

El Registro Predial y la Seguridad Jurídica en los Predios Rústicos

Jorge Avendaño Valdés

Profesor de Derecho Civil de la PUC y
Decano del Colegio de Abogados de Lima

Antecedentes

A raíz de la derogatoria del D.L.17716 (Ley de Reforma Agraria) y de la puesta en vigencia del Código Civil en el sector agrario (Decreto Legislativo N° 653), ha cobrado actualidad el tema de las inversiones y del financiamiento en el agro. Este asunto tiene estrecha relación con el de las garantías reales, en especial la hipoteca agrícola, lo cual, a su vez, se vincula muy cercanamente con el registro de los predios rústicos.

Mediante el Decreto Legislativo N° 495, del 14 de noviembre de 1988, se creó el Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares. El Decreto Legislativo N° 496, de la misma fecha, reguló orgánicamente dicho Registro, ocupándose de su denominación, domicilio, fines y legislación aplicable; de la competencia y estructura de su régimen económico-financiero, tributario y de personal.

Los Decretos Supremos 001-90-VC y 002-90-VC, ambos del 16 de enero de 1990, reglamentaron las normas legales antes mencionadas.

Posteriormente, por el Decreto Legislativo N° 667, expedido el 12 de setiembre de 1991, se cambió el nombre del Registro mencionado, al cual se denominó simplemente "Registro Predial". Se creó asimismo, el Registro de Predios Rurales como parte del Registro Predial, el cual quedó así conformado por tres registros:

- a) el de Pueblos Jóvenes,
- b) el de Urbanizaciones Populares y
- c) el de Predios Rurales.

Se estableció expresamente que el Registro de Predios Rurales se registraría por las normas y principios aplicables al Registro Predial.

Este trabajo se refiere precisamente al Registro de Predios Rurales.

Hay que precisar, en primer término, que actualmente hay dos Registros en materia de predios rústicos: el Registro de Predios Rurales, ya mencionado, y el antiguo y clásico Registro de la Propiedad Inmueble, que forma parte de los Registros Públicos¹.

Es necesario señalar, asimismo, que gran parte de los actuales predios rústicos no están hoy inscritos en Registro alguno. Esto es lo que hace imposible en la mayoría de los casos, la constitución de hipotecas y en general dificulta la inversión en el agro, ya que, si bien ningún Registro es constitutivo de derechos y prueba plena de propiedad en nuestro medio, ellos están destinados a amparar a los terceros contratantes de buena fe. Existe pues la llamada fe pública registral. En la medida en que no hay registro de los predios rústicos, la contratación de los terceros se ve perjudicada por la falta de amparo legal.

En el Registro de la Propiedad Inmueble estaban inscritos los antiguos predios rurales anteriores a la reforma agraria. Producida ésta, los predios fueron expropiados, parcelados y luego adjudicados a nuevos titulares. Estos actos no fueron registrados en su mayoría. Después de la reforma agraria muchos predios -pertenecientes generalmente a cooperativas y otras formas asociativas- han sido parcelados y adjudicados informalmente a personas naturales,

1. Esta situación es en realidad transitoria, ya que tanto el art. 5° inc. b) del Dec. Leg. 667 como su Primera Disposición Transitoria, han dispuesto que el Registro de Predios Rurales vaya asumiendo el registro de todos los predios rústicos, incluidos aquellos que ahora están inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble. Por tanto, conforme a la ley es dicho Registro de Predios Rurales al que debe prevalecer en materia agrícola.

lo cual ciertamente tampoco ha sido registrado.

Análisis jurídico

1. El Registro de Predios Rurales (en adelante “el R. de P.R.”) se rige por las normas del Código Civil en todo lo que no haya sido modificado por su legislación. Así lo establece el art. 7º del Dec. Leg. 495, aplicable al R. de P.R. por mandato del art. 3º del Dec. Leg. 667.

Esto significa que se aplican al R. de P.R. los arts. 2011 al 2017 del Código Civil, en especial la norma contenida en el numeral 2014 del Código Civil, que ampara a los terceros de buena fe. Según esta disposición, está legalmente protegido el tercero que de buena fe adquiere un derecho de un titular con derecho inscrito e inscribe su adquisición, aunque después se anule, rescinda o resuelva el derecho del otorgante en virtud de causas que no consten en el registro.

En consecuencia, para que funcione la protección legal del tercero registral se requiere:

- (a) que haya un titular con derecho inscrito;
- (b) que haya un adquirente a título oneroso de quien es titular con derecho inscrito;
- (c) que este adquirente tenga buena fe e inscriba su adquisición; y
- (d) que la eventual nulidad, rescisión o resolución del derecho del enajenante no resulte de causas que constan en el registro.

Hay antigua discusión sobre este último punto. ¿Qué debemos entender por “causas que constan en el registro”? ¿Cuándo consta en el registro una causa de nulidad o resolución? ¿Sólo cuando ella está registrada?

La respuesta debería ser que la causa consta en el r egistro sólo cuando ella está registrada o, en todo caso, cuando ella aparece o resulta del asiento registral. Sin embargo, algunos fallos judiciales y una opinión más o menos generalizada en el medio jurídico, han hecho pensar que la causa de invalidez podr a constar de los títulos archivados en el registro aunque no aparezcan del asiento ².

El R. de P.R., a pesar de estar regido por el Código Civil conforme se ha sealado anteriormente, ofrece a los terceros una garantía más clara que la descrita. En efecto, el art. VIII de su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 001-90-VC ya citado, repite la norma del art. 2014 del Código Civil, pero precisa que la causa de nulidad o invalidez debe constar “en la partida registral”. Si no es así, el tercero está legalmente protegido, con lo cual el asunto ha quedado resuelto. Es el Registro quien da la seguridad a los terceros, sin necesidad de recurrir a los títulos o contrato que sirven de sustento a las inscripciones.

Podemos pues concluir que la protección legal que ofrece el R. de P.R. es superior, o cuando menos igual, a la que proporciona el Registro de la Propiedad Inmueble.

2. En el R. de P.R. no sólo se inscribe el derecho de propiedad de los predios rústicos, sino también la posesión de los mismos (arts. 22 y ss del Dec. Leg. 667). Esto no sólo contraría, se dice, lo dispuesto en el art. 2021 del Código Civil, sino que puede contribuir gravemente a la inseguridad jurídica, dado que la posesión es una situación de hecho y no un derecho.

La posesión no es un hecho. Es un derecho de naturaleza real. El Código Civil lo regula como el primero de los derechos reales principales (arts. 896 y ss.). La confusión se origina probablemente en una interpretación equivocada del citado art. 896 del Código Civil. Allí se indica que la posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad. Esto no significa, sin embargo, que la posesión sea un hecho. Ella es un derecho (“interés jurídicamente protegido” según la doctrina), que importa el ejercicio de uno o más poderes inherentes a la propiedad ³. Ahora bien, ese ejercicio debe ser fáctico, de hecho, lo cual significa que no es necesario ni suficiente que sea “de derecho”.

El Código Civil dice en su art. 2021 que los actos o títulos referentes a la sola posesión no son inscribibles.  Contrar ıa esta norma el Dec. Leg. 667? Nada impediría que este último haya derogado el Código Civil en lo tocante a predios rústicos, ya que

2. La discusión deber a haber quedado definitivamente zanjada en favor de nuestra interpretación después de la publicación de la Exposición de motivos Oficial del Libro Registros Públicos del Código Civil - El Peruano del 19 de julio de 1987, pero lamentablemente fallos posteriores de la Corte Suprema (por ejemplo la sentencia recaída en la causa N o 1211-91, Primera Sala Civil) hacen que la duda subsista.
3. Los poderes inherentes a la propiedad o atributos del propietario son tres, como se sabe: el uso, el disfrute y la disposición. Quien ejercita uno o más de estos derechos es poseedor.

el Dec. Leg. 667 tiene los mismos efectos que una ley y una ley puede modificar el Código Civil que es otra ley (art. I del Título Preliminar de este último). No creo, sin embargo, que haya derogatoria ni modificación del Código Civil. El art. 2021 de este último hace la excepción de la posesión que ya hubiese cumplido el plazo de prescripción adquisitiva, posesión que es por tanto inscribible.

Esto último es precisamente lo que ocurre para la inscripción de los predios rústicos a que se refiere el Dec. Leg. 667. No toda posesión es inscribible en el R. de P.R., sino solamente aquella que cumple los requisitos del art. 22, esto es, la posesión continua, pacífica, pública y como propietario, durante 5 años⁴. Lo cual quiere decir que en rigor se trata de una posesión que por virtud de la prescripción adquisitiva ya se ha convertido en propiedad. No olvidemos a este respecto que cuando se expidió el Dec. Leg. 667 estaba vigente el D.L. 17716, cuyo art. 8 establecía que la prescripción adquisitiva de los predios rústicos operaba a los 5 años. Este plazo de prescripción ha sido reiterado por la novena disposición complementaria del Dec. Leg. 653 (Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario).

La norma del Dec. Leg. 667 guarda, por lo demás, perfecta concordancia con el art. 2018 del Código Civil, según el cual para la primera inscripción de dominio se debe exhibir títulos por un período ininterrumpido de cinco años. ¿Qué son estos títulos? Son los instrumentos que acreditan los actos traslativos de propiedad ocurridos dentro del plazo indicado. De este modo opera la suma de plazos posesorios a que se refiere el art. 898 del mismo Código y, en consecuencia, el poseedor se ha convertido en propietario. Conviene precisar, sin embargo, que lo que brinda seguridad jurídica para los efectos de la inscripción no son los títulos mismos sino el plazo de posesión que ellos acreditan.

Volviendo al Dec. Leg. 667, puede entonces afirmarse que cuando el art. 22 alude a la inscripción de **la posesión**, está refiriéndose en realidad a la inscripción de la propiedad adquirida a través de la posesión.

¿Cómo se prueba la posesión?. A ello se refieren los arts. 26 y 27 del Dec. Leg. 667. Es interesante destacar que los medios probatorios allí previstos se refieren a la explotación económica del suelo (que

es, precisamente, el ejercicio fáctico de un poder inherente a la propiedad: el disfrute).

El art. 22, por otra parte, exige una declaración expresa de que el poseedor no ha tenido vínculo contractual con el propietario del predio, con lo cual se descarta que aquél haya sido un poseedor inmediato. El vínculo contractual sería el "título" a que se refiere el art. 905 del Código Civil, título que caracteriza al poseedor inmediato y descarta la posesión "como propietario".

Es posible concluir entonces que la posesión es un derecho y que no toda posesión se inscribe en el R. de P.R. sino sólo aquella convertida en propiedad por virtud de la prescripción.

3. Un tema adicional es el de la declaración de la prescripción adquisitiva. Del tenor del art. 22 del Dec. Leg. 667 parece inferirse que el R. de P.R. es quien **declara** la prescripción, contrariándose así lo dispuesto en el art. 952 del Código Civil que exige que esa declaración sea judicial.

Esta apreciación, que en mi opinión es equivocada, nace de una concepción de la prescripción adquisitiva que hoy está superada⁵. En efecto, la doctrina clásica concibió la prescripción como un modo de adquirir la propiedad, es decir, de convertir al poseedor ilegítimo en propietario. Actualmente, sin embargo, se le considera **un medio de prueba de la propiedad**. Su verdadera naturaleza jurídica es esta última porque así se la utiliza en prácticamente todos los casos. Muy excepcionalmente la prescripción convierte al poseedor en propietario. Lo usual y frecuente es que ella sirva para que el propietario pruebe o acredite su derecho de propiedad. Si no hubiese la prescripción adquisitiva, la prueba del derecho de propiedad de los inmuebles sería imposible. Estaríamos frente a la famosa "prueba diabólica" de la cual hablaban los romanos. Supongamos que se exige a un propietario que **pruebe** que en realidad lo es. Exhibirá su título de adquisición, pero eso no sería suficiente porque habría que demostrar que su enajenante era propietario, y así sucesivamente. La investigación retrospectiva no se detendría jamás si no existiese la prescripción. Habiendo ésta, no tiene objeto examinar lo ocurrido cuando el plazo ya ha transcurrido. La prescripción sirve así para probar el derecho de propiedad.

4. El requisito de la posesión "directa" es innecesario señalarlo porque está implícito en la posesión "como propietario".

5. Puede verse JOSSERAND, Louis: Derecho Civil, Tomo I, Vol. III, págs. 170 a 179.

El plazo de la prescripción se cumple aun cuando haya habido varios titulares, porque cada uno de ellos puede adicionar a su plazo posesorio el de aquél que le transmitió válidamente el bien (art. 898 del Código Civil).

Cuando un abogado hace un estudio de los títulos de un inmueble, investiga las transferencias ocurridas respecto de ese bien durante el tiempo de la prescripción. Si todas ellas son legalmente inobjetables, el poseedor actual puede sumar a su plazo posesorio el de sus predecesores, con lo cual posee por el tiempo exigido para la prescripción. Esto significa que el poseedor actual es el propietario. Recurrimos entonces a la prescripción para probar la propiedad.

Exactamente igual ocurre cuando se desea matricular un inmueble en el Registro, es decir, inscribirlo por primera vez. Conforme al art. 2018 del Código Civil, ya citado, hay que presentar títulos con una antigüedad de 5 años. ¿Qué hace el Registrador? Estudia las transferencias producidas dentro de ese lapso. Si ellas son legalmente válidas el solicitante es poseedor por cinco años y con ello es propietario. La prescripción ha servido para probar la propiedad.

Pues bien, de la misma manera funciona la prescripción adquisitiva para la inscripción de la posesión en el R. de P.R. de acuerdo al Dec. Leg. 667. No es válido sostener que la prescripción debe ser siempre declarada por un juez. Ya hemos visto que los abogados con gran frecuencia utilizamos la prescripción para probar la propiedad, al igual que los Registradores cuando se trata de matricular un inmueble. En ambos casos la prescripción es utilizada como medio de prueba de la propiedad y la comprobación de que el tiempo de la prescripción ha transcurrido,

es extra-judicial.

Existe una diferencia, sin embargo, entre ambos Registros a propósito de este tema. Cuando se trata de un inmueble que ya está inscrito y lo adquiere otra persona por prescripción, el Registro de la Propiedad Inmueble exige que ésta sea declarada judicialmente. Esto se ajusta a lo que dispone el art. 952 del Código Civil. En el caso del R. de P.R. la situación es distinta: la prescripción puede ser declarada por el Registro pero éste queda obligado a notificar al propietario con derecho inscrito, el cual puede formular la oposición prevista en el art. 24 del Dec. Leg. 667. La falta de declaración judicial de la prescripción se compensa con la notificación al ex-propietario para que pueda elevar el asunto al nivel judicial.

Abundando en esto último, el Dec. Leg. 667 prevé en su art. 23 la notificación de la posesión inscrita al eventual propietario (debería decir "antiguo propietario") y a los colindantes del predio. Si mediara oposición a la inscripción, acompañada de prueba instrumental, el Registrador deberá remitir lo actuado al Juez correspondiente y registrará la oposición en la partida de inscripción del inmueble.

Exactamente lo mismo ocurre cuando el propietario de un inmueble ve afectado su derecho por la matriculación de un predio a nombre de otro en el Registro de la Propiedad Inmueble: debe plantear demanda judicial, la cual eventualmente puede anotarse en la partida registral. El caso recién en este momento se traslada a la esfera judicial.

De todo lo anterior resulta que la seguridad jurídica que brinda el R. de P.R. es superior a la que ofrece el Registro de la Propiedad Inmueble.