

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral

La reversión de predios adjudicados a particulares por parte del Estado: ¿tiene o debe tener un plazo perentorio?

Trabajo Académico para optar por el título de Segunda Especialidad en Derecho Registral

AUTOR:

Jeisson Abel Sandoval Oré

ASESOR:

Félix Roberto Jiménez Murillo

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20063297

AÑO:

2019

RESUMEN

El derecho regula la vida en sociedad y esta incluye el eficiente aprovechamiento de la propiedad; así, para la adecuada protección de esta, es necesario una regulación que trasmite predictibilidad y otorgue seguridad jurídica; es decir, una en la que todos los particulares sepan claramente cuándo ostentan la condición de propietario y cómo conservarla. Al respecto, la figura jurídica de la reversión convierte al derecho de propiedad en una situación condicionada o expectante: por un lado, se considera propietario al adquirente; pero por otro, permite al Estado regresar el predio a su propio dominio en cualquier momento, incluso cuando el supuesto para la reversión se haya cumplido muchos años antes de la decisión administrativa e incluso cuando dicho supuesto ni siquiera consta inscrito en el Registro. Advertida dicha incertidumbre y contrapuesta a la necesidad de los particulares y los operadores del derecho de tener una respuesta clara, el presente trabajo académico analiza la figura jurídica de la reversión desde las perspectivas del derecho civil, público y registral, con la finalidad de definir su naturaleza jurídica, compararla con otras instituciones como la prescripción adquisitiva y establecer si nuestro actual ordenamiento jurídico cuenta o no con un plazo perentorio para que el Estado declare la reversión y con ello establezca, a través del paso del tiempo, una herramienta de predictibilidad. Finalmente, terminado aquel desarrollo, se concluye que nuestro ordenamiento jurídico no establece dicho plazo, pero que el mismo es necesario para un adecuado y eficiente aprovechamiento de la propiedad.

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. Reflexiones previas en el ambito civil	5
2.1. La propiedad:	5
2.2. Las restricciones a la propiedad:	6
2.3. La reversión: consecuencia del incumplimiento de cargo o modo del contrato de donación:	7
2.4. Temporalidad de la ejecución del cargo o modo de la donación:	9
2.5. La prescripción adquisitiva versus el cargo o modo de la donación:	11
3. Las adjudicaciones con cláusula de reversión	13
3.1. La propiedad estatal	13
3.2. La transferencia de la propiedad estatal	14
3.3. La cláusula de reversión estatal.....	14
3.4. Temporalidad de la ejecución del cargo o modo y plazo para revertir.....	15
3.5. La prescripción adquisitiva versus el cargo o modo de la adjudicación con cláusula de reversión dispuesta por Ley y/o acto administrativo.	17
3.6. ¿Debe tener el Estado un plazo perentorio para revertir?	18
4. Conclusiones.....	19
5. Bibliografía consultada.....	20

1. INTRODUCCIÓN

Revertir significa devolver una situación a su estado original. La figura jurídica de la reversión tiene el mismo efecto: devolver la propiedad de un predio al propietario anterior que hubiera establecido una cláusula de reversión.

Para comprender mejor esta figura jurídica, imaginemos que el propietario o titular registral de un predio decide transferir este, sin embargo, está muy interesado en que el adquirente cumpla cierto encargo, el cual incorpora al título de transferencia, acotando que, de no cumplirse, el predio regresará a su dominio. El adquirente acepta tales términos y se presenta e inscribe el título en el Registro. Luego, como el adquirente se sabe propietario, transfiere el predio a un tercero y el título también se inscribe en el Registro. Por su parte, el propietario o titular registral original verifica que su encargo no ha sido cumplido y decide hacer valer la cláusula de reversión presentando título otorgado por él mismo que también es inscrito. En consecuencia, la propiedad del predio vuelve a su propietario o titular registral original, es decir, se revierte.

La situación descrita en el párrafo anterior es aplicable a las reversiones que se realizan en favor de los particulares o del Estado y si bien el título del presente trabajo académico solo evoca a este último, se incluye el primero porque, para entender la figura de la reversión pública, es imprescindible precisar conceptos que nos permitan compararla y distinguirla de la reversión civil. Por dicho motivo, el presente trabajo académico empieza describiendo aspectos relevantes de la propiedad civil, las restricciones que le pueden ser establecidas, la naturaleza jurídica de la cláusula de reversión, su condición de cargo o modo (en términos del párrafo anterior: el “encargo”), así como la relación de la reversión con el Registro y terceros.

Expuesto ello, se pasa a describir las vicisitudes que generan las cláusulas de reversión establecidas por el Estado, empezando a describir qué debemos entender por propiedad estatal, cómo se transfiere esta, las implicancias de que la reversión pueda estar establecida no solo en el título, sino también en la Ley,

así como la problemática que puede generar la falta de inscripción de la cláusula de reversión en el registro.

Asimismo, parte del análisis de la reversión en los planos civil y público es cómo se relaciona el tiempo con la eficiencia de la cláusula de reversión. Así, dicha reflexión nos permitirá constestar la pregunta planteada en el título: ¿tiene o debe tener un plazo perentorio la reversión?, luego de lo cual se detallan las conclusiones, planteando las dificultades y oportunidades de nuestro actual ordenamiento jurídico.

2. REFLEXIONES PREVIAS EN EL AMBITO CIVIL

2.1. La propiedad:

Desde una perspectiva civil, concuerdo con los profesores Jorge y Francisco Avendaño en que nos estamos refiriendo a propiedad cuando *“un bien o conjunto de bienes, ya sean corporales –cosas– o incorporales –derecho–, quedan sometidos de manera absoluta al señorío de la persona. Este señorío pleno se ve reflejado en las facultades que tiene la persona sobre sus bienes”*¹. Tal definición nos permite sacar una primera conclusión: la propiedad tiene un contenido mínimo, esencial y común a sus diversas manifestaciones: las atribuciones que puede ejercer el propietario sobre el bien². Sin embargo, ello no significa que la propiedad no tenga limitaciones, por el contrario, coincidimos con el profesor Gunther Gonzales cuando afirma que las *“delimitaciones son el contorno natural de la propiedad, pues el derecho las justifica en tanto y en cuanto*

¹ AVANDEÑO, Jorge y Francisco AVENDAÑO. Derechos Reales. Primera Edición: Lima, 2017. Fondo Editorial PUCP. Página 57.

² Artículo 923 del Código Civil: La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.

*se cumpla la función social de distribuir la riqueza, asegurar la dignidad del hombre y resguardar la igualdad real*³.

2.2. Las restricciones a la propiedad:

Bajo esta línea, nuestro Código Civil reconoce la posibilidad de que se establezca restricciones a la propiedad, las mismas que clasifica como legales⁴ y convencionales⁵, las cuales, sin ser las únicas, están incorporadas dentro de la categoría de cargas. Al respecto, a falta de una definición normativa, consideramos aplicable la que, de manera amplia, recoge el profesor español Guillermo Cerdeira: *“La carga real (...) siempre representará una ‘esclavitud’ o una restricción en la libertad de las cosas y una modificación reductora en el contenido del derecho real, los cuales, cosa y derecho, quedan gravados por su sujeción a una finalidad determinada o un poder concreto. Es una limitación de trascendencia real puesto que modifica el contenido del derecho, restringiéndolo en algunas de sus facultades – de goce o disposición –, y en el valor de uso o en cambio de la cosa que sea su objeto; una limitación cuya inobservancia origina una protección (para el titular activo de la carga real) y una responsabilidad, general y personal o real y limitada, según cada caso, para el titular pasivo del gravamen”*⁶. A consecuencia de ello, cuando un particular adquiere el dominio de un predio con una restricción legal o convencional se hará titular de un derecho de propiedad disminuido⁷,

³ GONZALES, Gunther. La propiedad, un enfoque constitucional. Primera Edición. Lima, 2018: Gaceta Jurídica SA. Página 33.

⁴ Artículo 925 del Código Civil: Las restricciones legales de la propiedad establecidas por causa de necesidad y utilidad públicas o de interés social no pueden modificarse ni suprimirse por acto jurídico.

⁵ Artículo 926 del Código Civil: Las restricciones de la propiedad establecidas por pacto para que surtan efecto respecto a terceros, deben inscribirse en el registro respectivo.

⁶ CERDEIRA, Guillermo. Derecho o carga real: Naturaleza jurídica de la hipoteca. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1997. Página 242.

⁷ El término “disminuido” debe ser entendido en sentido amplio. El objetivo que tenemos al usar este término es contraponer dicha circunstancia con la propiedad que se adquiere sin restricciones ni condiciones.

situación que debe estar en condición de conocer por la publicidad de la ley o del registro, so pretexto de que aquella le sea inoponible⁸.

Considerando tal circunstancia, los adquirentes de un predio deben tener especial cuidado en verificar, no solo las restricciones que pudiera contener el título bajo el cual adquieren un predio, sino aquellas que pudieran tener origen en normas legales vinculadas al predio a adquirir y aquellas restricciones de carácter convencional que se hayan incorporado al predio con anterioridad y que se encuentren inscritas en el registro. Así, como ejemplo de restricción legal tenemos a las disposiciones urbanísticas de zonificación que obligan al propietario a construir bajo determinados parámetros, circunstancia que el adquirente no podrá modificar y con la cual tendrá que convivir. Por su parte, como ejemplo de restricción convencional podemos citar el establecimiento de un derecho de habitación como la constitución de un derecho de uso y habitación.

2.3. La reversión: consecuencia del incumplimiento de cargo o modo del contrato de donación:

Expuesto ello, sigue preguntarnos qué naturaleza jurídica tiene aquella disposición por la cual el propietario de un predio establece, al transferir el mismo, la posibilidad de revertir el dominio a su favor en caso se cumpla determinada circunstancia. Al respecto, comparto la opinión del profesor Leysser León quien reconoce aquella como un cargo o modo de las adquisiciones a título gratuito: *“Quien hereda, recibe un legado testamentario, o quien es beneficiado con una donación no tiene que realizar ninguna prestación que justifique, frente al derecho, la ventaja*

⁸ Art. 2013 del Código Civil: El contenido del asiento registral se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique por las instancias registrales o se declare su invalidez por el órgano judicial o arbitral mediante resolución o laudo firme.
(...).

que obtiene del testador o donante, pero se reconoce al disponente la libertad de imponerles obligaciones en lo que concierne al destino del patrimonio atribuido. Y del estricto cumplimiento de esas obligaciones – llamadas ‘cargos’ o ‘modos’ – puede llegar a depender el mantenimiento de los efectos de la disposición realizada”⁹.

Así pues, estamos frente a una reversión convencional, en las relaciones interpersonales, cuando mediante la donación de un bien inmueble, el donante establece la posibilidad de revertir el bien a su dominio en caso se incumpliera determinado cargo o modo¹⁰. Así, la cláusula de reversión, si bien no siempre es una restricción a la propiedad, porque el donatario puede ejercer todos los atributos de aquella; siempre será una carga¹¹, porque incorpora al bien una circunstancia que permite modificar el dominio del predio, disminuyendo o limitando la fuerza de dicha propiedad. Sin perjuicio de ello, cuando la carga o modo cuyo incumplimiento habilita la posibilidad de reversión, acceda al registro, la misma podrá ser de dos tipos: podrá estar directamente vinculada con el bien (por ejemplo: destinar el uso del bien donado al servicio de educación universitaria particular) o con el donatario (en el mismo ejemplo, constituir una Junta que se encargue de las ceremonias fúnebres del donante). Al respecto, en el primero estaremos frente a una restricción convencional a la propiedad (restricción al uso), mientras que en el segundo seguirá siendo una carga que se incorpora al bien inmueble, pero dado que no afecta alguno de los atributos de la propiedad, no es propiamente una restricción convencional a la propiedad. Por supuesto, la cláusula de

⁹ LEON, Leysser. Derecho privado, parte general: Negocios, actos y hechos jurídicos. Primera edición: Lima, 2019. Fondo Editorial Pucp. Página 121.

¹⁰ Artículo 1631 del Código Civil: Puede establecerse la reversión sólo en favor del donante. La estipulada en favor de tercero es nula; pero no producirá la nulidad de la donación.

¹¹ En efecto, habíamos precisado que las restricciones legales o convencionales son cargas, pero no que eran las únicas. En tal sentido, la cláusula de reversión, en tanto no restringe las atribuciones de la propiedad de uso, disfrute o disposición (o reivindicación, si se quiere), no puede ser considerada una restricción convencional; sin embargo, en tanto es un cargo o modo con cuya inscripción se arraiga al bien, sí tendrá condición de carga.

reversión puede ser mucho más amplia y establecer condiciones que solo podrán ser cumplidas por el donatario, sin embargo, debemos tener presente que las mismas no pueden ser tales que impongan una restricción prohibida por Ley¹².

2.4. Temporalidad de la ejecución del cargo o modo de la donación:

Por su parte, debemos preguntarnos si tales cargos o modos deben ser temporales o si pueden ser indefinidos. Por un lado, el profesor Luis Del Risco, refiriéndose a las restricciones convencionales a la propiedad manifiesta: *“¿qué ocurre con las limitaciones [a la propiedad] que no cuentan con una disposición expresa? ¿cuál es el plazo que se aplica para este tipo de restricciones? Consideramos que en estos casos debe integrarse el vacío atendiendo a los criterios temporales que rigen a las limitaciones de igual naturaleza. Es decir, si a través de un convenio el dueño ha pactado que no puede ceder el bien en uso y disfrute a un tercero, es razonable que a dichas restricciones le sea aplicable el límite temporal del usufructo, mediante el cual el propietario se priva también de dichas facultades, con la sola diferencia que en este último caso se genera un derecho real a favor de un tercero. Este tipo de construcciones jurídicas no serían necesarias si es que en el Proyecto se hubiera establecido una pauta clara respecto a la temporalidad de los límites convencionales”*. Aplicando dicho razonamiento al caso de las donaciones, no se verifica norma que establezca un plazo, sin embargo, dado que hemos advertido que la cláusula de reversión, es un cargo o modo, las reglas del acto jurídico previstas en nuestro Código Civil, exactamente en su artículo 186, establecen que corresponderá al juez fijar el plazo para la ejecución del cargo¹³. Es decir que, mientras no haya

¹² Artículo 882 del Código Civil: No se puede establecer contractualmente la prohibición de enajenar o gravar, salvo que la ley lo permita.

¹³ Art. 186 del Código Civil: Si no hubiese plazo para la ejecución del cargo, este debe cumplirse en el que el juez señale. La demanda se tramita como proceso sumarísimo.

un pronunciamiento judicial al respecto, la obligación de ejecutar el cargo se mantendría adherida al predio, a través del registro, como una carga, casi de manera indefinida. Así pues, el donatario deberá impulsar el proceso si quiere saber hasta cuándo debe seguir ejecutando un cargo o modo indefinido, caso contrario, un comprador acucioso no adquirirá dicho predio si no es castigando sobremanera el precio, so pretexto de que puede perder la propiedad por incumplimiento del cargo o modo. Al respecto, cabe la pregunta, ¿no debería nuestro ordenamiento jurídico establecer un plazo supletorio o máximo que caduque de pleno derecho la cláusula de reversión?

Por otro lado, también hemos advertido que la cláusula de reversión podría ser una restricción convencional a la propiedad, por lo cual corresponderá analizar cada caso en concreto e identificar si estamos ante un cargo o modo válido. Por ejemplo, si se estableciera que el donatario no puede transferir el inmueble, tal disposición contravendría a lo dispuesto en el artículo 882 del Código Civil, por lo que debería tenerse por no puesta, es decir, inexigible y no inscribible. Así, será tarea del Registrador Público, al momento de calificar el título, identificar los cargos o modos que constituyan restricciones convencionales a la propiedad ilegales que por dicho motivo no puedan ni deban inscribirse en el rubro de cargas ni tampoco ser usadas para la inscripción de una reversión ante su falta de inscripción¹⁴.

¹⁴ Si bien está claro que, si el cargo o modo es nulo y no se inscribe por dicho motivo, Registros Públicos debe tachar la reversión que se base en un cargo o modo nulo no inscrito por ser ilegal, no está de más hacer breve referencia a otra problemática que se mantiene vigente por las cláusulas de reversiones válidas no inscritas, pero que constan en el título archivado. Al respecto, el Tribunal Registral, mediante la Resolución N° 054-2015-SUNARP-TR-L, del 12 de enero de 2015, resolvió que procede la inscripción de una reversión incluso cuando el bien había sido transferido a terceros y la cláusula de reversión no se encontraba inscrita, sino solo en los títulos archivados, es decir, antes de la modificación del artículo 2014° del Código Civil con la que se estableció la “obligatoriedad” de revisar los títulos archivados. Cabe la pregunta si en la calificación registral de futuros casos deba o no mantenerse este criterio por cuanto la condición de “publicidad registral” del título archivado siempre fue discutible antes de la citada modificación.

2.5. La prescripción adquisitiva versus el cargo o modo de la donación:

Habiendo levantado algunas problemáticas de la cláusula de reversión establecidas por particulares relacionadas con el tiempo de ejecución, cabe preguntarnos si existe otra forma de que sean dejadas sin efecto o canceladas. Al respecto, debemos recordar que nuestro ordenamiento jurídico contempla dos modos de adquisición de la propiedad: uno originario y otro derivativo. El primero depende de hechos y conductas, mientras que el segundo del derecho de propiedad del enajenante. Respecto a la adquisición originaria, José Fernández y Rodrigo La Rosa tienen un ejemplo que grafica la diferencia: *“El señor Alonso Quijano El Bueno le regala a su fiel escudero una piedra de cuarzo que se encontró en el camino, pero establece como condición que, si por ventura descuidase de guardar la piedra de cuarzo en su respectivo bolso de cuero atado al cinto, habría de devolver la piedra de cuarzo a su anterior dueño. No obstante, el trajín de las aventuras de ambos provocó que la piedra de cuarzo cayera del bolso que la contenía en el cinto del escudero y fuera a parar a la orilla de un río. Da la suerte que un pastor que caminaba por el lugar la encontró y se apropió de ella, según el artículo 929 del Código Civil Peruano. ¿Acaso tendría el pastor que colocar la piedra de cuarzo en un bolso atado a su cinto para conservarla? Naturalmente no, puesto que su adquisición no proviene del acto voluntario de un anterior propietario, sino que, más bien, se funda en un comportamiento propio del mismo pastor que fue la aprehensión de la piedra una vez encontrada, con lo cual tendría el derecho de utilizarla de la manera que mejor le parezca”*¹⁵. Este sencillo ejemplo de apropiación u ocupación¹⁶, dibuja con claridad que la adquisición originaria (la apropiación de la roca de parte del pastor) extrae del bien cualquier

¹⁵ FERNANDEZ, José y LA ROSA, Rodrigo. ¿La usucapión en defensa de la Pucp? IUS ET VERITAS, 21(43), Pág. 432-453.

¹⁶ Art. 929 del Código Civil: Las cosas que no pertenecen a nadie, como las piedras, conchas u otras análogas que se hallen en el mar o en los ríos o en sus playas u orillas, se adquieren por la persona que las aprehenda, salvo las previsiones de las leyes y reglamentos.

restricción con la cual se pudiese haberse cargado convencionalmente a la propiedad (la transferencia gratuita con cargo y modo efectuada por Alonso Quijano El Bueno a favor de su escudero).

Lo propio ocurre con la prescripción adquisitiva¹⁷, ya sea declarada en sede judicial, administrativa o notarial, también es una forma de adquisición originaria de la propiedad y como tal sobrepone sus efectos a los cargos o modos establecidos convencionalmente como la donación con cláusula de reversión, incluso si se encuentra publicitada, por cuanto el origen de aquella es convencional. Así pues, compartimos la afirmación que José Fernández y Rodrigo La Rosa, citando a Guillermo Borda, suscriben afirmando que *“la adquisición a título originario es una en la que el derecho nace en el mismo adquirente y no deriva de un anterior propietario. El adquirente se hace propietario por un acto propio y no por la voluntad del anterior propietario. Por lo tanto, lo adquirido a través de esta vía es una propiedad plena, libre de las cargas y gravámenes que podría haber sufrido un anterior propietario del cual dependa o derive el derecho”*¹⁸.

En este punto cabe preguntarnos, si bien comprendemos las diferencias existentes entre un modo de adquisición derivada y una originaria, salta una clara incongruencia. Por un lado, una persona que adquiere, de mala fe, por usucapión, un predio que tiene publicitada una cláusula de reversión, puede excluir dicha cláusula de reversión con su sola posesión y el paso del tiempo; sin embargo, una persona que es propietaria por mucho más de diez años, no podría desprenderse de dicha carga. Nuevamente, corresponde plantear la pregunta: ¿no debería nuestro

¹⁷ Art. 950 del Código Civil: La propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años.

Se adquiere a los cinco años cuando median justo título y buena fe.

¹⁸ FERNANDEZ, José y LA ROSA, Rodrigo. ¿La usucapión en defensa de la Pucp? IUS ET VERITAS, 21(43), Pág. 432-453.

ordenamiento jurídico establecer un plazo supletorio o máximo que caduque de pleno derecho la cláusula de reversión?

3. LAS ADJUDICACIONES CON CLÁUSULA DE REVERSIÓN

3.1. La propiedad estatal

Los bienes estatales¹⁹ comprenden aquellos que son de dominio público y aquellos que son de dominio privado. Nuestra constitución²⁰ les reconoce expresamente dos características especiales a los bienes de dominio público, una de las cuales es la inalienabilidad. Respecto a esta, el profesor Roberto Jiménez refiere que: *“la inalienabilidad, constituye, en nuestra opinión, aquella restricción sustentada en la potestad de intervención pública que inhibe a la Administración de ingresar al tráfico patrimonial los bienes de dominio público”*²¹. Llegados a este punto, mientras un bien sea de dominio público, estos no podrán ser transferidos, por lo tanto, no pueden ser estos los bienes transferidos por el Estado con cláusula de reversión. Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Bienes Estatales, en su artículo 2, define a los bienes de dominio privado como *“aquellos bienes estatales que siendo de propiedad del Estado o de alguna entidad, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos”*. Así pues, son estos los bienes involucrados en nuestro análisis: los de dominio privado que, luego de

¹⁹ Artículo 3 de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales: Para los efectos de esta Ley, los bienes estatales se circunscriben a los predios, tales como terrenos, áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan, conforme se establezca en el Reglamento

²⁰ Artículo 73 de la Constitución Política del Perú: Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

²¹ JIMENEZ, Roberto. Los bienes estatales en la jurisprudencia constitucional. En: Homenaje a Allan Brewer-Carías, Comentarios a la Jurisprudencia de Derecho Administrativo del Tribunal Constitucional Peruano (2000-2010). Primera Edición. Ius Et Veritas. Pág. 101.

cumplir determinadas normas vinculadas a su transferencia, serán adjudicados con cláusula de reversión.

3.2. La transferencia de la propiedad estatal

En efecto, la transferencia de un bien estatal, solo puede efectuarse si este es de dominio privado. Sin perjuicio de ello, ya sea mediante transferencia gratuita u onerosa, la entidad estatal titular del predio deberá seguir el procedimiento establecido en las normas legales y reglamentarias aplicables a cada caso en concreto.

3.3. La cláusula de reversión estatal

El título que transfiere la propiedad estatal a un particular con cláusula de reversión deberá ser analizado dependiendo de cada caso concreto (ya sea onerosa o gratuita, ya sea dispuesta por la SBN u otra entidad) a la luz del marco normativo aplicable.

Considerando dicha salvedad, la cláusula de reversión de un título por el cual el Estado transfiere un predio a título gratuito a un particular, tiene una lógica muy similar a la de la donación civil. La diferencia será pues que cláusula de reversión y su condición podrán estar establecidas en una norma legal, la cual tiene publicidad legal por sí misma, por lo que no puede alegarse su desconocimiento incluso sin estar inscrita o sin encontrarse claramente establecida en el título archivado.

En efecto, en el caso de la donación prevista en el Código Civil, este establece la posibilidad de que los particulares establezcan una cláusula de reversión. Por el contrario, dependiendo de cada caso concreto, la norma que autorice la adjudicación de un bien, podría contener una disposición mandataria que establezca la posibilidad de revertir el predio

ante el incumplimiento de cierto cargo o modo, incluso sin que fuera obligatorio consignar aquella en el acto administrativo o contrato administrativo que disponga la adjudicación. Por su parte, también será posible que la norma establezca que queda al análisis y/o decisión de la entidad consignar o no una cláusula de reversión, en cuyo caso dependerá del acto administrativo o contrato la efectiva existencia o no de la cláusula de reversión. Así pues, mientras en el primer caso la cláusula de reversión podría o no estar inscrita como “carga”, en el segundo, su falta de inscripción no tendría publicidad legal. A pesar de ello, como acotamos en un pie de página anterior, el Tribunal Registral, en un caso de reversión por donación entre particulares, dispuso la inscripción de la reversión cuando la cláusula solo constaba en el título archivado, pero no inscrita en el rubro de cargas y gravámenes. Sin perjuicio de ello, si como resultado de la calificación registral se concluye que la norma legal es insuficiente para publicitar por sí sola una posible reversión porque concluye que debe incorporarse al título de adjudicación, entonces, mientras aquella no sea incluida en este último, no debe proceder la inscripción de una reversión.

Asimismo, el estudio o análisis de la reversión legal también podrá establecer diversas condiciones según el tipo de bien al que esté dirigida (por ejemplo, terreno agrícola o vivienda), los fines que persiga cautelar (función de policía o interés social), la entidad transferente (tales como el Ministerio de Agricultura o Cofopri) y la circunstancia que nos interesa: el tiempo del cumplimiento de la condición (determinado o indeterminado).

3.4. Temporalidad de la ejecución del cargo o modo y plazo para revertir

El tiempo como un elemento importante al momento de analizar la reversión se bifurca en dos: uno es el tiempo que tiene el adjudicado para ejecutar el cargo o modo cuyo incumplimiento activa la reversión y otro es

el tiempo que tiene la entidad para decidir revertir o no el inmueble luego de verificar la inejecución del cargo o modo.

El Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales tiene una respuesta parcial al primero, disponiendo que cuando no se haya establecido un plazo para la ejecución del cargo o modo de la cláusula de reversión, este será de 02 años²², periodo que aplica tanto para los casos posteriores a la Ley como para aquellos anteriores que no establecieron plazo alguno.

A pesar de ello, este plazo no da la predictibilidad que los terceros necesitan. Imaginemos un caso de formalización de la propiedad informal efectuado por COFOPRI. Al revisar el título verificamos que este es del año 1998 y contiene una cláusula de reversión según la cual *“el predio será revertido en caso el adjudicado sea propietario de otro inmueble”*. Luego, en el año 2008, un tercero adquiere el inmueble. Finalmente, en el año 2018, el Estado verifica que el primer adquirente sí era propietario de otro inmueble en el año 1997 y/o adquirió otro en 1999, por lo que se cumplió la causal de reversión. Al respecto, ¿podría el Estado revertir el dominio del inmueble a su favor? La respuesta es sí, porque fuera del

²² Artículo 69.- De la reversión al Estado

En caso el adquirente de un bien estatal a título gratuito no lo destine a la finalidad para la que le fue transferido dentro del plazo establecido, revertirá el dominio del bien al Estado, sin obligación de reembolso alguno a favor del afectado con la reversión.

Excepcionalmente, en las transferencias onerosas y siempre que la resolución o contrato de transferencia así lo precise, procederá la reversión de dominio al Estado, sin obligación de reembolso alguno a favor del afectado con la reversión.

De no haberse establecido plazo para el cumplimiento de la finalidad, éste será de dos (02) años. La resolución respectiva será emitida por el Gobierno Regional o la SBN, de acuerdo a sus competencias.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...) Sétima. - De la reversión de bienes entregados con anterioridad a la vigencia de la Ley

La reversión de adjudicaciones o transferencias dispuestas por actos anteriores a la vigencia de la Ley, se efectuará de acuerdo a lo siguiente:

1. Cuando no se hubiera establecido el plazo de la adjudicación o transferencia, éste quedará reducido a dos (02) años.

(...).

plazo para la ejecución del cargo o modo, el Estado no tiene un plazo perentorio para decidir si revierte o no un predio en el cual la causal de reversión se cumplió dentro de los dos años. Entonces, ¿es más eficiente para el Estado que cada una de las personas que presenten una situación similar soliciten la emisión de un acto administrativo que cancele la cláusula de reversión o es mejor establecer una norma que les permita eliminar tal incertidumbre a todos los involucrados?

Dicho ello, insisto nuevamente, ¿no debería nuestro ordenamiento jurídico establecer un plazo supletorio o máximo que caduque de pleno derecho la cláusula de reversión?

3.5. La prescripción adquisitiva versus el cargo o modo de la adjudicación con cláusula de reversión dispuesta por Ley y/o acto administrativo.

Compartimos la afirmación de Valeria Duffo quien, citando a Guillermo Cabanellas, refiere que: *“la administración pública en su función [de] policía permite que las adjudicaciones a título gratuito o a título oneroso contengan cláusulas de reversión a favor del Estado, pues se asume que el acto constituye un beneficio que debe ser controlado y supervisado por la entidad transferente, de modo que la propiedad adquirida es una propiedad relativa más que absoluta”*²³. Esta última afirmación tiene una razón de ser. Los particulares adquieren una propiedad “relativa” por un interés superior (un interés social y un interés público). Empero, ¿qué ocurre cuando, en situaciones como el ejemplo dado líneas arriba, el tiempo indefinido que tiene el Estado para decidir una reversión solo crea incertidumbre en los particulares e ineficiencias a nivel de gestión pública? La respuesta es sencilla, el interés superior que justificaba la

²³ DUFFO, Valeria. La cancelación de derechos de terceros por reversión. Un precedente sin precedentes. Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Registral. Año 2017. Fuente: tesis.pucp.edu.pe.

cláusula de reversión, ha dejado de ser tal y el Estado debe responder a dicha situación. Por tal motivo, considero que la figura de la prescripción adquisitiva puede ayudar a encontrar una solución al respecto.

Si la actual regulación establece que el derecho de propiedad es indefinidamente “relativo” cuando tiene una condición de reversión a favor del Estado; pero al mismo tiempo, tal reversión es inoponible cuando un tercero adquiere por prescripción adquisitiva, tal como lo ha manifestado el Tribunal Registral en la resolución N° 1099-2008-SUNARP-TR-L²⁴. Entonces, sería más eficiente para el Estado no emplear esfuerzos en disponer reversiones que puedan ser dejadas sin efecto por usucapión; y, más eficiente para los particulares, tener una herramienta que les permita contar nuevamente con una propiedad “absoluta”.

3.6. ¿Debe tener el Estado un plazo perentorio para revertir?

En la línea de lo ya expuesto, la respuesta es sí. Es ilógico pensar que el Estado actualmente se preocupe de revertir, por ejemplo, las adjudicaciones de viviendas efectuadas en todo el país a personas que ocupan las mismas por más de 10 años. Llegados a ese punto, el interés por el cual se consignó la cláusula de reversión pierde fuerza frente al uso y explotación del predio que ha venido ejerciendo su propietario o terceros adquirentes. Por supuesto, hay casos en los cuales el interés podría mantenerse, sobre todo si nos referimos a predios de grandes extensiones y destinados a la ejecución de proyectos de gran envergadura, sin embargo, tales casos podrían exceptuarse. Así pues, sí

²⁴ Fundamento 4: Respecto a la porción independizada en la partida N° 11009552, es de señalar que ella publicita la titularidad en propiedad a favor de Balsa SAC, como consecuencia de la culminación del procedimiento de prescripción administrativa regulado por el D.Leg. 667. Cabe precisar que esta instancia ha establecido en la Resolución N° 089-2004-SUNARP-TRT, que la usucapión declarada en el procedimiento establecido en el D.Leg. 667 es eficaz *erga omnes* aunque no se haya anotado la posesión en el primer folio ni se haya notificado efectivamente al titular registral, dada su naturaleza especial y excepcional. En ese sentido, la reversión a favor del Estado declarada en sede administrativa resultaría incompatible.

es recomendable que el Estado tenga un plazo perentorio para revertir, más aún, dicho plazo debería dejar sin efectos de pleno derecho la cláusula de reversión. En tal sentido, como se ha mencionado, dicho plazo podría ser, en el peor de los casos, de un máximo de 10 años.

4. CONCLUSIONES

- 4.1.** La naturaleza jurídica de la cláusula de reversión, tanto si ha sido dispuesta por un particular o por el Estado, es la de un cargo o modo del acto jurídico o del acto administrativo.
- 4.2.** Dicho cargo o modo puede o no tener relación directa con la propiedad. Cuando sí, estaremos ante una restricción a la misma, cuando no, estará directamente relacionado con un cumplimiento personal del donatario o adjudicado.
- 4.3.** Esta distinción es importante porque si el cargo o modo consiste en una restricción a la propiedad ilegal, entonces debe tenerse por no puesta. Asimismo, si fuera indefinida, pero ello contraviene directamente con las limitaciones temporales establecidas a otros derechos reales análogos, deberá considerarse el plazo máximo de estos últimos.
- 4.4.** Si la cláusula de reversión resiste dicho análisis y debe ser inscrita en el Registro, se efectuará ello en el rubro de cargas.
- 4.5.** Si la cláusula de reversión no se inscribe, pero consta en el título archivado o del marco normativo se concluye que no es necesario que conste en el título porque la norma la recoge y dicha norma goza de publicidad legal, entonces es oponible a terceros adquirentes.
- 4.6.** A pesar de ello, la reversión no puede oponerse a quien adquiere por prescripción adquisitiva (administrativa, notarial o judicial).
- 4.7.** La cláusula de reversión, si bien podría no contener una restricción a la propiedad, siempre convierte a la propiedad en una de carácter relativo. Esto por la situación expectante de que en cualquier momento pueda ser

revertida, más aún si el Estado no tiene un plazo perentorio para decidir una reversión.

- 4.8. Por su parte, el solo paso del tiempo genera que el interés que buscaba cautelarse con la cláusula de reversión ceda al interés del propietario.
- 4.9. Asimismo, el Estado no está en condiciones de verificar que las cláusulas de reversión dispuestas muchos años atrás les sigan siendo útiles/eficientes.
- 4.10. Sería más eficiente que el Estado establezca un plazo perentorio para decidir la reversión y/o uno de caducidad de la cláusula de reversión, todo con la finalidad de que los particulares y el tráfico jurídico dejen de tener propiedades “relativas” en las que el Estado no tiene intención ni posibilidades de intervenir.
- 4.11. Dicho plazo podría excluir a aquellos casos por cuya envergadura sí son constantemente verificados por el Estado.

5. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AVANDEÑO, Jorge y Francisco AVENDAÑO

2017 *Derechos Reales*. Primera Edición: Lima. Fondo Editorial PUCP.

CERDEIRA, Guillermo

1998 *Derecho o carga real: naturaleza jurídica de la hipoteca*. Barcelona
1998: Cedecs.

DEL RISCO, LUIS

2011 “Las restricciones convencionales al derecho de propiedad y su oponibilidad a terceros”. *Themis*. Lima, 2011, N° 60. Páginas: 124-136.

DUFFO, Valeria.

2017 La cancelación de derechos de terceros por reversión. Un precedente sin precedentes. Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Registral. Fuente: tesis.pucp.edu.pe.

FERNANDEZ, José y LA ROSA, Rodrigo.

2011 ¿La usucapión en defensa de la Pucp? *Ius Et Veritas*, 21(43), Pág. 432-453.

GONZALES, Gunther

2014 *Derecho de propiedad y cláusulas de reversión administrativa*. En *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional* N° 81. Pág. 149-154.

2018 *La propiedad, un enfoque constitucional*. Primera Edición. Lima: Gaceta Jurídica SA.

JIMENEZ, Roberto

2010 *Comentarios: Sistema Nacional de Bienes Estatales*. Lima: Centro de Producción Editorial e Imprenta de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

2012 *Los bienes estatales en la jurisprudencia constitucional*. En: Homenaje a Allan Brewer-Carías, *Comentarios a la Jurisprudencia de Derecho Administrativo del Tribunal Constitucional Peruano (2000-2010)*. Primera Edición. *Ius Et Veritas*. Pág. 93-140

LEON, Leysser

2019 *Derecho privado, parte general: Negocios, actos y hechos jurídicos*. Primera edición: Lima. Fondo Editorial PUCP.

LUCENA, Claudia y VALDIVIA, Yelitza

2014 *Reversión de predios a favor del Estado ¿Afectación al ejercicio de la libertad contractual? ¿Privación arbitraria del derecho de propiedad?* En *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional* N° 81. Pág. 155-162.

SUNSTEIN, Cass

2004 “Propiedad y Constitucionalismo”. *Themis*. Lima 2004, N° 48. Páginas 23-28.

