fundamento legal compatible con el sistema de registro y entre en el folio mediante títulos legalmente calificados.

Sin embargo, para que la publicidad ambiental logre la eficacia deseada sin comprometer la funcionalidad del registro, la coherencia del sistema de registro y la seguridad jurídica, es necesario llevar a cabo consideraciones técnicas y procesales, especialmente en lo relativo a la calificación del título, la distinción entre obligaciones de carácter real y sanciones administrativas personales, así como los límites objetivos de la actividad registral, aspectos que se exponen a continuación.

Sobre la divulgación del registro de restricciones medioambientales: distinción entre obligaciones de las *uti singuli* y de la *uti universi*

Uno de los pilares del sistema brasileño de registro de la propiedad es el principio de concentración de los actos en el registro, según el cual el registro debe reflejar, de manera clara y organizada, todas las situaciones legales relevantes que afectan a la propiedad. Este principio, en palabras de Décio Antônio Erpen y João Pedro Lamana Paiva, defiende que:

Ningún hecho legal o acto legal que concierne la situación jurídica de una propiedad o las mutaciones subjetivas que pueda sufrir puede ser indiferente al registro/anotación en el registro de la propiedad correspondiente.⁽⁴⁾

Esta directriz fue reforzada por la Ley Nº 14.382/2022, que amplió el alcance del artículo 246 de la Ley Nº 6.015/1973, admitiendo ahora el registro de “otros hechos que, de cualquier manera, alteren el registro o

tengan repercusiones sobre los derechos relacionados con la propiedad”. Asimismo, la Ley N° 13.097/2015, en su artículo 54, III, confería eficacia ante terceros las restricciones y restricciones inscritas en el registro, reforzando el principio de confianza pública en el registro como mecanismo de seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.

Sin embargo, esta apertura normativa no autoriza la entrada indiscriminada de ninguna información ambiental en el folio real. Para la correcta aplicación del sistema de registros, es esencial distinguir entre:

- a. obligaciones y restricciones de uti singuli**, entendidas como aquellas derivadas de actos administrativos o judiciales individualizados, dirigidos a una propiedad o propietario específico, como notificaciones de infracción, términos de compromiso de reparación ambiental (TCRA), embargos administrativos, declaraciones de áreas contaminadas, imposiciones de no edificandi o condiciones específicas de licencia; y
- b. obligaciones de la uti universi**, que consisten en restricciones genéricas y abstractas, derivadas directamente de la ley o de actos normativos generales, como leyes de zonificación, planes maestros, normas de protección de biomas y limitaciones administrativas de naturaleza urbana o ambiental que se aplican a categorías indeterminadas de bienes inmuebles.

Sólo las obligaciones y restricciones de naturaleza uti singuli justifican, en teoría, la anotación en el registro de la propiedad, bajo pena de convertir el registro de la propiedad en un repositorio de información normativa genérica, comprometiendo la claridad, utilidad y funcionalidad de la publicidad del registro.

Esta distinción está respaldada por el derecho de registro comparado. Como observa Joaquín Delgado Ramos, registrador español citado por

Marcelo Augusto Santana de Melo, las obligaciones medioambientales que surgen directamente de la ley tienen suficiente publicidad en la propia norma, prescindiendo de la constancia del registro; Por otro lado, cuando se impone un único acto administrativo, es necesario registrarse en el registro de la propiedad para producir la afectación real de la propiedad y la vinculación de los futuros titulares.⁽⁵⁾

La admisión indiscriminada del registro de obligaciones de la UTI universi llevaría, en última instancia, a la necesidad de registrar todas y cada una de las normas de zonificación ambiental o urbana, lo cual es manifiestamente incompatible con la racionalidad, eficiencia y función selectiva del sistema de registro de la propiedad.

En vista de ello, **el IRIB propone que cualquier orientación normativa sobre la materia adopte como criterio rector el registro exclusivo de restricciones y sanciones de naturaleza singular**, es decir, aquellas impuestas por un acto administrativo o judicial individualizado que tenga un impacto concreto y directo sobre una propiedad determinada, respetando, en todos los casos, los límites y principios legales que rigen la actividad de registro.

El registro del aviso de infracción como medida más adecuada que el registro de incumplimiento

El artículo 36, punto II, de IBAMA en el número 20/2024 prevé el registro de “información relacionada con asuntos pendientes relativos a la reparación por daños medioambientales”, lo que, en la práctica, equivale a hacer pública el incumplimiento de una obligación de reparación ambiental previamente constituida.

Desde una perspectiva estrictamente registradora, esta técnica de publicidad presenta inconvenientes relevantes, ya que desplaza el enfoque de la publicidad a un momento posterior del ciclo de deuda, con un posible daño a la claridad, racionalidad y economía del propio folio.

En este contexto, el Instituto de Registro de la Propiedad de Brasil (IRIB) propone, como alternativa técnica a evaluar, que la publicidad del registro recaiga en el propio aviso de infracción ambiental, tras la expiración del plazo para presentar un recurso administrativo, conforme a los términos del artículo 4, III, de la Ley N° 10.650/2003, y no por el posterior incumplimiento de la obligación de reparación que se derive. Esta solución es más eficiente y coherente con el sistema de registro por las siguientes razones:

- i. **publicidad suficiente:** El registro del aviso de infracción ya informa a posibles compradores, acreedores y otras partes interesadas de la existencia de responsabilidades ambientales vinculadas a la propiedad, cumpliendo plenamente con el propósito de “publicidad calificada y gestión de riesgos ambientales en la cadena de propiedad” mencionado en la Orden de Su Excelencia.
- ii. **redundancia del registro por incumplimiento:** Mientras no se registre la cancelación del aviso de infracción, la pendiente permanece implícita en el registro. La lógica es análoga a la del apego: el mantenimiento de la carga ya indica un incumplimiento, y es innecesario y contraproducente registrar el incumplimiento como un acto autónomo.
- iii. **economía del registro:** El registro de incumplimiento generaría información duplicada en el registro, con mayores costes para la parte interesada y contaminación del folio real, sin beneficio informativo relevante.
- iv. **coherencia sistémica:** El sistema de registro del aviso de infracción con el posterior registro de cancelación encuentra una analogía perfecta con los modelos ya establecidos en el derecho de registro brasileño, en particular el registro premonitorio previsto en el artículo 828 del Código de Procedimiento Civil y, sobre todo, la publicidad de los Certificados de Deuda Activa (CDA), regulados

por la Disposición CNJ N° 149/2023⁽⁶⁾, que regula el registro de información sobre deudas registradas como vencidas en el registro de la propiedad, con un procedimiento estandarizado para la inclusión y cancelación.

Esta lógica binaria, que consiste en el registro de la carga y el registro posterior de la cancelación, está más alineada con los principios de registro de especialidad objetiva, claridad, concentración y economía, ampliamente observados en el sistema de registro brasileño.

La doctrina especializada corrobora esta orientación. Marcelo Augusto Santana de Melo sostiene que el registro de infracciones medioambientales en el registro de la propiedad daría erga omnes publicidad a la ley, alertando a los posibles compradores de la propiedad y a las instituciones financieras sobre la concesión de créditos y en la toma de decisiones empresariales.

El autor también observa que el acceso del aviso de infracción ambiental al registro de la propiedad requeriría una orientación normativa del órgano judicial encargado de supervisar la actividad de registro, medida que es precisamente el objeto de este procedimiento⁽⁷⁾ administrativo sometido a la apreciación de aquel Consejo Nacional de Justicia.

Procedimiento de cancelación y diferimiento de tasas

Para que el registro de infracciones medioambientales cumpla plenamente su propósito, es esencial sancionar previamente el procedimiento de cancelación del registro, una vez superada la situación que lo ha provocado.

Se propone que se pueda promover la cancelación del registro del aviso de infracción ambiental:

- a. mediante **autorización expresa de la agencia medioambiental**

- competente**, que certifique el pleno cumplimiento de la obligación de reparar o la terminación del procedimiento administrativo por cualquier causa prevista por la ley; o
- b. por **determinación judicial**, en casos donde exista controversia sobre el cumplimiento o en los que la obligación sea eliminada por decisión del Poder Judicial.

El sistema es análogo al previsto para la cancelación de órdenes de indisponibilidad en el Centro Nacional para la Indisponibilidad de Activos (CNIB).

Esta misma lógica debería guiar la cancelación de registros de infracciones medioambientales: autorización del organismo competente, seguida del registro por parte del registrador, sin necesidad de una orden judicial específica.

En cuanto a las tasas, debe considerarse que el registro del aviso de infracción es resultado de la iniciativa del Gobierno, sin provocación por parte del propietario de la propiedad. En este sentido, es técnicamente apropiado adoptar el diferimiento de tasas relacionadas con el registro inicial, que solo sería necesario en el momento de la solicitud de cancelación, cuando se demuestre el cumplimiento de la obligación medioambiental.

Dicha solución preserva el equilibrio económico y financiero de los servicios, especialmente en los Estados que no disponen de mecanismos de reembolso por actos realizados a petición del Gobierno, y armoniza el interés público en la publicidad ambiental con la sostenibilidad del servicio de registro, conforme al artículo 28 de la Ley Nº 8.935/1994.

Existe un precedente para este sistema en el Estado de São Paulo, en el cual, en las incautaciones derivadas de ejecuciones hipotecarias fiscales, las tasas se cumplen sólo al final del procedimiento, tal y como establece la Ley Estatal Nº 11.331/2002.

Como observa Marcelo Augusto Santana de Melo, con el objetivo de implementarse sin carga para la Administración, los actos de registro podrían realizarse directamente, sin ninguna disposición para tasas, que serían cumplidas si fueran canceladas directamente por la parte interesada.⁽⁸⁾

Enrutamiento electrónico vía RIDigital y control mediante central compartida

El IRIB recomienda que tanto las solicitudes de registro de notificaciones de infracciones medioambientales como las solicitudes de cancelación se presenten electrónicamente, preferiblemente a través de RIDigital, una plataforma gestionada por el Operador Nacional del Sistema Electrónico de Registro de la Propiedad (ONR), similar a lo que ocurre con las comunicaciones de indisponibilidad a través del Centro Nacional de Indisponibilidad de Activos (CNIB) y con las anotaciones de Certificados de Deuda Activa.

El procesamiento centralizado a través de una plataforma compartida permite: (a) la estandarización nacional del procedimiento; (b) trazabilidad y control de los plazos; (c) reenvío automático a los registradores competentes; y (d) gestión eficiente de las solicitudes de cancelación pendiente de la regularización por parte de la parte interesada.

Esta medida es esencial especialmente al adoptar el diferimiento de tasas, ya que el centro podrá mantener el control sobre los actos realizados y las cancelaciones pendientes, asegurando la integridad del flujo y la correcta recaudación al cancelar.

Publicidad del registro de áreas no edificadas determinada por agencias medioambientales

El IRIB considera apropiado que cualquier regulación del asunto contemple expresamente la posibilidad de registro de áreas no aedificandi

determinadas por agencias medioambientales debido a operaciones realizadas en propiedades específicas.

Es una situación recurrente en la práctica del registro que las agencias medioambientales impongan restricciones de edificación como resultado de actividades como la minería, la eliminación de residuos sólidos u otras intervenciones que comprometen la idoneidad constructiva del suelo. Estas restricciones, ya que tienen un carácter *uti singuli* y, por tanto, encajan en el criterio técnico propuesto en toda esta opinión.

La visibilidad de estas restricciones en el registro de la propiedad contribuye a la seguridad de las transacciones, la protección de los compradores y la información adecuada de terceros sobre las limitaciones de la propiedad.

Conclusión y opinión

A la luz de las consideraciones anteriores, el IRIB se expresó a favor de la estandarización, por parte del Honorable Consejo Nacional de Justicia, de la divulgación del registro de información ambiental en el registro de la propiedad, con las siguientes consideraciones y propuestas técnicas:

- a. que la publicidad del registro recaiga en el aviso de infracción ambiental, tras finalizar el plazo para presentar un recurso administrativo, y no en el incumplimiento de la obligación de reparación, ya que es una medida más eficiente, técnicamente coherente y análoga al modelo establecido para las CDA (Disposición CNJ N° 149/2023);
- b. que se respete la distinción entre obligaciones de *uti singuli* e *uti universi*, restringiendo la anotación a aquellas de naturaleza singular – es decir, impuesta por un acto administrativo o judicial individualizado que tenga repercusiones concretas sobre una propiedad específica;
- c. que el procedimiento para cancelar el registro se regule expresa-

mente, previa autorización de la agencia ambiental competente o por determinación judicial;

- d. que se adopte el diferimiento de las tasas debidas por la parte interesada en el momento de la solicitud de cancelación;
- e. que las solicitudes de registro y cancelación se envíen electrónicamente , a través de RIDigital, con control por central compartida, siguiendo el modelo del sistema CNIB y CDA; y
- f. que cualquier regulación contemple expresamente la posibilidad de registro de áreas no edificables determinadas por agencias medioambientales como resultado de operaciones realizadas en las propiedades, como la minería y la eliminación de residuos.

La articulación entre publicidad registral y protección ambiental representa una manifestación contemporánea de la función preventiva del Registro de la Propiedad. Al permitir que las cargas ambientales de naturaleza real sean conocidas erga omnes, el sistema registral contribuye simultáneamente a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario y a la efectividad de la tutela ambiental.

En este sentido, la propuesta aquí defendida dialoga directamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en particular con el ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres), el ODS 13 (Acción por el Clima) y el ODS 16 (Instituciones Sólidas), al integrar gobernanza ambiental, transparencia y función socioambiental de la propiedad.⁽⁹⁾

NOTAS

1. Recurso Especial nº 1.962.089/MS, Jueza Assusete Magalhães, 1ª Sección, 11/10/2023.
2. BRANDELLI, Leonardo. Registro de la propiedad: eficacia material. Río de Janeiro: Forense, 2016, p. 42.

3. MELO, Marcelo Augusto Santana de. Medio ambiente y registro de la propiedad. São Paulo: Almedina, 2024, p. 285-286.
4. LAMANA PAIVA, João Pedro. Real Estate Law Journal nº 49. Julio a diciembre de 2000.
5. DELGADO RAMOS, Joaquín, apud MELO, Marcelo Augusto Santana de. Medio ambiente y registro de la propiedad. São Paulo: Almedina, 2024, p. 286.
6. Artes. 320-P a 320-W del Código Nacional de Normas de la Oficina Nacional de Asuntos Internos de Justicia – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra)
7. MELO, Marcelo Augusto Santana de. Medio ambiente y registro de la propiedad. São Paulo: Almedina, 2024, p. 287.
8. MELO, Marcelo Augusto Santana de. Medio ambiente y registro de la propiedad. São Paulo: Almedina, 2024, p. 287.
9. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1, aprobada por la Asamblea General el 25 sept. 2015. Nueva York: ONU, 2015. Disponible en: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acceso en: 10 feb. 2026.