

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**  
**SALA CIVIL TRANSITORIA**

**CASACIÓN 1319-2016**  
**AREQUIPA**  
**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

**SUMILLA:** *Que en el presente caso estamos frente a una materia de Nulidad de Acto Jurídico respecto de la Escritura Pública de Compraventa de un lote urbano por adjudicación directa que otorga la Municipalidad Distrital de Majes a favor del demandado, teniendo ello como antecedentes los Acuerdos Municipales de las Sesiones del Concejo Municipal, los cuales mantienen su eficacia en tanto y en cuanto no se emita pronunciamiento definitivo en el expediente contencioso administrativo.*

Lima, quince de marzo  
de dos mil diecisiete.-

**LA SALA CIVIL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE**

**LA REPÚBLICA:** Vista la causa número mil trescientos diecinueve – dos mil dieciséis; y, producida la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia: -----

**1. MATERIA DEL RECURSO DE CASACIÓN:** -----

----

Se trata del recurso de casación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Majes a fojas trescientos treinta y dos, contra la sentencia de vista de fojas trescientos veintiuno, de fecha veinticinco de enero de dos mil dieciséis, expedida por la Sala Mixta Descentralizada e Itinerante de Camaná de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, que revoca la sentencia apelada de fojas ciento ochenta y dos, de fecha veintiocho de mayo de dos mil quince, que declara fundada la demanda sobre Nulidad de Acto Jurídico y Restitución de Bien; y reformándola declararon improcedente la misma. -----

-----

**2. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE CASACIÓN:** -----

----

Por resolución de fecha dos de junio de dos mil dieciséis, corriente a fojas cuarenta y cinco del cuaderno de casación, se ha declarado procedente el

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**  
**SALA CIVIL TRANSITORIA**

**CASACIÓN 1319-2016**  
**AREQUIPA**  
**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

recurso de su propósito, por las siguientes causales denunciadas: -----

-----

- **La infracción normativa procesal de los artículos 139 inciso 5 de la Constitución Política del Perú, 50 inciso 6 y 122 inciso 4 del Código Procesal Civil.** -----

-----

- **La Infracción normativa material de los artículos V del Título Preliminar y 219 inciso 8 del Código Civil.** -----

-----

**3. ANTECEDENTES:** -----

-----

- Previamente a la absolución de las denuncias formuladas por la recurrente, conviene hacer las siguientes precisiones respecto de lo acontecido en el proceso; con fecha once de mayo de dos mil once, de fojas cincuenta y siete a sesenta y cuatro, subsanada de fojas sesenta y nueve a setenta y tres, se interpone demanda peticionando se declare la Nulidad del Acto Jurídico contenido en la Minuta y Escritura Pública número 787 realizada por la Municipalidad Distrital de Majes a favor del demandado Pablo Huilfredo Cornejo Hinojosa; accesoriamente la restitución del predio inscrito en la Partida Registral número 11075669 a favor de la Municipalidad Distrital de Majes; **como fundamentos de hecho:** Adquirieron el Lote 10, Manzana J, de la Lotización A-1, Sector 5 de la ciudad de Majes, distrito de Majes, provincia de Caylloma, departamento de Arequipa, con una extensión de cuatrocientos diez metros cuadrados (410 m<sup>2</sup>), terrenos destinados al campo ferial y Mercado Metropolitano, que tiene la condición de zona de recreación pública, en mérito a la Ley número 28099 y Resoluciones número 130-2006/SBN-GO-JAD; número 87 y número 88 2004/SBN-GO-JAD de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN. En sesión de Concejo Municipal de fecha treinta y uno de agosto de dos mil seis, se

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**  
**SALA CIVIL TRANSITORIA**

**CASACIÓN 1319-2016**  
**AREQUIPA**  
**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

aprobó la modificación de cambio de uso de toda la lotización A-1 del sector 5 dentro del cual se encuentra el predio objeto de transferencia, de Zona de Recreación Pública a Zona Residencial. El treinta de octubre de dos mil seis, se aprobó por el Concejo de la Municipalidad Distrital de Majes, el Plan Urbano Distrital 2006-2011. Por Acuerdo Municipal número 189-2006MDM/AL de fecha veintinueve de noviembre de dos mil seis, se aprobó la creación del Programa de Vivienda de la Municipalidad Distrital de Majes que incluye la habilitación urbana a favor de los trabajadores de la recurrente. El diecinueve de diciembre de dos mil seis, se aprobó la designación de lotes a favor de los trabajadores en aplicación del programa de vivienda aprobado con el pago mínimo establecido por el Consejo Nacional de Tasaciones - CONATA y la Municipalidad asume el saneamiento físico y legal. -----  
-----

- Con fecha veintisiete de diciembre de dos mil seis y mediante Acuerdo de Concejo Municipal número 194-2006-MDM se aprobó la designación de lotes a favor de los trabajadores en aplicación al programa de vivienda y descrito estableciendo el precio por metro cuadrado en la suma de diez soles (S/10.00). Mediante Informe número 17-2007-AL-MDM de fecha veintiocho de febrero de dos mil siete, el asesor legal de la Municipalidad concluye que deberán declararse nulos los acuerdos municipales de fechas treinta y uno de agosto de dos mil seis, treinta de octubre de dos mil seis y veintinueve de noviembre de dos mil seis. Por Acuerdo Municipal número 021-2007-MDM de fecha ocho de marzo de dos mil siete, se declaran nulos los acuerdos adoptados por el Concejo Municipal, así como las que materializan sobre adjudicación directa de lotes urbanos a favor de los trabajadores de la Municipalidad Distrital de Majes. Se violó el artículo 16 del Decreto Supremo número 154-2001-EF que exige, previa transferencia, el pronunciamiento favorable de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN y deberá ser bajo la modalidad de subasta pública y excepcionalmente por venta directa,

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**  
**SALA CIVIL TRANSITORIA**

**CASACIÓN 1319-2016**  
**AREQUIPA**  
**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

siendo que la normatividad sobre disposición de bienes municipales no prevé la venta directa. También se ha contravenido el artículo 3 de la Ley número 26878 - Ley de Habilitaciones Urbanas. -----

- 
- Mediante sentencia de primera instancia obrante a fojas ciento ochenta y dos, se declaró fundada la demanda, en consecuencia, nulo e ineficaz el acto jurídico contenido en la Escritura Pública número 787, de fecha treinta de diciembre de dos mil seis; se dispone la restitución del inmueble signado como Lote 10, Manzana J, de la Lotización A-1, Sector 5, Ciudad Majes, distrito de Majes, provincia de Caylloma, departamento de Arequipa, a favor de la demandante en el plazo de diez días; y exonera al demandado del pago de costas y costos del proceso, basado en los siguientes argumentos: **1)** La pretensión de nulidad debe ampararse por la causal del artículo 219 inciso 8 del Código Civil, concordado con el artículo V del Título Preliminar del Código Civil, esto es por contravenir normas imperativas como el artículo 37 del Decreto Supremo número 027-2003-VIVIENDA, que confiere facultades para los cambios de zonificación solo a las Municipalidades Provinciales; el artículo 3 de la Ley número 26878 - Ley General de Habilitaciones Urbanas, que confiere competencia para la aprobación de las habilitaciones urbanas a una Comisión Técnica y no a las Municipalidades Distritales y el inciso c) del artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades, que prohíbe al Alcalde, Regidores, servidores, empleados y funcionarios municipales adquirir bienes de propiedad municipal ya sea directa o por interpósita persona; **2)** La causal de objeto física y jurídicamente imposible no se configura dado que el acto jurídico cuestionado tiene existencia fáctica pues se ha verificado en el mundo factico y su objeto jurídico fue la traslación de dominio del predio. Siendo que el acto jurídico no persigue una finalidad antijurídica sino la transferencia de la propiedad de un bien determinado perfectamente permitida. **3)** El demandado ha ofrecido como prueba extemporánea el Expediente número 222-2008 tramitado ante el mismo

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**  
**SALA CIVIL TRANSITORIA**

**CASACIÓN 1319-2016**  
**AREQUIPA**  
**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

despacho en virtud a cuya decisión firme en sede casatoria se habría recobrado plena vigencia los acuerdos que se pretendieron anular mediante Acuerdo Municipal número 021-2007-MDM; sin embargo, como se ha venido señalando en otros procesos, así se hubiese realizado el cambio de zonificación de manera regular, así se trate de bienes de dominio privado de la Municipalidad, subsistía una prohibición taxativa de una Ley Orgánica como es la de Municipalidades, para adquirir bienes municipales por la especial condición del demandado de ser trabajador de la Municipalidad, situación que, por lo demás, no resulta ser discriminatoria pues no existen derechos absolutos, teniendo en cuenta además que la propia Ley Orgánica de Municipalidades al establecer el efecto jurídico de la prohibición del artículo 63, no diferencia entre adquirir bienes directamente de la Municipalidad o a través de un programa social de vivienda; y, **4)** El artículo 590 del Código Procesal Civil, permite la ejecución del lanzamiento en un proceso de conocimiento siempre que la restitución se haya demandado acumulativamente, lo que ha sido petitionado por la demandante en forma accesorio, por lo que corresponde ampararla. -----

- Apelada que fue la sentencia, la Sala Mixta Descentralizada e Itinerante de Camaná de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, mediante Resolución número treinta y tres, de fecha veinticinco de enero de dos mil dieciséis, obrante a fojas trescientos veintiuno, **revoca** la sentencia apelada; reformándola declara improcedente la demanda, bajo los siguientes argumentos: **1)** Se desprende de la copia de la Escritura Pública de la compraventa impugnada de fojas treinta y seis, que la Municipalidad demandante expresa tener como antecedentes autoritativos para realizada dicha venta, el Acuerdo de Consejo número 194-2006-MDM de fecha veintisiete de diciembre de dos mil seis, por la que se aprueba el Programa de Vivienda Municipal a favor de los trabajadores de la Municipalidad demandante, Sesión de Concejo Municipal de fecha diecinueve de diciembre de dos mil seis, por el que se aprobó la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**  
**SALA CIVIL TRANSITORIA**

**CASACIÓN 1319-2016**  
**AREQUIPA**  
**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

adjudicación directa de predios e informe del comité de gestión patrimonial de la demandada por el que se beneficia al demandado con la adjudicación directa del inmueble sub materia; **2)** Si bien dichos actos administrativos fueron declarados nulos por el Acuerdo Municipal número 021-2007-MDM de fecha ocho de marzo de dos mil siete; sin embargo, impugnado judicialmente dicho Acuerdo fue declarado nulo como se desprende de la Casación número 4243-2011-Arequipa, con lo que han recobrado su plena validez y vigencia y sobre los cuales recaen la presunción de validez prevista por el artículo 9 de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley número 27444; **3)** Se cita el octavo considerando de la Casación número 4243-2011-Arequipa y el precedente vinculante establecido en la Casación número 8125-2009-Del Santa, en su octavo considerando que coinciden en afirmar que resulta imprescindible que previamente a ejercer la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos, la autoridad administrativa cumpla con notificar al administrado cuyos derechos pueden ser afectados, cuando estos conciernen a materia previsional o de derecho público vinculado a derechos fundamentales. Esto nos permite deducir que si la administración pública no puede declarar de oficio la nulidad de un acto administrativo que afecte derechos previsionales y fundamentales, como la propiedad, sin conocimiento de la parte afectada para que ejerza su Derecho de Defensa, con menor razón podrá presumir la nulidad o ineficacia del mismo acto administrativo, aun cuando se alegue la concurrencia de vulneraciones a normas de imperativo cumplimiento; **4)** Se ha valorado la alegación de vulneración de normas legales como los artículos 37, 38 y 39 del Decreto Supremo número 027-2003-VIVIENDA, artículo 3 de la Ley número 26878, artículo 142 del Decreto Supremo número 005-90-PCM, Decreto Legislativo número 276 y artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades; y sin embargo, desestimó la impugnación de la sentencia de vista que declaraba fundada la pretensión de nulidad de Acuerdo Municipal número 021-2007-MDM, de lo que se

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
SALA CIVIL TRANSITORIA**

**CASACIÓN 1319-2016  
AREQUIPA  
NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

deduce que ni aun la alegación de contravención evidente de dichas normas puede justificar la nulidad de los actos administrativos que justificaron la compraventa impugnada mediante este proceso; y, **5)** Es errado que la sentencia apelada refiera que el acto jurídico de compraventa ha sido celebrado contraviniendo normas de orden público y como consecuencia de ello declare fundada la demanda. -----

----

**4. FUNDAMENTOS DE ESTA SALA SUPREMA: -----**

----

**PRIMERO.-** Que, previamente al análisis de la causal procesal denunciada consistente en la contravención de los artículos 139 inciso 5 de la Constitución Política del Perú, 50 inciso 6 y 122 inciso 4 del Código Procesal Civil, referidos al Debido Proceso y la Motivación de las Sentencias, es necesario precisar que el Debido Proceso tiene por función asegurar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política del Perú, dando a toda persona la posibilidad de recurrir a la justicia para obtener la tutela jurisdiccional de sus derechos, a través de un procedimiento legal en el que se dé la oportunidad razonable y suficiente de ser oído, ejercer el Derecho de Defensa, de producir prueba y obtener una sentencia debidamente motivada que decida la causa dentro del plazo preestablecido en la ley procesal; siendo ello así, es de advertirse una debida motivación, puesto que la Sala de Vista ha determinado con claridad que si bien dichos actos administrativos fueron declarados nulos por el Acuerdo Municipal número 021-2007-MDM de fecha ocho de marzo de dos mil siete; sin embargo, impugnado judicialmente dicho Acuerdo fue declarado nulo como se desprende de las Casación número 4243-2011-Arequipa, con lo que han recobrado su plena validez y vigencia y sobre los cuales recaen la presunción de validez prevista por el artículo 9 de la Ley de Procedimientos Administrativos; por lo que la causal denunciada deviene en improcedente. -----

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**  
**SALA CIVIL TRANSITORIA**

**CASACIÓN 1319-2016**  
**AREQUIPA**  
**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

**SEGUNDO.**- Que, de otro lado, respecto a la causal material argumentado en el sentido que el acto jurídico cuya nulidad se demanda por sí solo acredita la vulneración de normas jurídicas imperativas y que lo correcto es que la instancia de mérito debió centrarse en el análisis de la verificación de las causales de nulidad del acto jurídico cuestionado; es de advertirse que a fin de dilucidar los fundamentos del recurso de casación es preciso tener en cuenta que de conformidad a lo previsto por el artículo 140 del Código Civil, el acto o negocio jurídico es la manifestación de voluntad destinada a crear, regular, modificar o extinguir relaciones jurídicas requiriéndose para su validez la concurrencia de determinados elementos, presupuestos y requisitos como agente capaz, objeto física o jurídicamente posible, fin lícito y observancia de la forma prescrita por la ley bajo sanción de nulidad o dicho de otra manera los actos o negocios jurídicos son supuestos de hecho conformados por una o más manifestaciones de voluntad emitidas por los sujetos con el propósito de alcanzar un resultado práctico el cual tutelado por el ordenamiento legal se convierte en un resultado jurídico que consistirá en crear, modificar, regular o extinguir relaciones jurídicas estando conformada en general la estructura del negocio jurídico de la siguiente manera: **a)** Los elementos que son los componentes indispensables para que los sujetos celebren el acto jurídico y que son comunes a todo acto jurídico: la Manifestación de Voluntad y la Causa; **b)** Los presupuestos que se definen como los antecedentes o términos de referencia, es decir todo aquello que es necesario para la celebración del acto y son: el Objeto y el Sujeto; y, **c)** Los requisitos que son todas aquellas condiciones que deben cumplir tanto los elementos como los presupuestos para que el acto jurídico se considere formado válidamente y por tanto pueda producir efectos jurídicos los cuales vienen a ser: la Capacidad, la Licitud, la Posibilidad Física y Jurídica del Objeto, la Determinación de Especie y Cantidad y además que la Voluntad haya estado sometida a un proceso normal de formación sin vicios de tal modo que la ausencia de alguno de los elementos estructurales del acto o negocio jurídico acorde a lo previsto por los artículos



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**  
**SALA CIVIL TRANSITORIA**

**CASACIÓN 1319-2016**  
**AREQUIPA**  
**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

219 y 221 del Código Civil, acarrea la invalidez del mismo por nulidad o anulabilidad. -----

**TERCERO.**- Que, fijados así los hechos se colige que en el presente caso estamos frente a una materia de Nulidad de Acto Jurídico respecto de la Escritura Pública de compraventa de un lote urbano por adjudicación directa que otorga la Municipalidad Distrital de Majes a favor del demandado (Pablo Huilfredo Cornejo Hinojosa), teniendo ello como antecedentes los Acuerdos Municipales de las Sesiones del Concejo Municipal de fechas treinta y uno de agosto de dos mil seis, veintinueve de noviembre de dos mil seis y diecinueve de diciembre de dos mil seis. -----

-----

**CUARTO.**- Que, a través de los mencionados acuerdos se aprobó la modificación de cambio de uso al predio Manzana A-1, Lote 01 de la Zona de Recreación Pública a Zona Residencial, se aprobó la creación del Programa de Vivienda de la Municipalidad Distrital de Majes y la designación de lotes a favor de los trabajadores de la Municipalidad en aplicación del programa de vivienda aprobado. -----

----

**QUINTO.**- Que, si bien los mencionados actos administrativos fueron declarados nulos mediante Acuerdo Municipal número 021-2007-MDM, también lo es que éstos sirvieron de base para que la Municipalidad demandante realizara la venta a favor del demandado; sin embargo, impugnado judicialmente este último Acuerdo fue declarado nulo con lo cual los actos administrativos antes mencionados, recobraron vigencia y validez conforme se desprende de la Casación número 4243-2011-Arequipa, en la cual se arribó a dicha decisión amparada en que resulta imprescindible que previamente a ejercer la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos, la autoridad administrativa debe cumplir con notificar al administrado cuyos derechos pueden ser afectados. -----

**SEXTO.**- Que, siendo ello así, no es estimable la causal material denunciada, puesto que, manteniendo su eficacia los actos administrativos que permitieron

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**  
**SALA CIVIL TRANSITORIA**

**CASACIÓN 1319-2016**  
**AREQUIPA**  
**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

la compraventa de un lote urbano por adjudicación directa a favor del demandado, y en tanto y en cuanto dicha eficacia se mantenga hasta los resultados del pronunciamiento definitivo en el Expediente número 222-2008 ofrecido como medio de prueba y admitido mediante acta de fojas ciento setenta; no se puede emitir pronunciamiento respecto del acto jurídico cuestionado por la parte demandante, en el sentido que estaría incurso dentro de la causal de contravención a las leyes que interesan el orden público. -----

**5. DECISIÓN:** -----  
-----

Estando a las consideraciones expuestas y de conformidad con los artículos 12 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 397 del Código Procesal Civil, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Majes a fojas trescientos treinta y dos; en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista de fojas trescientos veintiuno, de fecha veinticinco de enero de dos mil dieciséis, expedida por la Sala Mixta Descentralizada e Itinerante de Camaná de la Corte Superior de Justicia de Arequipa; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, bajo responsabilidad; en los seguidos por la Municipalidad Distrital de Majes contra Pablo Huilfredo Cornejo Hinojosa, sobre Nulidad de Acto Jurídico; y *los devolvieron*. Ponente Señor Mendoza Ramírez, Juez Supremo.-

**S.S.**

**MENDOZA RAMÍREZ**

**ROMERO DÍAZ**

**CABELLO MATAMALA**

**MIRANDA MOLINA**

***CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA***  
***SALA CIVIL TRANSITORIA***

**CASACIÓN 1319-2016**  
**AREQUIPA**  
**NULIDAD DE ACTO JURÍDICO**

**DE LA BARRA BARRERA**