



EXPEDIENTE N° : 00108-2021-46-1601-SP-CI-01
DEMANDANTE : HERIBERTO CORTEZ LEON
DEMANDADOS : ELOY CORTEZ LEON, MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE
CHEPEN Y COFOPRI
PROCEDENCIA : JUZGADO MIXTO DE CHEPÉN
MATERIA : NULIDAD DE ACTO JURIDICO

RESOLUCIÓN DE VISTA

El artículo 10.1° del TUO de la Ley 27444, reconoce la “*nulidad virtual*” como causal de invalidez del acto administrativo, al prescribir que es nulo el acto administrativo cuando es “*contrario a la constitución y a las leyes*”, en tanto estas últimas son consideradas normas de orden público; existiendo así, una regulación especial al respecto, siendo inadmisibles la existencia de dos normas jurídicas contenidas en dos ordenamientos legales de naturaleza distinta [la prevista en la norma citada y la contenida en el artículo 219.8 del Código Civil], que regulen una misma institución; lo contrario, implicaría desconocer al derecho como un sistema coherente y armónico. En consecuencia, la nulidad de los títulos expedidos por COFOPRI deben ser cuestionados en la vía del proceso contencioso administrativo y no en el de nulidad de acto jurídico ante la justicia civil, en la medida que dichos títulos son considerados en estricto, actos administrativos individuales de efectos particulares, al encajar dentro de los alcances del artículo 1.1° del TUO de la Ley 27444-LPAG, por lo que debe primar las normas especiales en el caso concreto.

Resolución número SEIS

Trujillo, dieciocho de mayo
Del dos mil veintiuno.

VISTA LA CAUSA, en Audiencia Pública, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, luego de producida la votación correspondiente, expide el siguiente

AUTO DE VISTA:

I. ASUNTO

Recurso de apelación interpuesto por Heriberto Cortez León contra la **resolución número dos** de fecha 17 de julio del 2020 (fs. 45/48), que resolvió:

“**DECLARAR FUNDADA la excepción de incompetencia** por razón de la materia deducida por la Procuraduría Pública del Organismo de Formalización de la Propiedad Informa-COFOPRI mediante escrito fotocopiado de folios 32 a 37; en consecuencia, **SE DECLARA NULO** todo lo hecho y actuado y por concluido el proceso (...)”.



II. PRETENSIÓN IMPUGNATORIA Y AGRAVIOS

Heriberto Cortez León presenta recurso de apelación en fecha 29 de setiembre de 2020 (fs. 61), contra la **resolución número dos** de fecha 17 de julio del 2020 (fs. 45/48) que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia. En tal sentido, pretende la revocatoria de la misma, teniendo como único fundamento de su apelación la siguiente:

- 2.1. Si bien es cierto que las resoluciones por una entidad pública que causan estado deben contradecirse en un proceso contencioso administrativo, también es cierto que el acto que se impugna no es la resolución dada por COFOPRI, sino que la misma ha ido más allá, terminando en un título de un bien inmueble, inscrito debidamente en la SUNARP, la cual es considerado un acto jurídico, siendo competencia del juzgado civil, por tanto, el presente proceso debe continuar su trámite.

III. ANTECEDENTES PROCESALES

- 3.1.- Don Heriberto Cortez León interponer demanda de nulidad de acto jurídico contra don Eloy Corte León, Oficina de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI y la Municipalidad Provincial de Chepén, cuyas pretensiones son las siguientes: (i). La nulidad del título de adjudicación de propiedad otorgada por COFOPRI, en coordinación con la Municipalidad Provincial de Chepén, del inmueble ubicado en la Calle El Arco No. 216 del distrito de Pueblo Nuevo, a favor de don Eloy Cortez León, (ii) La cancelación del asiento registral contenido en el asiento No. 0003 y 0004 en la partida electrónica No. 14141033 del Registro de Propiedad Inmueble.
- 3.2.- El juzgado mixto admite la demanda mediante resolución número dos de fecha 21 de mayo del 2018 (fs. 30) y dispone se emplace con la demanda y anexos a los demandados a efectos de que hagan valer su derecho de defensa dentro del término de ley.
- 3.3.- A través de escrito de fecha 21 de mayo de 2019 (fs. 32/37), la Procurado Pública de COFOPRI dedujo excepción de incompetencia por razón de la materia, por considerar que el proceso en donde se debe resolver la controversia es el contencioso administrativo. Por su parte, mediante resolución número uno de fecha 12 de diciembre de 2019 (fs. 40), se dio por formado el cuaderno de excepciones y por deducida la excepción, al mismo tiempo que se confirió traslado a la parte contraria, la misma que no absolvería el traslado.
- 3.4.- Mediante resolución número dos de fecha 17 de julio del 2020 (fs. 45/48), se resolvió declarar fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia deducida por la Procuradora Pública del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI mediante escrito fotocopiado a folios 32 a 37; en consecuencia, se declaró nulo todo lo hecho y actuado y concluido el proceso.



- 3.5.- A través de escrito de fecha 29 de setiembre de 2020 (fs. 61), Heriberto Cortez León apeló el auto contenido en la resolución número dos por la cual se declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia interpuesta por COFOPRI, por el motivo descrito supra 2.1.
- 3.6.- Mediante resolución número cuatro de fecha 04 de diciembre del 2020 (fs. 62), se concedió la apelación con efecto suspensivo contra el auto contenido en la resolución número dos de fecha 17 de julio del 2020; en consecuencia, se elevaron los autos a la presente Superior Sala Civil.

IV. DETERMINACIÓN DE LA CONTROVERSIA IMPUGNATORIA

En aplicación del principio dispositivo que debe primar en sede revisora, el cual se traduce en el aforismo latino *tantum devolutum quantum appellatum*, que exige que el órgano superior -que funge de revisor de un recurso de apelación-, se pronuncie sobre lo que es materia de agravios. Es bajo este marco, que este órgano superior procede a fijar el tema de impugnación recurrido y sobre el cual debemos pronunciarnos, la cual detallamos a continuación:

- 4.1. Determinar si la presente controversia referida a la nulidad del acto jurídico de adjudicación de la propiedad de un inmueble, contenido en el Título otorgado por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, debe dilucidarse en un proceso contencioso administrativo o en un proceso civil de nulidad virtual de acto jurídico.

Para resolver de forma congruente a la materia objeto de recurso impugnatorio, es necesario desarrollar el estado actual de la jurisprudencia nacional en cuanto a este tópico, como preámbulo para resolver el caso concreto venido en grado, así como algunas instituciones vinculadas al caso concreto

V.- CUESTIÓN PREVIA: LA NULIDAD DE TÍTULOS EMITIDOS POR EL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL – COFOPRI EN LA JURISPRUDENCIA NACIONAL Y LA NECESIDAD DE OPTAR POR UNA INTERPRETACIÓN VÁLIDA

- 5.1. En la actualidad, existe una controversia a nivel jurisprudencial, al no existir uniformidad de criterio respecto al cuestionamiento planteado en el considerando 4.1. de la presente sentencia de vista, por el contrario, se presentan precedentes con posiciones enfrentadas entre sí, incluso, a nivel de la misma Corte Suprema, lo que hace colegir que no es un tema pacífico a nivel hermenéutico. Así, encontramos dos corrientes para tal efecto:



(i).- De un lado, dentro de la judicatura nacional tenemos quienes avalan la tesis permisiva que ha dispuesto que no hay impedimentos para que estos casos puedan ser dilucidados en la vía civil, así exponen la siguiente justificación:

*“(...) Nada impide que, en determinados casos, como el presente, el tercero que alega estar afectado con una decisión administrativa pueda recurrir a la vía civil, para demandar la nulidad del Título otorgado a consecuencia de un procedimiento administrativo, así como de su correspondiente inscripción registral, procurando la protección de sus derechos que hubieran sido afectados, (...). Se arriba a la conclusión que tal pretensión solo puede ser invocada en la presente vía, debiendo precisarse que negarle la posibilidad al recurrente de impugnar una resolución que es adversa a sus intereses, solo por el hecho de ser instancia de fallo administrativo, significaría negarle el derecho a la tutela judicial efectiva a la que tiene derecho toda persona natural o jurídica a recurrir al Poder Judicial como poder del Estado, facultado para resolver los conflictos suscitados entre los justiciables (...)”.*¹

(ii).- De otro lado, se cuenta con la tesis contraria que no admite la dilucidación de la controversia en sede civil y, en cambio, remite los casos al proceso contencioso administrativo. El argumento esbozado es el siguiente:

“(...) en el presente caso lo que se cuestiona es el título expedido por un organismo público descentralizado del Estado, cuya intervención es de naturaleza administrativa pues es una declaración emitida por una entidad que, en el marco de las normas de derecho público, está destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta; por consiguiente, la forma de cuestionar dicho acto es el del proceso contencioso administrativo en cuanto así lo dispone el artículo 3 de la Ley número 27584”. “(...) estando a que lo pretendido es la nulidad de acto administrativo, su impugnación corresponde efectuarse en la vía contencioso administrativa bajo las normas que regulan la actividad del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI y lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, debiendo reconducir los presentes autos al Juzgado Contencioso Administrativo competente para el conocimiento de los autos”.

5.2. Para visibilizar la controversia existente, es que este Colegiado ha procedido a elaborar un cuadro comparativo, donde se recoge las diversas casaciones expedidas por la máxima instancia civil (Salas Civil Permanente y Sala Civil Transitoria de la Corte

¹ Ver Casación N° 1226-2008-ICA de 02 de febrero de 2009, Casación N° 4627-2017-ANCASH de 07 de marzo de 2019, Casación N° 4221-2017-TACNA de 17 de julio de 2018



Suprema de la República), en un sentido y otro:

CUADRO NO. 01: Criterios jurisdiccionales a nivel de la Corte Suprema divergentes respecto a la competencia de los jueces para conocer la nulidad de los títulos expedidos por COFOPRI	
A favor de que la nulidad de los títulos expedidos por COFOPRI deben ser tramitados en la vía civil como proceso de nulidad de acto jurídico	A favor de que la nulidad de los títulos expedidos de COFOPRI deban ser tramitados en la vía contencioso administrativa
<i>Casación No. 4221-2017-Tacna, de fecha 17 de Julio del 2018</i> , expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.	<i>Casación No. 3966-2006- Ucayali, de fecha 20.06.2007</i> , expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República ²
<i>Casación No. 808-2017- Cusco, de fecha 25 de setiembre del 2018</i> , expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República	<i>Casación No. 780-2016- Arequipa, de fecha 10.11.2016</i> , expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República ³
<i>Casación No. 4627-2017-Ancash de fecha 7 de marzo del 2019</i> , expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de la República	<i>Casación No. 454-2017-Cusco, de fecha 8 de junio del 2018</i> , expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República
<i>Casación No. 2628-2018-Ica de fecha 8 de Agosto del 2019</i> , expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de la República	<i>Casación No. 134-2018- Lambayeque, de fecha 25 de marzo del 2019</i> , expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de la República

Queda claro de la lectura del citado cuadro comparativo, la existencia de dos interpretaciones encontradas sobre el tema en comento y que la discusión es incluso a nivel de la máxima instancia judicial, tal es así, que incluso varios de los magistrados que suscriben dichas casaciones han asumido ambos criterios, acrecentando aún más, el problema hermenéutico existente.

² En esta casación la Sala Civil Permanente señalo que existen antecedentes jurisprudenciales anteriores, expedidas en el mismo sentido, en cuanto, que la vía que corresponde es el contencioso administrativo. Entre las sentencias invocadas esta la Apelación N°. 2509-2013- Madre de Dios y la Casación N°. 189-2014-ICA, otorgándole el carácter de doctrina jurisprudencial (ver fundamento Quinto)

³ En esta casación la Sala Civil Permanente señalo que existen antecedentes jurisprudenciales anteriores, expedidas en el mismo sentido, en cuanto, que la vía que corresponde es el contencioso administrativo. Entre las sentencias invocadas esta la Apelación N°. 2509-2013- Madre de Dios y la Casación N°. 189-2014-ICA, otorgándole el carácter de doctrina jurisprudencial (ver fundamento Quinto)



- 5.3. También, advertimos que, dicha falta de predictibilidad se ve acrecentada por la ausencia de un precedente vinculante bajo los alcances del artículo 400° del Código Procesal Civil, el cual daría por terminada dicha discusión, marcando así, una sola línea interpretativa a seguir por parte de los jueces. Es en razón de este contexto, que las casaciones citadas (precedentes judiciales) en el cuadro comparativo *supra*, o los criterios que optaron los plenos regionales donde también se abordó el tema⁴, tan solo tienen *fuera persuasiva*, más no vincula a ningún órgano jurisdiccional; debiendo este Colegiado optar por aquel criterio que más encaje dentro de la interpretación conforme a la Constitución y al orden jurídico existente, en tanto, está en juego un derecho fundamental como es el derecho al acceso a la justicia y a la predictibilidad de las resoluciones judiciales (igualdad jurisdiccional).
- 5.4. En resumidas cuentas, estamos ante la presencia de una incoherencia interpretativa y cuya solución parte, por establecer en primer orden, si le son aplicables a los títulos de propiedad expedido por COFOPRI, las causales de nulidad previstas en el artículo 219 literal 8 del Código Civil o en su defecto deben aplicarse las disposiciones del artículo 10° del T.U.O. de la Ley 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General (aprobado por D.S. No. 004-2019-JUS); y a partir de la respuesta a dicha inquietud, es que se fijará en segundo orden, cual es el órgano competente y la vía correspondiente para resolver la misma: el juez civil o el juez en lo contencioso administrativo. Para absolver estas deliberaciones, acudiremos a los métodos de interpretación sistemático⁵ y teleológico⁶ y la interpretación conforme.

VI.- ¿PUEDE APLICARSE LA CAUSAL DE NULIDAD ABSOLUTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 219?8 DEL CÓDIGO CIVIL PARA CUESTIONAR LOS TÍTULOS EXPEDIDOS POR COFOPRI?

- 6.1. La discusión planteada en el rótulo del presente epígrafe, es de puro derecho, para ello ahondaremos en la definición del acto administrativo para determinar luego, si ello puede o no ser homologado con el acto jurídico previsto en el Código Civil. El acto administrativo se encuentra definido de una manera muy concreta en el artículo 1° del TUO de la Ley 27444- LPAG que establece:

⁴ Solo a modo de ejemplo tenemos el Pleno Jurisdiccional materia civil y familia realizada por la Corte Superior de Justicia de Huancavelica, realizado el 2 de septiembre del 2016 abordan dicho tema, adoptando por mayoría la posición de que la competencia para conocer las demandas de nulidad de títulos de propiedad otorgado por organismos públicos (PETT, COFOPRI, entre otros) es el juzgado civil en la vía del proceso contencioso administrativo por las causales contenidas en el artículo 10° de la Ley 27444.

⁵ El método de interpretación sistemática señala que el sentido de una norma jurídica es la que está acorde con el del orden jurídico en general, entendiendo justamente a la norma como una parte de un sistema jurídico normativo, al cual no puede rehuir o contradecir. Por tanto, propugna este método, que no es admisible realizar una interpretación aislada de la norma, ya que ello implicaría desconocer que existen otras normas con las cuales existe una coherencia y unidad.

⁶ El método de interpretación teleológico, establece que el sentido de una norma jurídica se encuentra determinando la finalidad de la misma, lo que busca dentro del orden jurídico.



“1.1. Con actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, *en el marco de normas de derecho público*, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.”

- 6.2.** De dicha definición, podemos colegir que si bien el acto administrativo, es una forma de acto jurídico, en el entendido, que es una declaración de voluntad que produce efectos jurídicos, ello no implica en absoluto, tener que asimilarlo u homologarlo como un acto jurídico privado establecido en el artículo 140 del Código Civil⁷, en razón que existe una diferencia diametral entre ambas instituciones jurídicas. Juan Carlos Cassagne, precisa dicha diferencia, señalando lo siguiente:

“[...] Si bien existe la declaración de voluntad en el acto administrativo, no existe la libertad negocial propia del derecho privado, pues la voluntad de la administración y del particular se encuentra objetivamente condicionado al principio de legalidad y por el fin de interés público que persigue el acto administrativo conforme a la potestad que le atribuye la ley, fin que no es otro, que la realización del bien común, objeto de la justicia del gobernante o administrador público”⁸

- 6.3.** Esta diferenciación, radica justamente en la naturaleza pública y privada que ostenta cada institución y los efectos que genera la declaración de voluntad en cada uno de ellos. En el acto administrativo, la manifestación de voluntad se encuentra limitado por el principio de legalidad y cuyo ámbito de acción es de orden público y en el acto jurídico, se da en el ámbito privado donde la manifestación de voluntad es libre. Ello justifica que ambas instituciones tengan una regulación particular y distinta, una de otra, y ello también incluye la normatividad referida a la invalidez de los mismos. Así, las causales de nulidad del acto administrativo se encuentran previsto en el artículo 10 del TUO de la Ley 27444- LPAG⁹ y la del acto jurídico, en el artículo 219° del Código Civil [en cuanto a la nulidad absoluta]¹⁰,

⁷ **Artículo 140° del Código Civil.**- “El acto jurídico es la manifestación de voluntad destinadas a crear, regular, modificar o extinguir relaciones jurídicas.(...)”

⁸ CASSAGNE, Juan Carlos. “*El Acto Administrativo*” Edit. Temis; Bogotá, Colombia; 2013; pág. 27

⁹ **Artículo 10 del TUO de la Ley 27444.**- Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1.- La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias, 2.- El defecto o la omisión alguno de los requisitos de validez salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14, 3.- Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derecho, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición: 4.- Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

¹⁰ **Artículo 219 del Código Civil.**- El acto jurídico es nulo: 1.- Cuando falta de manifestación de voluntad del agente, 3.- Cuando el objeto es física o jurídicamente imposible, 4.- Cuando su fin sea ilícito; 6.- Cuando no revista la forma prescrita bajo sanción de nulidad; 7.- Cuando la ley lo declara nulo; y 8.- En el caso del artículo V del Título Preliminar, salvo que la ley establezca sanción diversa”.



6.4. Pese al tratamiento diferenciado que existe entre ambas instituciones, se vienen generando interpretaciones controversiales, que plantean que la causal de nulidad virtual prevista en el artículo V del Título Preliminar y artículo 219.8° del Código Civil es aplicable a los actos administrativos, entendiéndolos a estos últimos, como un acto jurídico general cuya manifestación de voluntad produce efectos jurídicos, y, por tanto, si el mismo contraviene las normas de orden público que regulan justamente su expedición, debe aplicarse la causal prevista en las normas citadas que establece que “es nulo el acto jurídico contrario a las leyes que interesa al orden público”. Esta tesis desconoce la naturaleza y las limitaciones propias que rodean a dicha manifestación y el acto administrativo mismo.

6.5. Sobre el particular, debemos indicar que la interpretación planteada en el considerando anterior, es totalmente errada, afirmación que sustentamos en las siguientes razones:

6.5.1.- El artículo 10.1° del TUO de la Ley 27444, reconoce la “*nulidad virtual*” como causal de invalidez del acto administrativo, al prescribir que es nulo el acto administrativo cuando es “*contrario a la constitución y a las leyes*”, en tanto estas últimas, son normas de orden público; existiendo así, una regulación especial al respecto, siendo inadmisibles la existencia de dos normas jurídicas contenidas en dos ordenamientos legales [cuya naturaleza es distinta], que regulen una misma institución: la prevista en la norma mencionada y la establecida en el artículo 219.8 del Código Civil.

6.5.2. Así mismo, el derecho no puede aceptar la existencia de dos vías paralelas en sede judicial para la declaración de nulidad del acto administrativo: la del contencioso administrativo y la nulidad de acto jurídico en la vía civil¹¹, ya que ello implicaría el desconocimiento total del derecho como un sistema jurídico coherente y armonizado, y más bien, crearía una confusión e incertidumbre en los mismos justiciables.

6.5.3. Por otro lado, el artículo 219.8° del Código Civil, reconoce la nulidad virtual del acto jurídico privado, cuyo supuesto es cuando el acto jurídico realizado es eminentemente privado, ya que tiene que darse dentro de una relación jurídica privada, sin embargo, el mismo es contrario a las normas de orden público. No olvidemos que en el derecho privado, también existen normas imperativas de orden público, una muestra clara de ello, es el Octavo Pleno Casatorio, donde la Corte Suprema fijó como regla interpretativa, que el acto jurídico de compra -venta de un bien social [que tiene naturaleza privada] suscrito por uno de los cónyuges sin la intervención del otro, contraviene lo establecido en el artículo 315 del Código Civil, *la cual es una norma*

¹¹ La única vía judicial distinta a la administrativa, en la que se permite cuestionar un acto administrativo, es la del proceso de amparo, el cual está permitido de manera expresa en el artículo 1 del Código Procesal Constitucional (Ley 28237), siendo ésta una vía “excepcional”, cuya justificación tiene base constitucional, como es la necesidad de brindar una tutela urgente ante actos administrativos que amenacen o violenten los derechos fundamentales de las personas. Se deja en claro que el proceso de amparo no es una vía paralela al proceso contencioso administrativo, es más bien una vía residual



de orden público, ya que ella protege la familia y la igualdad entre ambos cónyuges. En dicho ejemplo se aprecia que el acto jurídico es un acto estrictamente privado, como es la compra-venta (manifestación libre y voluntaria), pero que su realización contravino una norma imperativa de derecho público. Queda claro entonces, que el acto administrativo no puede ser considerado un acto de naturaleza privada, por el contrario, es un acto realizado en el marco del derecho público, lo que hace imposible la aplicación del artículo 219.8 del Código Civil para pretender declarar su nulidad.

6.5.4. Como ya lo hemos indicado supra, el artículo 10.1 de la Ley 27444- LPAG, reconoce la nulidad virtual del acto administrativo, pero a diferencia de la prevista en el Código Civil, ésta se da cuando la manifestación de voluntad del servidor o funcionario público contenido en el acto administrativo es propia de la potestad pública que ostenta, cuyos parámetros están regulados y limitados por normas de orden público, y cuyos efectos recaen sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados, pero son contrarias a la Constitución y las normas que la regulan. Es así, que existe una regulación especial para declarar la nulidad del acto administrativo en estricto, la que permite que pueda ser cuestionada a través de los recursos impugnatorios previsto en la ley especial [agotamiento de la vía administrativa], incluso puede ser declarada de oficio conforme lo establece el artículo 213.1 de la citada norma, y, por último, puede habilitarse la vía contenciosa administrativa en sede judicial.

6.5.5. Por otro lado, es aplicación al caso concreto, el *principio interpretativo de especialidad*, el cual planteada que, en caso de conflictos sincrónicos, “la norma especial prima sobre la norma general”, consecuentemente, en el caso concreto debe aplicarse las disposiciones contenidas en el la Ley del Procedimiento Administrativo General –Ley N° 27444– (además del cúmulo de normas que regulan sectores específicos de la actividad administrativa), y no las disposiciones del Código Civil.

6.6. En virtud de lo expuesto, se concluye que, para impugnar un acto administrativo en la vía judicial, se debe recurrir al procedimiento que establece la norma especial, dada la naturaleza propia del acto administrativo en cuestión; siendo que, en nuestro ordenamiento legal, se prevé que dicha impugnación judicial debe realizarse por medio del proceso contencioso administrativo, conforme a los alcances del artículo 148° de la Constitución, artículo 228.1 del TUO de la Ley 27444 - LPAG y el artículo 1 y 4.1 del Dec. Sup. No 011-2019-JU que aprueba el TUO de la Ley 27584 Ley que regula el proceso contencioso administrativo.

6.7. A mayor abundamiento sobre la conclusión arribada, tenemos que la Corte Suprema en un caso semejante al presente, aplicó el mismo razonamiento *de especialización*. Nos referimos al Quinto Pleno Casatorio Civil, donde a raíz de las divergencias interpretativas que surgieron a partir de la pretensión declarativa de la nulidad de los acuerdos de asamblea de socios de la asociación, en tanto se presentaron demandas de



impugnación de acuerdo de asociación civil al amparo del artículo 92° del Código Civil en la vía abreviada, y otros pretendían su impugnación, vía nulidad virtual previsto en el artículo 219.8 del Código Civil (vía de conocimiento), sin embargo, se fijó como regla normativa vinculante, que la norma aplicable al caso concreto por especialidad, es el artículo 92° de la norma acotada y por tanto, dicha pretensión no debe subsumirse en la nulidad virtual, como si fuera una figura amplia, ello en aplicación del método sistemático y teleológico. Como se aprecia el pleno establece una regla para resolver estos casos similares, y es que para ello debe aplicarse el principio de especialización.

VII.- ANÁLISIS DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTA

- 7.1. Desarrolladas las instituciones procesales y fijados los criterios jurisprudenciales asumidos por este Colegiado, es que se procede a resolver el agravio invocado por la parte apelante en el ítem IV de la presente resolución. En ese orden, es que apreciamos de la pretensión principal planteada por don Heriberto Cortez León en su escrito de demanda (fs. 25/28) es la nulidad del título de propiedad que fuera expedido por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI a favor del demandado Eloy Cortez León respecto a la propiedad del inmueble ubicado en el Lote 19 Mz. 18, hoy calle El Arco No 216 en el distrito de Pueblo Nuevo, para lo cual invoca la causal de nulidad virtual previsto en el artículo 219.8 del Código Civil, siendo necesario determinar previamente si el acto, cuya invalidez se pretende, es un acto en estricto administrativo o un acto jurídico privado, en tanto ello es el tema de discusión en el recurso de apelación contra el auto final que resolvió la excepción de incompetencia.
- 7.2. Sobre el particular, podemos advertir que el citado título de propiedad otorgado por el Organismo de Formalización de la Propiedad - COFOPRI a favor de Eloy Cortez León y que se encuentra consignado en el asiento No. 0003 de la partida electrónica No. P14141384, es un acto que se generó como consecuencia de un procedimiento administrativo de formalización de la propiedad realizado por dicha institución de derecho público, ello en el marco legal del Decreto Legislativo N.º 803- Ley de Promoción al Acceso a la Propiedad Formal, y el Dec. Leg. 667 –ley de Registro de Predios Rurales, así como los Decretos Supremos No. 031-99-MTC¹² y No. 039-2000-MTC¹³, normas de orden público, que tenían como finalidad formalizar la propiedad de los poseedores de los terrenos que no tenían título alguno o que no estaban registrados en los Registros Públicos. Dichas normas se dieron dentro de la

¹² Dec. Sup. No. 031-99-MTC Reglamento de Formalización de la propiedad informal en Urbanizaciones Populares

¹³ Dec. Sup. No 039-2000-MTC Reglamento de Normas que regulan la organización y funciones de los órganos de Cofopri responsable del conocimiento y solución de medios impugnatorios



política pública del gobierno que buscaba el bien común, formalizando el derecho de propiedad, permitiendo así el tráfico jurídico de los bienes inscritos.

- 7.3. De lo desarrollado, se concluye que el título de propiedad expedido por COFOPRI a favor de Eloy Corte León y su esposa Felipa Acuña de Cortez, sobre el inmueble ubicado en el Centro Poblado Pueblo Nuevo Mz. 17 Lote 19, y que es materia de cuestionamiento a través del presente proceso, fue otorgada por dicha institución, ***dentro de las potestades públicas que ostenta, y dentro de un procedimiento administrativo de titulación iniciado por la ahora demandada***, lo que trajo consigo el reconocimiento de un derecho real: el de propiedad; por lo que, en estricto, podemos afirmar que el citado título de propiedad otorgado por COFOPRI es un “***acto administrativo individual de efectos particulares***”¹⁴, al encajar dentro de los alcances del artículo 1.1° del TUO de la Ley 27444-LPAG., siendo, que la nulidad que pretende la accionante, alegando que la demandada no cumplió con los requisitos previstos en las normas de orden público para obtener dicha titulación, están enmarcada dentro de la causal previsto en el artículo 10.1 del TUO de la Ley 27444-LPAG, y por tanto su cuestionamiento debió ser mediante el proceso contencioso administrativo ante el juez especializado en lo contencioso y no en la vía civil, por los fundamentos desarrollados *supra*; máxime si dicho acto en absoluto tiene que ver un acto jurídico privado.
- 7.4. En suma, este Colegiado comparte el criterio desarrollado por el *A Quo* en la resolución venida en grado, quién también formuló la tesis de reconocer que la nulidad de los títulos de propiedad de COFOPRI debe dilucidarse dentro del proceso contencioso administrativo y no en la vía civil, por tanto el juzgado mixto no tenía competencia para ello; por lo que, la demanda de nulidad de acto jurídico postulada por la demandante en este proceso es improcedente en tanto la competencia para conocer estos procesos es la del Juez en lo contencioso administrativo, siendo que la resolución venida en grado debe confirmarse en dicho extremo, al declarar que el juzgado mixto de Chepén no tiene competencia para resolver el caso vía civil.

VIII.- COLOFÓN

- 8.1. Resulta de importancia, dejar establecido que la presencia de criterios contradictorios en cuanto a la procedencia y vía para demandar la nulidad de un título expedido por COFOPRI, ocasiona la ruptura de la unidad y coherencia del orden jurídico existente, siendo necesario que sea abordado por la Corte Suprema dentro de los alcances de artículo 400 del Código Procesal Civil.

¹⁴ Dentro de la clasificación del acto administrativo según sus efectos, tenemos al acto administrativo individual, que es el acto destinando a un solo sujeto de derecho el cual es, además, un acto de efectos particulares.



IX.- DECISIÓN

Por estos fundamentos, los Jueces Superiores de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de la Libertad, **DECIDIMOS**:

- 9.1. **CONFIRMAR** la **resolución número dos** de fecha 17 de julio del 2020 (fs. 45/48), que resolvió:

“**DECLARAR FUNDADA la EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA** por razón de la materia deducida por la **PROCURADORA PUBLICA DEL ORGANISMO DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL-COFOPRI** mediante escrito fotocopiado de folios 32 a 37; en consecuencia, SE DECLARA NULO todo lo hecho y actuado y por concluido el proceso (...)”.

- 9.2. **ORDENAR** que se devuelva el expediente al juzgado de origen a fin de que proceda conforme a sus atribuciones y se archive el presente proceso. *Intervienen como miembros de la Sala, el Juez Superior Titular Carlos Natividad Cruz Lezcano y los Jueces Superiores Provisionales, Félix Enrique Ramírez Sánchez y Marco Antonio Celis Vásquez. **JUEZ PONENTE Dr. Félix Enrique Ramírez Sánchez.***

S. S.

CRUZ LEZCANO, C.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, F.

CELIS VÁSQUEZ, M.