

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

Esta Sala Suprema viene estableciendo como doctrina jurisprudencial que las nulidades derivadas de los títulos expedidos por COFOPRI deben ser tramitadas por vía contenciosa administrativa. No existe razón alguna para modificar este criterio, si se tiene en cuenta las normas que regulan la actividad de COFOPRI y lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley del proceso Contencioso Administrativo.

Lima, diez de noviembre de dos mil dieciséis.-

LA SALA CIVIL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA: vista la causa número setecientos ochenta - dos mil dieciséis, en audiencia pública llevada a cabo en la fecha y producida la votación con arreglo a Ley, emite la siguiente sentencia:

I. ASUNTO

Viene a conocimiento de esta Suprema Sala, el recurso de casación interpuesto por el demandante **Bruno Emilio Chávez Díaz**, mediante escrito de fecha quince de enero de dos mil dieciséis (página trescientos cincuenta y cinco), contra la resolución de vista de fecha once de diciembre de dos mil quince (página trescientos cuarenta y cinco), que confirma la resolución de primera instancia de fecha treinta de julio de dos mil quince, que declaró nulo todo lo actuado y la conclusión del proceso por defecto insubsanable.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

Mediante escrito de fecha nueve de diciembre de dos mil once (página cincuenta y cinco), Bruno Emilio Chávez Díaz interpuso demanda a fin que se declare la nulidad del acto jurídico de la Escritura Pública de compraventa de fecha veintitrés de abril de dos mil diez, a favor de Eliana Ramírez, otorgado por la Municipalidad Provincial de Islay, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento por las causales de objeto física o jurídicamente imposible, fin ilícito y por ser contrario a las leyes que interesan al orden público y a las buenas costumbres. Como pretensión objetiva originaria accesoria solicita la cancelación de la inscripción del título de propiedad.

Argumenta que tiene derechos de propiedad sobre el bien materia en litigio, pues fue cónyuge de la fallecida Juana Antonieta Chirinos Flores, quien a su vez fue declarada heredera de Daniel Chirinos Sánchez, copropietario del inmueble. Sin embargo, Eliana Elsa Ramírez Salas (quien tenía derechos hereditarios también sobre el inmueble) inicia un procedimiento de formalización de propiedad individual y titulación ante COFOPRI, culminado con el otorgamiento de título a su favor.

2. Formulación de excepción de agotamiento de la vía administrativa

Mediante escrito de fecha nueve de setiembre de dos mil trece (fojas cinco del expediente N°00899-2011), la codemandada Eliana Elsa Ramírez Salas, formula excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, indicando que COFOPRI es un organismo público descentralizado del estado por lo que todos sus actos, que coadyuvan a la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad, revisten naturaleza administrativa; es así que, entre otras normas pertinentes, el artículo 14 del D.S. 009-99-MTC ha establecido que las acciones de

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

formalización de la propiedad que ejecute COFOPRI se inician de oficio y, progresivamente, sobre las áreas que COFOPRI determine, siendo que los interesados podrán impugnar los actos administrativos que COFOPRI dicte durante la ejecución de las acciones de formalización, entre las cuales se menciona la resolución de adjudicación del bien inmueble.

3. Resolución de primera instancia

El Juez mediante resolución número quince de fecha treinta de julio de dos mil quince (página doscientos sesenta y cuatro), declara infundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa; al indicar que la pretensión del actor es la declaración de nulidad de un acto jurídico, razón por la cual no es requisito agotar la vía administrativa.

Sin embargo, en esa misma resolución, el juez refiere que de lo actuado se llega a establecer que en realidad el demandante está cuestionando la decisión administrativa por la cual la Municipalidad Provincial de Islay, COFOPRI y el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, han otorgado el Título de Propiedad Gratuito Registrado, a favor de Eliana Elsa Ramírez Salas, en la forma que se expone en la demanda; por lo que la vía procesal expedita para cuestionar tales actos en sede jurisdiccional es la acción procesal administrativa. Razones por las cuales declara nulo todo lo actuado y por consiguiente la conclusión del proceso.

4. Resolución de vista

Mediante resolución número veintiuno, de fecha once de diciembre de dos mil quince, se confirma la resolución de primera instancia, indicando que el proceso idóneo para pedir la nulidad del acto administrativo contenido en el título de propiedad emitido por COFOPRI a favor de la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

codemandada, es el proceso contencioso administrativo y no el proceso de nulidad de acto jurídico, aún así el actor no haya participado en el procedimiento administrativo. Se agrega que al existir una vía específica para tutelar la pretensión alegada por la parte demandante, no corresponde declarar la conclusión del proceso, sino que se debe declarar la nulidad de los actuados solo hasta la calificación de la demanda a fin de que el *a quo*, calificando nuevamente la misma, remita el expediente al órgano jurisdiccional competente a fin que se efectúe nueva calificación.

III. RECURSO DE CASACION.

La Suprema Sala mediante la resolución de fecha diecinueve de julio de dos mil dieciséis ha declarado procedente el recurso de casación interpuesto por el demandante Bruno Emilio Chávez Díaz, por la infracción normativa de los artículos 386 del Código Procesal Civil y 139 incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Estado.

IV. CUESTION JURIDICA A DEBATIR

La controversia gira en determinar si se han infringido las reglas del debido proceso.

V. FUNDAMENTOS DE ESTA SALA SUPREMA

PRIMERO.- El debido proceso formal constituye una garantía constitucional que asegura que en la tramitación de un proceso, se respeten determinados requisitos mínimos¹. Tales requisitos, que han sido objeto de discusión², en general se considera que abarcan los siguientes

¹ Carocca Pérez, Alex. El debido proceso y la tutela judicial efectiva en España. Normas Legales. Octubre, 1997, pp. A 81 - A 104.

² Por ejemplo, para Bernardis, por su parte, considera, siguiendo la jurisprudencia norteamericana, que ese "máximo de mínimos" estaría constituido por los requisitos de

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

criterios: (i) Derecho a ser oportunamente informado del proceso (emplazamiento, notificación, tiempo razonable para preparar la defensa); (ii) Derecho a ser juzgado por un juez imparcial, que no tenga interés en un determinado resultado del juicio; (iii) Derecho a tramitación oral de la causa y a la defensa por un profesional (publicidad del debate); (iv) Derecho a la prueba; (v) Derecho a ser juzgado sobre la base del mérito del proceso; y, (vi) Derecho al juez legal. Derecho fundamental que asiste a todos los sujetos de derecho a plantear sus pretensiones o a ser juzgados por auténticos órganos jurisdiccionales, creados mediante Ley Orgánica, pertenecientes al Poder Judicial, respetuosos con los principios constitucionales de igualdad, independencia y sumisión a la ley, y constituidos con arreglo a las normas comunes de competencia preestablecidas. Tales elementos mínimos del debido proceso han sido respetados de manera escrupulosa, advirtiéndose que sustancialmente lo que discute la parte recurrente es la motivación de la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- Con respecto a defectos en la motivación de la sentencia debe señalarse lo que sigue:

1. La obligación de fundamentar las sentencias propias del derecho moderno se ha elevado a categoría de deber constitucional. En el Perú el artículo 139, inciso 5, de la Constitución del Estado señala que: “*Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan*”. Igualmente el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial prescribe: “*Todas las resoluciones, con exclusión de las de mero trámite, son motivadas bajo responsabilidad, con*

notificación y audiencia (*notice and hearing*). Bernardis, Luis Marcelo de. La garantía procesal del debido proceso. Cultural Cuzco Editor. Lima 1995, pp. 392-414.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

expresión de los fundamentos en que se sustenta...”. Estando a lo dicho este Tribunal Supremo verificará si la sentencia se encuentra debidamente justificada externa e internamente, y si además se han respetado las reglas de la motivación en estricto.

2. Que se haya constitucionalizado el deber de motivar implica que se está ante una obligatoriedad universalizada e indisponible tanto para la esfera privada como para la pública. Además, siendo la motivación un instrumento comunicativo cumple funciones tanto endoprocesales como extraprocesales.

3. En el primer caso (función endoprocesal) la motivación permite a las partes controlar el significado de la decisión. Pero además permite al juez que elabora la sentencia percatarse de sus yerros y precisar conceptos, esto es, facilita la crítica interna y el control posterior de las instancias revisoras³. En el segundo supuesto (función extraprocesal) se posibilita el control democrático de los jueces, que obliga, entre otros hechos, a la publicación de la sentencia, a la inteligibilidad de la decisión y a la autosuficiencia de la misma⁴. Por lo tanto, los destinatarios de la decisión no son solo las partes, sino lo es también la sociedad, en tanto el poder jurisdiccional debe rendir cuenta a la fuente del que deriva su investidura⁵.

³ Aliste Santos, Tomás Javier. La motivación de las resoluciones judiciales. Marcial Pons. Madrid-Barcelona-Buenos Aires, p.p. 157-158. Guzmán, Leandro. Derecho a una sentencia motivada. Editorial Astrea, Buenos Aires-Bogotá 2013, pp. 189-190.

⁴ Igartua Salaverría, Juan. El razonamiento en las resoluciones judiciales. Palestra-Temis, Lima-Bogotá 2014, p. 15. Aliste Santos, Tomás Javier. La motivación de las resoluciones judiciales. Marcial Pons. Madrid-Barcelona-Buenos Aires, p.p. 158-159. De lo que sigue que la actividad del juez también se vincula a los fenómenos políticos, sociales y culturales del país y que la sentencia es, también, un acto de gobierno y plantea un programa de comportamiento social. Guzmán, Leandro. Derecho a una sentencia motivada. Editorial Astrea, Buenos Aires-Bogotá 2013, p. 195.

⁵ La motivación de la sentencia civil. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2006, pp. 309-310.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

4. De otro lado, es ya común mencionar que la motivación no significa la exteriorización del camino mental seguido por el juez, pues ello implicaría considerar que no importa la decisión en sí misma, ni lo racional o arbitraria que ésta pueda ser, sino solo el proceso mental que llevó al juez a emitir el fallo. Por el contrario, la motivación como mecanismo democrático de control de los jueces y de control de la justicia de las decisiones exige que exista una justificación racional de lo que se decide, dado que al hacerlo no solo se justifica la decisión sino se justifica el mismo juez, ante las partes, primero, y ante la sociedad después, y se logra el control de la resolución judicial⁶.

5. Tal justificación racional es interna y externa. La primera consiste en verificar que: *“el paso de las premisas a la conclusión es lógicamente - deductivamente- válido”* sin que interese la validez de las propias premisas. Por su parte, la justificación externa consiste en controlar la adecuación o solidez de las premisas⁷, lo que supone que la(s) norma(s) contenida(s) en la premisa normativa sea(n) norma(s) aplicable(s) en el ordenamiento jurídico y que la premisa fáctica sea la expresión de una proposición verdadera⁸.

6. En esa perspectiva, la justificación externa exige⁹: (i) que toda motivación debe ser congruente, de lo que sigue que no cabe que sea contradictoria; (ii) que toda motivación debe ser completa, por lo que deben motivarse todas las opciones; y (iii) que toda motivación debe ser

⁶ Igartua Salaverría, Juan. Ob. cit., pp. 19 a 22.

⁷ Atienza, Manuel. Las razones del derecho. Sobre la justificación de las decisiones judiciales. En <http://razonamientojuridico.blogspot.com>.

⁸ Moreso, Juan José y Vilajosana, Josep María. Introducción a la Teoría del Derecho. Madrid, Marcial Pons Editores, Pág. 184.

⁹ Igartua Salaverría, Juan. Ob. cit., p. 26.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

suficiente, por lo que es necesario ofrecer las razones jurídicas que avalen la decisión.

7. Teniendo en cuenta los conceptos antes señalados, la motivación puede presentar diversas patologías que en estricto son la motivación omitida, la motivación insuficiente y la motivación contradictoria¹⁰. En esa perspectiva:

7.1. En cuanto a la motivación omitida: (a) Habrá omisión formal de la motivación cuando no hay rastro de la motivación misma. (b) Habrá omisión sustancial de la motivación cuando exista: (i) motivación parcial que vulnera el requisito de completitud; (ii) motivación implícita cuando no se enuncian las razones de la decisión y ésta se hace inferir de otra decisión del juez; y (iii) motivación *per relationem* cuando no se elabora una justificación autónoma sino se remite a razones contenidas en otra sentencia. .

7.2. Habrá motivación insuficiente, entre otros supuestos, cuando no se expresa la justificación a las premisas que no son aceptadas por las partes, no se indican los criterios de inferencia, no se explican los criterios de valoración o no se explica por qué se prefiere una alternativa y no la otra.

7.3. Habrá motivación contradictoria cuando existe incongruencia entre la motivación y el fallo o cuando la motivación misma es contradictoria.

¹⁰ En términos del Tribunal Constitucional: *motivación aparente* cuando en una determinada resolución judicial parece que se justifica la decisión pero su contenido no explica las razones del fallo; *motivación insuficiente* cuando no hay un mínimo de motivación exigible y *motivación incongruente* cuando se dejan incontestadas las pretensiones o se desvía la decisión del marco del debate judicial. Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente número 00037-2012-PA/TC. Sobre las patologías de la motivación ver: Igartua Salaverría, Juan. Ob. cit., pp. 27 a 33.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

8. Por último, lo que debe motivarse es¹¹: a. La decisión de validez respecto a la disposición aplicable al caso. b. La decisión de interpretación en torno al significado de la disposición que se está aplicando. c. La decisión de evidencia, esto es, a los hechos que se tienen como probados. d. La decisión de subsunción relativa a saber si los hechos probados entran o no en el supuesto de hecho que la norma contempla. e. La decisión de consecuencias¹².

Tal como se advierte, la deducción lógico formal de la Sala es compatible con el silogismo que ha establecido, por lo que se puede concluir que su resolución presenta una debida justificación interna.

TERCERO.- En esa perspectiva en cuanto a la justificación interna (que consiste en verificar que “el paso de las premisas a la conclusión es lógicamente -deductivamente- válido” sin que interese la validez de las propias premisas), se advierte que el orden lógico propuesto por la Sala Superior ha sido el siguiente: (i) Como **premisa normativa** la sentencia ha considerado lo dispuesto en el Decreto Supremo No. 09-99-MTC y su Reglamento Decreto Supremo No. 013-99-MTC que establecen que el proceso a seguir es el que corresponde al contencioso administrativo. (ii) Como **premisa fáctica** la Sala Superior ha indicado que se está impugnando la validez de un título expedido por COFOPRI actuando como instancia administrativa. (iii) Como **conclusión** la sentencia considera que

¹¹ Igartua Salaverría, Juan. Ob. cit., p.34. En palabras de Michele Taruffo: a. La individuación de la *ratio decidendi*; b. La individuación de la norma. c. La constatación de los hechos; d. La calificación jurídica de los hechos concretos del caso. e. La decisión; y La racionalidad del razonamiento decisorio. Ver: ob. cit., pp. 210 a 232.

¹² Casación 1900-2014-Loreto. Casación 2163-2014-Lima. Casación 437-2015-Lima. Casación 2159-2013-Lima. Casación 1744-2014-Tacna. Casación 1523-2014-La Libertad. Casación 697-2014-Lima. Casación 2616-2014-Lima. Casación 3789-2014. Casación 3925-2013-Arequipa. Casación 1406-2014-Junín. Casación 2372-2014-Lima.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

no es como proceso de nulidad de acto jurídico como debe tramitarse la presente demanda. Se trata de una conclusión formalmente correcta y que atiende a las premisas planteadas.

CUARTO.- En lo que concierne a la justificación externa, ésta consiste en controlar la adecuación o solidez de las premisas¹³, lo que supone que la(s) norma(s) contenida(s) en la premisa normativa sea(n) norma(s) aplicable(s) en el ordenamiento jurídico y que la premisa fáctica sea la expresión de una proposición verdadera¹⁴. Por tanto, este Tribunal Supremo estima que la justificación externa realizada por la Sala Superior ha sido la adecuada. En efecto, las normas glosadas son las pertinentes para resolver el presente caso, pues tienen relación con el proceso que se ha demandado, vinculándose con los hechos que se han examinado, y que tienen relación con la impugnación de una resolución administrativa. En tal sentido, los argumentos referidos a que no se ha adecuado una debida motivación, deben ser desestimados.

QUINTO.- Además debe indicarse:

1. Que en sentencia casatoria no es posible evaluar los hechos alegados por la recurrente porque este Tribunal no examina el mérito de la controversia sino el control de legitimidad del Derecho.
2. No se vulnera la tutela jurisdiccional efectiva porque ella no significa que puedan tramitarse las demandas de cualquier forma, sino que ellas deben ser planteadas por los cauces adecuados y dentro de los procedimientos fijados por la ley, que en el caso en cuestión han sido

¹³ Atienza, Manuel. Las razones del derecho. Sobre la justificación de las decisiones judiciales. En <http://razonamientojuridico.blogspot.com>.

¹⁴ Moreso, Juan José y Vilajosana, Josep María. Introducción a la Teoría del Derecho. Madrid, Marcial Pons Editores, Pág. 184.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

regulados debidamente con antelación a los hechos expuestos por el accionante.

3. La Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final del Decreto Supremo No. 039-2009-MTC ha sido expulsada del ordenamiento legal, en virtud de una Acción Popular; sin embargo, ello es irrelevante para resolver la presente causa porque la sentencia de la Sala Superior de ninguna forma se ha amparado en ella para emitir su decisión; por el contrario, tal como se observa en el considerando quinto de la impugnada, tal disposición legal no es tenida en cuenta.

4. En anteriores circunstancias, esta Sala Suprema viene estableciendo como doctrina jurisprudencial que las nulidades derivadas de los títulos expedidos por COFOPRI deben ser tramitadas por vía contenciosa administrativa (Apelación 2509-2013-Madre de Dios, Casación 189-2014-Ica), habiendo dispuesto, incluso, nueva calificación de la demanda, como es de ver de la Casación 153-2016. No existe razón alguna para modificar este criterio, si se tiene en cuenta las normas que regulan la actividad de COFOPRI y lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley del proceso Contencioso Administrativo.

SEXTO.- En la parte resolutoria de la sentencia se indica que se debe dar por concluido el proceso, lo que no es compatible con el sexto considerando del referido fallo; se trata de error material posible de subsanar en esta sede, por lo que en vía de corrección se enmendará ese extremo, debiendo entenderse que lo que corresponde es anular lo actuado y que el juez del caso califique nuevamente la demanda.

VI. DECISIÓN

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE
CASACION N° 780-2016
AREQUIPA
Nulidad de Acto Jurídico

Por estas consideraciones y en aplicación del artículo 397 del Código Procesal Civil: Declararon **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por el demandante **Bruno Emilio Chávez Díaz**, **NO CASARON** la sentencia de vista de fecha once de diciembre de dos mil quince que declaró nulo todo lo actuado; la **CORRIGERON** en el extremo que declara la conclusión del proceso, siendo lo correcto que el juez de la causa cumpla con calificar nuevamente la demanda; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “*El Peruano*” conforme a ley; en los seguidos con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sobre nulidad de acto jurídico; y los devolvieron. Interviene como ponente el señor Juez Supremo **Calderón Puertas.-**

SS.

TELLO GILARDI

DEL CARPIO RODRIGUEZ

RODRIGUEZ CHAVEZ

CALDERÓN PUERTAS

DE LA BARRA BARRERA

Jvp/larf