

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral

**TITULO: LA CANCELACIÓN DE DERECHOS DE TERCEROS POR REVERSIÓN
UN PRECEDENTE SIN PRECEDENTES**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho
Registral**

Autor: Valeria Betzabeth Duffó Sánchez

Asesor: HÉCTOR AUGUSTO CAMPOS GARCÍA

Código de alumno: 20080924

2017

RESUMEN

El artículo busca hacer una crítica al Precedente de Observancia Obligatoria aprobado en el Pleno Registral LXII con fecha 06/09/2010 que señala expresamente que: *“Las causales de caducidad del derecho de propiedad no inscritas, pero que se encuentran recogidas en una norma legal, son oponibles a los terceros adquirentes, y por tanto, procede la inscripción de la reversión a favor del Estado”*.

En consecuencia, se analizará la Resolución N° 1099-2008- SUNARP-TR-L del 10/10/2008 que sustenta el Precedente. Los temas a analizar principalmente estarán referidos a: (i) las cláusulas de caducidad y (ii) la oponibilidad a terceros.

En cuanto a lo referido a las cláusulas de caducidad se buscará analizar la pertinencia de que la Resolución y, en consecuencia, el POO homologue la “causales de caducidad” a normas de rango legal (que por ende gozan de publicidad legal). Sobre este punto, desarrollaremos cómo las causales de caducidad son, tal como fueron regulados en el contrato de adjudicación de tierras, una figura más parecida a una cláusula resolutoria que a una norma legal.

Por otro lado, en cuanto a la oponibilidad a terceros, se analizará el razonamiento de la Resolución para aceptar que se encuentran excluidos de la reversión (y no serían terceros afectados) aquellos que prescribieron partes del terreno, aun cuando la misma señala que la reversión será oponible a terceros adquirentes. Por tanto, se analizará ¿quiénes son esos terceros?

El análisis de la materia expuesta tiene particular relevancia, pues los precedentes a partir de su publicación en El Peruano, se convierten en criterios de obligatoria aplicación en cada una de las instancias registrales (registradores y Tribunal Registral).

En consecuencia, es importante que exista literatura que analice los alcances de las instituciones jurídicas que podrían estarse desnaturalizando por medio de esta “jurisprudencia” de carácter administrativo.

Entendemos que la crítica final del presente trabajo, podría servir para precisiones en futuros Plenos.

La cancelación de derechos de terceros por reversión

Un precedente sin precedentes

I. Contexto

Los criterios establecidos en la Resolución N° 1099-2008- SUNARP-TR-L (en adelante, la Resolución) fueron recogidos por el LXII Pleno del Tribunal Registral, dando como resultado el precedente de observancia obligatoria relativo a la *Cancelación de derechos de terceros por reversión* (en adelante, el Precedente).

Este estableció que "Las causales de caducidad del derecho de propiedad no inscritas, pero que se encuentran recogidas en una norma legal, son oponibles a los terceros adquirentes, y por tanto, procede la inscripción de la reversión a favor del Estado".

La citada resolución halla máxima expresión en el sexto considerando que señala que "(...) las restricciones o limitaciones al derecho de propiedad que provengan de una norma legal no requieren de la inscripción en un registro público para que surtan efecto ante terceros y tengan plena validez, basta en ese sentido la publicidad que otorga la publicidad de la norma correspondiente."

Ahora bien, la Resolución fue la consecuencia de las observaciones realizadas por el registrador de Predios de Ica ante la solicitud de inscripción presentada por el Ministerio de Agricultura para la inscripción de la **reversión por caducidad** del terreno eriazo "Sin Nombre" (en adelante, el Inmueble) mediante la Resolución N° 062-2008-AG.

Las observaciones fueron que (i) se estaba comprendiendo dentro del área, que se pretendía revertir un área de 2.8613 Hás, cuyo trámite de prescripción concluyó con la conversión en propiedad, y que, además, (ii) se estaba incluyendo un área de 10.00 Hás cuya titularidad de encontraba inscrita a nombre de Betty Sanchez Vargas. Señalando, además, que dicha inscripción gozaba de la presunción juris

tantum, a que se refiere el principio registral de legitimación contenido en el Art. 2013 del Código Civil.

De lo señalado quedan los siguientes temas en la mesa por analizar en el presente texto. El primero es la figura de la reversión, la cual a pesar de no ser muy analizado por la doctrina civil, en la práctica ha terminado siendo una figura capaz de afectar los derechos de terceros. Otra cuestión que también resulta importante es la delimitación y extensión de los "derechos de terceros" afectados. En especial, de cara a que con el Precedente, se estaría afectando directamente la confianza que cualquier ciudadano podría tener en el registro y en sus efectos. Es decir, en la seguridad jurídica. .

II. La reversión

1. La reversión en el derecho privado

La Constitución peruana de 1993¹ en su artículo 70 establece que: *El derecho de propiedad es inviolable. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la Ley. Nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por casusa de seguridad nacional o necesidad pública.*

Por su parte, el artículo 923 del Código Civil establece que *la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien*. Lo cual alude a la clásica descripción de los poderes típicos del propietario, los cuales están esbozados en un haz de atributos consistentes en el derecho a servirse del

¹ Tal y como señala literalmente Marcial Rubio Correa en *El Sistema Jurídico: Introducción al Derecho*. Décima Edición, Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011 p. 125. "La primera norma positiva dentro de nuestro sistema legislativo es la Constitución del Estado. Debe entenderse como la norma más importante en, por lo menos, tres sentidos:

1. El primero, porque la Constitución contiene normas que no pueden ser contradichas ni desnaturalizadas por ninguna otra norma del sistema legislativo ni por ningún otro pronunciamiento jurídico dentro del Estado. Esto tiene que ver con el principio de constitucionalidad del orden jurídico.

2. El segundo, porque dentro de sus normas, la Constitución establece la forma cómo se organiza el Estado, cuáles son sus órganos principales, cómo están conformados, y cuáles son sus funciones.

3. El tercero, porque en el texto constitucional están contenidos el procedimiento y las atribuciones generales que tienen los órganos del Estado para dictar las leyes y las otras normas del sistema legislativo."

bien, el derecho a percibir sus frutos y el derecho a disponer de la cosa².

Sin perjuicio de lo señalado, debe tenerse en cuenta que la propiedad no confiere un señorío ilimitado sobre el bien, sino que está sujeta a limitaciones que pueden tener origen en la ley o en la voluntad de las partes. En cuanto a los límites legales, los tratadistas coinciden en señalar que éstas son inherentes a la propia naturaleza de dominio, delimitan su contorno y a través de ellas se revela el verdadero contenido del derecho³.

Según Lohman, la figura de la reversión adolece de la necesaria explicación normativa. En el Código Civil se hace mención a esta en los artículos 1631, referido a la reversión de la donación, y 1362; referido a la renuncia tácita a la reversión, y solo es posible entender el sentido de la figura luego de un análisis conjunto de ambos artículos⁴.

En síntesis, la reversión significa que producido el supuesto acordado entre el donante y donatario este debe devolver al donante lo que recibió, sin que la transferencia se tenga por no realizada. De modo, la reversión supone un acto de transferencia perfecta y completa, pero con la obligación para el donatario de realizar un acto de retransferencia al donante⁵.

2. La reversión en el derecho administrativo

La administración pública en su función 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 absoluta⁶.

² Óp. cit. DEL RISCO, Luis Felipe, Las restricciones convencionales al derecho de propiedad y su oponibilidad a terceros.,

³ Ibídem-

⁴ LOHMANN LUCA DE TENA, Guillermo. "Reversión de la Donación". En: *Código Civil Comentado*. Lima: Gaceta Jurídica, T.8. p. 522.

⁵ Ibídem

⁶ CABANELLAS, Guillermo en Jiménez Murillo, Roberto. *Comentarios Sistema Nacional Bienes estatales*. Arial Editores. 2010. p. 230

Por tanto, lo apropiado y oportuno es que la entidad adjudicante inscriba la cláusula de reversión como una “carga” en los Registro Públicos, de tal modo que se publicite ante terceros que el adjudicatario se encontraba sometido al cumplimiento de una condición y/o plazo contenidos en el documento constitutivo de la adjudicación y/o en el documento de transferencia⁷.

Como ya se señaló, la reversión implica la restitución al estado anterior y supone el reintegro de la propiedad del dueño primitivo⁸. A diferencia de los privados las entidades públicas solamente pueden aplicar la reversión cuando se encuentran habilitadas para realizar transacciones inmobiliarias con dicha particularidad en atención al principio de legalidad que rige las actuaciones de la Administración Pública⁹.

3. La reversión en el caso en particular del “Contrato de Otorgamiento de Terrenos Eriazos”

Como fue brevemente señalado en los antecedentes, el Ministerio de Agricultura solicitó la inscripción -como consecuencia de la declarada reversión- de 93.1990 Has de los 104.4525 Has que fueron adjudicados mediante “Contrato de Otorgamiento de Terrenos Eriazos 44/90” el 9 de marzo de 1990 (en adelante, el Contrato) extendido a favor de dos particulares.

Ahora bien, la transferencia del predio matriz fue inscrita en mérito al Contrato cuya cláusula séptima estableció que *“el incumplimiento de alguna de las condiciones estipuladas en la cláusula precedente, ocasionará la reversión de las tierras al patrimonio de la “Dirección General”, caducando en consecuencia el derecho de propiedad sobre las mismas, en aplicación del Decreto Supremo N° 019-84-AG”*.

Ahora bien, las “cláusulas o condiciones de reversión” son limitaciones que puede establecer el legislador o la administración pública, con sustento en la ley,

⁷ Ídem 231
⁸ Ibídem
⁹ Ibídem

cuando el Estado transfiere o adjudica predios urbanos, rústicos o eriazos, pero con la finalidad de tutelar intereses generales, tales como el fomento de la producción agraria, la conservación del medio ambiente, la recuperación de calidad de vida en la ciudad, entre otros.¹⁰

En tal contexto, el quehacer del Estado no se enfoca en satisfacer el crédito pecuniario, que, muchas veces se trata de un valor reducido o arancelario, sino la protección concreta y específica de algún interés general que se incardina dentro de la función social de la propiedad¹¹.

Así, la reversión aplicable a la donación de bienes entre entidades del Estado y particulares está concebida como una sanción o como una carga que persigue al bien, la misma que será aplicable en tanto se cumplan los presupuestos de hecho regulados en las normas de la materia.

El Tribunal Registral señaló que " (...) *el Contrato de Otorgamiento de Terrenos Eriazos* 44/90 del 9 de marzo de 1990, *había previsto una cláusula de caducidad de derecho a favor de los adjudicatarios. Esta cláusula si bien no fue inscrita en el Registro, si gozaba de una publicidad legal.*"

Por otro lado, la Resolución Ministerial N° 0296-95-AG – que fue la que declaró la caducidad- señaló que "*De conformidad con el artículo 28 de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, da por el Decreto Legislativo N° 653, el derecho de propiedad sobre las tierras eriazas adjudicadas caduca si el adjudicatario no ejecuta las obras de irrigación y/o drenaje dentro de los plazos establecidos en el contrato o las ejecuta sin observar las especificaciones técnicas contenidas en el proyecto de factibilidad (...).*"

Como respuesta a la – no publicitada en los Registros Públicos- de la cláusula de reversión, la Resolución señaló que: **(i)** la partida registral publicaba que el predio era eriazo, **(ii)** que la partida registral publicaba que el predio había sido

¹⁰ Op cit. GONZALES BARRON, Gunther y SALAZAR SANCHEZ Jesus Derecho de propiedad y cláusulas de reversión administrativa. p. 153

¹¹ Op cit. GONZALES BARRON, Gunther y SALAZAR SANCHEZ Jesus Derecho de propiedad y cláusulas de reversión administrativa. p. 153

otorgado por el Ministerio de Agricultura (Dirección General de la Reforma Agraria y Asentamiento Rural). De modo que, como consecuencia de los anteriores era de aplicación el D.S 019-84-AG que regulaba las modalidades de otorgamiento de tierras eriazas y los supuestos de caducidad de la propiedad por causal de reversión.

Ahora bien, aunque es cierto que lo señalado en el párrafo anterior supone información suficiente para suponer que el Contrato tenía una cláusula de reversión. Lo cierto es que la partida registral no lo dice expresamente. Como bien abundaremos más adelante, es recomendable que las cláusulas de reversión sean inscritas como **Cargas** en la partida del Inmueble para que sea publicitada dicha condición contenida en el Contrato de modo que terceros, que inevitablemente serán afectados, tengan acceso a dicha información.

III. De las causales de caducidad del derecho de propiedad no inscritas

I. De la caducidad de un derecho

En el derecho civil, la caducidad viene configurada por como la extinción de un derecho, con un efecto automático del mero transcurso del plazo legal; que tiene efectos al producirse “transcurrido el último día del plazo, aunque éste sea inhábil” –artículo 2007 del Código Civil¹².

A diferencia de la caducidad en el Derecho Civil, en el Derecho administrativo la caducidad tiene una naturaleza diferente, en esta última es una declaración de extinción de un derecho otorgado a un particular por una causa sobreviniente previamente establecida en la ley, pudiendo ser producto o no del paso del tiempo, a diferencia de lo que ocurre con la caducidad regulada en el Derecho Civil, en donde el elemento esencial para que esta se produzca siempre va a ser el paso del

¹² ARIANO DEHO, Eugenia, Reflexiones sobre la prescripción y la caducidad a los treinta años de vigencia del código civil en Themis N° 66, 2014 p. 333

tiempo, además, la caducidad administrativa siempre debe ser declarada por la Administración, por lo que no es automática, a diferencia de la caducidad civil¹³;

De modo que: tal como lo señala Rodríguez Arana, la administración no es la que crea el título, ni la caducidad, simplemente la declara. El acto administrativo correspondiente no es, en términos comunes, constitutivo, sino mas bien declarativo¹⁴..

Pues, la caducidad es un medio por el cual se pueden extinguir actos administrativos y, como consecuencia directa, estos dejan de producir toda clase de efectos. De modo que, los principales motivos (no los únicos) que acarrear la caducidad de un acto administrativo, están delimitados por el incumplimiento de alguna obligación del administrado beneficiario del referido acto. En consecuencia, la declaratoria de caducidad viene a configurarse como una verdadera pena o sanción para el administrado¹⁵.

Así, la caducidad es básicamente la consecuencia jurídica del incumplimiento por parte del administrado, de alguna obligación y/o carga a la que se encontraba sujeto. Así, en caso de configurarse dicho incumplimiento, la Administración tendría la potestad de eliminar dicho acto jurídico.

Sin embargo, el hecho que esta figura jurídica se presente al suscitarse una eventual incumplimiento del administrado, no quiere decir que la Administración se encuentra indefectiblemente obligada y/o tenga el deber inmediato de declarar la caducidad del acto administrativo supuestamente afectado.

En primer lugar, debe considerarse que la caducidad no opera automáticamente o de pleno derecho; es decir, el sólo hecho de haberse configurado una causal para

¹³ PONCE RIVERA, Carlos, en LEX Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas N° 13 - AÑO XII - 2014 - I p. 192

¹⁴ Ibídem

¹⁵ Ibídem

declarar la caducidad, no hace que la misma opere de manera inmediata y despliegue sus efectos extintivos.

Todo lo contrario, para que la caducidad opere en nuestro ordenamiento, la misma primero debe ser declarada expresamente por la Administración. En efecto, como bien lo explica Caballero Sanchez¹⁶: hoy es pacíficamente aceptado que la caducidad no se produce en tanto no sea formalmente declarada, así, queda desvirtuado con ello el clásico automatismo de la caducidad, como mecanismo anudado a la consumación de un plazo. Por tanto, no sólo hace falta declaración expresa de caducidad, sino que ésta tiene valor constitutivo y despliega sus efectos con carácter ex nunc.

Como puede apreciarse por lo señalado la caducidad aplicada desde una perspectiva administrativa de una figura que no tiene los mismos efectos que la figura con el mismo nombre en la esfera civil, pues mientras el Código Civil entiende la caducidad como una figura que opera de pleno derecho, la operatividad de esta figura en sede administrativa depende de que el ente administrador emita un acto que declare la operatividad del derecho.

En consecuencia, NO podría equipararse la caducidad ocurrida por el incumplimiento de una obligación contenida en un Contrato de Otorgamiento de Terrenos Eriazos (que como sabemos estaba regulado en una norma) como un fundamento suficiente para señalar, como pretende la Resolución, que existía publicidad legal porque (i) el terreno tenía condición de eriazos y (ii) existe una norma que señalaba que podría existir reversión de terrenos eriazos en caso no se cumplieran las cargas impuestos a aquellos a quienes se les adjudicó los terrenos.

Decimos que no es suficiente, pues “podría existir reversión en caso...”, es decir, aquel al que se le adjudicó el terreno podría haber cumplido, como podría no haber cumplido, de modo que asimilar dicha situación a la Publicidad Legal, como

¹⁶ CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael. Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo. Ciencias Jurídicas, Madrid: 1999. P. 287-289.

si fueran similares es un atentando directo y flagrante a la predictibilidad jurídica y a todo el sistema jurídico.

II. De los efectos del Registro

Ahora bien cabe señalar que los Registros Públicos son un sistema diseñado para tener efectos precisos. Así, estos otorgan a los títulos que logran entrar en ellos- pasando por todas sus barreras y parámetros- tres consecuencias vitales para el sistema que son los siguientes:

i. Legitimación

Por la legitimación se presume la exactitud del contenido del asiento registral, en tanto no sea rectificado o invalidado por el Poder Judicial. Este principio se encuentra recogido en el artículo 2013 del Código Civil y en el artículo VII del Título Preliminar del Reglamento General de Registros Públicos.

Este principio puede ser definido como aquel en virtud del cual el contenido de los asientos se presume exacto y veraz, y como consecuencia de ello, al titular registral reflejado en los mismos se le considera legitimado para actuar en el tráfico jurídico como titular en el ámbito extrajudicial y judicial¹⁷.

Sin embargo, podría darse de que el Registro no se halle en concordancia con la realidad extra-registral, sin embargo, mientras la información de la partida registral no sea adecuada a dicha realidad, seguirá legitimada la información contenida en el Registro, ya que los actos que no son inscritos no resultan oponibles¹⁸.

¹⁷ GARCÍA GARCÍA, José Manuel. *Derecho Inmobiliario Registral e Hipotecario. Tomo I, Civitas, Madrid, 1988, p. 674.*

¹⁸ Loc cit. TARAZONA ALVARADO, Fernando. *Cancelación de Derecho de Terceros por Reversión.*

ii. Publicidad

Según Corrado, la publicidad Registral es la declaración proveniente de órganos públicos dirigida a hacer patente la verificación de hechos idóneos para producir modificaciones jurídicas que pueden interesar a la generalidad de los ciudadanos¹⁹.

Así, el Registro como institución e instrumento sirve para hacer público lo que en él se recibe, se depura, reelabora y ordena. Al hacerlo público y notorio, el Registro desencadena la oponibilidad, esto es, el efecto primario de toda publicidad en sentido técnico²⁰.

iii. Fe pública Registral

La buena fe registral es complementaria al principio de legitimación, porque protege al tercero que contrató basado en la información que le proporcionó el Registro, información que se presumió como válida y legítima²¹, es decir, la fe pública registral se soporta en el principio de legitimación registral.

Mediante la fe pública el tercero que contrató basado en la información que le proporcionó el Registro, actuará confiado en dicha información porque sabe que una vez inscrito su derecho no le afectará ninguna modificación que sufra el título de su transferente, por causas que desconocía, al no constar en el Registro, por tanto se establece una excepción al principio que norma que nadie puede transferir lo que no tiene²².

¹⁹ Cit. GONZALES BARRÓN, Gunther Hernán. Tratado de derecho registral inmobiliario. Lima : Ediciones Legales, 2010 p. 372

²⁰ Ibídem

²¹ Loc cit. TARAZONA ALVARADO, Fernando. Cancelación de Derecho de Terceros por Reversión.

²² Ídem p. 293

III. Los efectos y la Resolución: ¿La muerte de la buena registral?

La Resolución es enfática en señalar en el sexto considerando que "(...) *las restricciones o limitaciones al derecho de propiedad que provengan de una norma legal no requieren de la inscripción en un registro público para que surtan efecto ante terceros y tengan plena validez, basta en ese sentido la publicidad que otorga la publicidad de la norma correspondiente.*"

Con esa declaración del Tribunal Registral, estamos de acuerdo, pues en innegable la primacía de toda norma, respecto de lo contenido en los Registros Públicos. Sin embargo, no existe nexo lógico entre lo textualmente señalado por el Tribunal y el caso en particular, pues no es posible equiparar un norma legal publicada en El Peruano a una causal de reversión en un Contrato que a su vez es regulado en otra norma.

Así, la publicidad legal es un hecho que consiste en la inserción de la norma en el diario oficial El Peruano. La publicación en sí misma es un hecho de vital importante en tanto existe la exigencia expresa planteada en el artículo 109 de la Constitución, que señala que la ley es obligatoria desde el día siguiente al de su publicación en el diario oficial²³.

Es así que la publicación constituye una condición de eficacia de la norma, pues esta destinada, en esencia, a propagar el conocimiento de la ley. Y, aún cuando en los hechos constituye una ficción jurídica el hecho de que por la sola publicación en El Peruano el ciudadano de a pie "conozca" la norma, de por sí se reputa que la sociedad civil ha tomado conocimiento de la existencia de la voluntad jurídica que ha asumido el Estado²⁴.

23

Ibídem.

24

Ibídem

Esto último ha sido recogido en por el Tribunal Constitucional el cual señalo en el EXP. N.º 06859-2008-PA/TC que " *En virtud del principio: la ley se presume conocida por todos, es de presumirse que el actor conocía la normativa (...)*".

Por lo dicho, no cabe más que señalar que la el análisis/ equiparación realizada por el Tribunal Registral, es irrazonable y, adicionalmente, atenta con la confianza que el administrado puede tener en el Registro.

Sobre este punto resulta interesante preguntarnos cuáles hubieran sido los argumentos del Tribunal Registral si -a la fecha de la emisión de la Resolución- el artículo 2014 del Código Civil hubiera señalado, como sí lo hace ahora, que el tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, rescinda, cancele o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los asientos registrales y los títulos archivados que lo sustentan.

Así, por un lado, se podría alegar que si en el año 2009 (año en que se emitió la Resolución) hubiera estado vigente la modificación del Código Civil citada, no habría sido necesario recurrir al artilugio de la Publicidad Legal como justificante.

Sin embargo, aún en ese supuesto, aún si los compradores hubieran tenido que - como señala la norma- revisar los títulos archivados que dieron mérito a los asientos ¿cómo podrían estos haber sabido si se cumplieron o no las causales de reversión? Desafortunadamente, ni una inspección en el Inmueble podría haberles dado certeza sobre eso.

De modo que, lo planteado por el Tribunal Registral es análogo a pedirle a cada comprador - interesado en un inmueble- que como parte de la debida diligencia antes de adquirir, verifique las cláusulas de resolución de los contratos de la cadena de adquisiciones del Inmueble del que uno está interesado.: es decir, impensable.

En consecuencia, no cabe duda de que esta disposición es una daga en el corazón de la fe pública registral que no solo la convierte en ineficiente, sino que la aniquila.

IV. La oponibilidad a terceros Adquirentes

1. La reversión como carga

Como ya hemos señalado, la administración pública en su función 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 absoluta²⁵.

Inevitablemente, la reversión implica la restitución al estado anterior y supone el reintegro de la propiedad del dueño primitivo²⁶. De modo que, a diferencia de los privados las entidades públicas solamente pueden aplicar la reversión cuando se encuentran habilitadas para realizar transacciones inmobiliarias con dicha particularidad en atención al principio de legalidad que rige las actuaciones de la Administración Pública²⁷.

En consecuencia, como también ya hemos señalado, (y en aras de que los administrados cuenten con suficiente información para contratar y adquirir) lo apropiado y oportuno es que la entidad adjudicante inscriba la cláusula de reversión como una “carga” en los Registro Públicos, a fin de que se publicite ante terceros que el adjudicatario se encontraba sometido al cumplimiento de una condición y/o plazo contenidos en el documento constitutivo de la adjudicación y/o en el documento de transferencia²⁸.

²⁵ CABANELLAS, Guillermo en Jimenez Murillo , Roberto. Comentarios Sistema Nacional Bienes estatales. Ariel Editores. 2010. p. 230

²⁶ *Ibidem*

²⁷ *Ibidem*

²⁸ *Idem* 231

En el caso en particular que ocupa a este artículo la reversión es el acto cuya inscripción se solicita. Así, como ya fue señalados, el Ministerio solicitó la reversión y posterior inscripción de 93.1990 Has de los 104.4525 Has que fueron otorgados en mérito al Contrato.

La reducción en el área del terreno a revertir (de 104 a 93 Has.) fue admitida al considerarse en la Resolución Ministerial N° 062-2008-AG (aclaratoria de la Resolución que declaró la reversión) que procedía excluirse una porción de 7.12 Hás que fueron adquiridos por terceros vía el procedimiento de prescripción adquisitiva regulado en el Decreto Legislativo 653.

Asimismo, como ya hemos señalado, la Resolución Ministerial aclaratoria señaló que no procedía excluir el área de 2,8613 Has. por tratarse de un derecho de posesión no convertido en propiedad, y que tampoco procedía excluir la porción de 10 Has. transferida a otro tercero, por tratarse de una transferencia a título gratuito a través de una donación.

Ahora bien, el Artículo 2019 del Código Civil señala que son inscribibles en el registro del departamento o provincia donde esté ubicado cada inmueble. Los actos y contratos que constituyen, declaren, trasmitan, extingan, modifiquen o limiten los derechos reales sobre inmuebles. En el caso en particular es claro que las cláusulas de reversión son un límite a los derechos del titular, pues condicionan el uso y destino que estos quieran darle al inmueble a aquellos impuestos por la administración.

Por lo tanto, como viene siendo la práctica en los últimos años, toda cláusula de reversión contenida en los contratos de adjudicación de Inmuebles que el Estado otorgue a particulares deberá ser inscrita en el Registro de Propiedad Inmueble, pues esta práctica refleja una coherencia en el sistema en el que, el Estado como Registro, el Estado como supervisor de los Bienes Estatales y el Estado como administrador de sus bienes y el destino de los mismos, puede darle seguridad y predictibilidad al administrado.

Pues sin perjuicio que, desde la modificación del artículo 2013 se obligue- desafortunadamente- al administrado a revisar los títulos archivados, el Estado como garante del sistema debería facilitar/agilizar los costos operativos de los administrados en cuanto este en su ámbito de control.

Evidentemente, esto no significa que el Estado este obligado a facilitar al administrado toda la información que no se encuentra en su ámbito de conocimiento, pero si es el Estado el que impone una cláusula de reversión y los Registros Públicos son un organismo Estatal, lo coherente, razonable y esperado es que se actúe con la diligencia debida y se inscriban estas cláusulas.

2. ¿De qué terceros adquirentes hablamos?

2.1 La adquisición por prescripción adquisitiva

El ordenamiento jurídico peruano ha regulado que la propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión²⁹ (i) continua, (ii) pacífica³⁰ y (iii) pública³¹ como propietario durante diez o cinco años (en caso medie justo título y

²⁹ Para Gunther Gonzales la posesión susceptible de devenir en propiedad debe revestir ciertas características, de modo que señala que el Ordenamiento Jurídico reconoce como esenciales para la configuración de la posesión (i) El control, (ii) la autonomía, (iii) la voluntad y (iv) la estabilidad²⁹.

Entendiendo el control, como un "*ejercicio de hecho*", es decir, un marco de intervención que le permite al poseedor disponer del uso del bien tal y como él cree conveniente.

La autonomía, por otra parte, consiste en aquel supuesto que deja a salvo al poseedor de intromisiones, instrucciones, órdenes o indicaciones de tercero, pues la posesión debe ser ejercida por interés propio, es decir, no por orden de tercero. En consecuencia, el ordenamiento excluye la posibilidad de que sea poseedor quien, encontrándose en una relación de dependencia respecto de otro, conserva la posesión en nombre de éste y en cumplimiento de órdenes e instrucciones.

Asimismo, la posesión debe constituirse mediante un acto de voluntad, es decir, se requiere la existencia de una intención de poseer y debe gozar de relativa permanencia o estabilidad. No serán considerados como posesión los contactos fugaces que se hagan con el bien.

³⁰ La Casación No. 1298-01-Ucayali. Publicada en El Peruano el 2 de mayo de 2002. p. 8657. Entiende "La pacificidad, como presupuesto para acreditar la presente acción, significa que la posesión de quien pretende ser declarado propietario por prescripción debe transcurrir sin generar ningún conflicto con los derechos de los demás; siendo de considerar que dicho precepto legal se vulnera cuando aparece de autos que la posesión ha sido cuestionada a través de algún proceso judicial que se haya instaurado en su contra y en la cual se discuta respecto del bien sub Litis".

³¹ ARRIBAS Y LAU señalan que la posesión pública es la posesión conocida socialmente. El poseedor debe conducir su posesión de forma tal que sea conocida por todos y, además, debe conducirse con la naturalidad que le daría tener un derecho legítimo. Esta publicidad es necesaria para que el verdadero

buena fe). En otras palabras, el ordenamiento jurídico determina requisitos formales y temporales como condición precedente para la configuración del derecho. Siendo, que una vez cumplidos los requisitos se constituye el derecho necesitando solo la declaración mediante sentencia (hoy también por escritura pública)³².

El artículo 896 del Código Civil contiene la definición normativa de la posesión estableciendo que: *"La posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad"*.

Así, tenemos que la Prescripción Adquisitiva es un modo originario de adquirir la propiedad sobre un bien inmueble o mueble que persigue la función social de evitar controversias sobre la titularidad de los bienes a través de comprobar la posesión en un largo periodo, con lo cual se regularizan las situaciones de hecho, frente a las situaciones de vacua titularidad³³.

Esta figura nos demuestra que el ordenamiento consagra la asignación de bienes en dos planos. En el primer plano, los bienes son atribuidos provisionalmente. En el segundo plano el ordenamiento atribuye los bienes de una manera definitiva mediante la propiedad y los demás derechos reales, es decir, en este nivel el poseedor será vencido por el titular del derecho. En consecuencia, la contraposición entre ambos planos es clara. Por un lado, la posesión es el ejercicio de hecho sobre un bien, mientras que la propiedad es un poder jurídico reconocido por la ley³⁴.

propietario del bien pueda darse cuenta de que el tercero está ejerciendo sobre él un acto de propiedad y ejercer su derecho.

³² **Código Civil Artículo 952.**-Quien adquiere un bien por prescripción puede entablar juicio para que se le declare propietario. La sentencia que accede a la petición es título para la inscripción de la propiedad en el registro respectivo y para cancelar el asiento en favor del antiguo dueño.

³³ GONZALES, Gunther. Derechos Reales. Lima: Ediciones Legales, Primera Reimpresión, 2010 pp.

³⁴ GONZALES, Gunther. La Usucapión: Fundamentos de la Prescripción Adquisitiva de Dominio. Lima: Ediciones Legales. Segunda Edición. 2011. pp. 77

2.2 De la prescripción adquisitiva administrativa

La resolución en cuestión menciona dos formas de prescripción adquisitiva administrativa la regulada en el (i) Decreto Legislativo 653 y la regulada en (ii) Decreto Legislativo 667.

Respecto a la primera, en la actualidad no se encuentra vigente la novena disposición complementaria que regulaba la prescripción adquisitiva administrativa en cuestión. Al respecto, la norma señalaba que la propiedad de un predio rústico se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública, como propietario durante cinco (5) años. Asimismo, que el poseedor puede entablar juicio para que se le declare propietario.

Dongo Denegri señalaba una serie de características de este tipo de prescripción adquisitiva. Si bien algunas son compartidas por la figura civil mientras otras difieren, en estas últimas nos concentraremos.

En resumen, el transcurso del tiempo se reducía a cinco años. Los bienes sujetos a prescripción podrán ser todos aquellos bienes que pueden ser materia de posesión y que son tierras, construcciones, instalaciones y plantaciones. Las prohibiciones de los bienes capaces de ser usucapidos eran básicamente los mismos que en la prescripción meramente civil (quedando excluidos los bienes de la sociedad por socios, los bienes en copropiedad, los retenidos, arrendados, dados en administración o mandato y los bienes de dominio público, de las comunidades y de uso público)³⁵.

Asimismo, para adquirir por la prescripción del 653 se requería que el adquirente, haya realizado posesión de tierras rústicas para sí en forma continua e ininterrumpida, siendo un elemento importante y necesario la posesión consistente en la explotación económica del suelo mediante sementeras, plantaciones o crianza de ganado, de acuerdo a la capacidad de los pastos, sin que

³⁵ DONGO DENEGRÍ, Luis. Procesos judiciales y derechos reales agrarios : doctrina, legislación y jurisprudencia. Trujillo : Marsol, 1998 p. 85

los actos posesorios conexos, como la puesta de cercos y cortes de madera, califiquen como actos posesorios³⁶.

Por otra parte, la prescripción regulada en el Decreto Legislativo N° 667: Ley del Registro de Predios Rurales, vigente en la actualidad, reguló la prescripción adquisitiva de terrenos agrícolas hasta el año 2008, año en que fue derogado el Subcapítulo referente a la prescripción mediante la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1089, publicado el 28 junio 2008 (Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales). Sin embargo, al haber sido invocada dicha figura en la resolución que es materia de este informe creemos pertinente perfilar los alcances de la figura.

Cabe señalar, que la regulación de la prescripción administrativa también en este Decreto Legislativo demuestra que el ordenamiento recogió la tesis de que la posesión efectiva cualificada, es decir, aunada a la explotación económica, es la que justifica la pérdida y consiguiente adquisición de la propiedad predial rural. Y ello es así porque ambas situaciones de hecho son perfectamente cognoscibles por quienes habitualmente mantienen relaciones jurídico-económicas con los poseedores *ad usucapionem*. De modo que, la sociedad consideró a dichos poseedores –y sólo a ellos- como los reales propietarios³⁷.

Así, el Decreto Legislativo 667 introdujo un procedimiento de prescripción adquisitiva administrativa de predios agrícolas, de naturaleza especial y excepcional, dirigido a declarar el derecho de propiedad de quien estaba poseyendo y explotando económicamente un predio rural en forma directa, continua, pacífica, pública y como propietario, por un plazo mayor de cinco años.³⁸

³⁶ Idem

³⁷ RESOLUCIÓN N° 089-2004-SUNARP-TR-T

³⁸ Ibídem

El Precedente de Observancia Obligatoria, consecuencia de la Resolución del Tribunal Registral, establece que: *Las causales de caducidad del derecho de propiedad no inscritas, pero que se encuentran recogidas en una norma legal, **son oponibles a los terceros adquirentes**, y por tanto, procede la inscripción de la reversión a favor del Estado”.*

De modo que, una pregunta salta a la vista al analizar la Resolución del Tribunal Registral, que fue el fundamento de dicho precedente es: ¿de qué terceros estamos hablando? ¿quiénes fueron los terceros afectados en la Resolución?. Paradójicamente, en la Resolución no hubo ningún afectado.

Pues, la Resolución Ministerial que en el año 1995 declaró la reversión, reconoce que no cabía la reversión respecto de las áreas que habían sido válidamente adquiridas por prescripción adquisitiva mediante los procedimientos de prescripción administrativa descritos en los párrafos anteriores.

Siendo que este razonamiento fue convalidado y aceptado por el Tribunal. Es decir, tanto el Ministerio como el Tribunal no se tomaron el trabajo de sustentar o discutir si aquellos que adquirieron por prescripción adquisitiva se verían o no afectados por la reversión de las tierras al Estado.

Esto nos sitúa ante la interrogante sobre si la adquisición por medio de prescripción adquisitiva es lo suficientemente poderosa como para que la reversión de los terrenos al Estado no le afecte. Nos hace preguntarnos por su naturaleza como método originario de adquisición de la propiedad y la relevancia de eso como forma de adquisición que repeló la posibilidad de perder la propiedad. Con o sin intención parece que el Tribunal Registral nos ha dado más información respecto de la potencia y fuerza de esta forma de adquirir la propiedad, pues el Tribunal parece reconocer que cuando se refiere a que "terceros adquirentes se verán afectados", la palabra "terceros" no incluye a aquellos que hayan adquirido la propiedad por prescripción, lo cual insistimos es un nuevo y novedoso alcance realizado por el Tribunal Registral en su interpretación

V. Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos cuestionado los fundamentos de una Resolución que dio mérito a un Precedente de Observancia Obligatoria bastante novedoso, que plantea una excepción a lo que conocemos como "fe publica registral". Así, nos sitúa en un escenario límite de impredecibilidad, elevando a la máxima potencia los costos de contratación.

Comprar un Inmueble no solo requerirá entonces que el administrado revise los asientos, los títulos archivados (ahora) y toda la normatividad existente que pueda limitar los derechos del contratante, sino que además, se requiere comprobar que efectivamente en algún punto del tracto sucesivo se hayan cumplido con las cargas que se impusieron en un contrato de adjudicación de tierras. Es decir, imposible e inviable.

Así, el Tribunal no solo impone más cargas en el administrado, sino que adicionalmente nos propone un modelo en el que la prescripción adquisitiva se nos presenta como una figura invencible, incluso frente a la citada "reversión".

La Resolución (y el consiguiente Precedente de Observancia Obligatoria) se nos presentan con un articulado de presupuestos tan bipolares como contradictorios.

