

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. N° 309 – 2014
LIMA

SUMILLA.- Uno de los principales componentes del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional se encuentra constituido por el denominado derecho de acceso a la jurisdicción, el cual se encuentra esencialmente referido al derecho que corresponde a las personas, de acceder a los distintos órganos jurisdiccionales reconocidos por el ordenamiento jurídico, con el propósito de hacer valer ante ellos sus derechos e intereses, de conformidad con las formas legalmente establecidas.

Lima, once de noviembre
de dos mil catorce.-

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA.-----**

VISTOS: Con el acompañado; en Audiencia Pública llevada a cabo en la fecha, con los Señores Jueces Supremos Sivina Hurtado – Presidente, Walde Jáuregui, Acevedo Mena, Vinatea Medina y Rueda Fernández; producida la votación con arreglo a la Ley, se ha emitido la siguiente sentencia:

1. RECURSO DE CASACIÓN:

Viene a conocimiento de esta Sala Suprema el recurso de casación interpuesto el doce de julio del dos mil trece, por doña Carmen Leguía de Kruguer, obrante a fojas quinientos cincuenta y uno, contra la resolución de vista de fecha veintiuno de junio del dos mil trece, obrante a fojas quinientos cuarenta que confirma la resolución apelada, de fecha trece de noviembre del dos mil doce, obrante a fojas cuatrocientos cincuenta y cuatro que rechaza la demanda.

2. CAUSAL DEL RECURSO:

Mediante resolución suprema de fecha treinta y uno de julio de dos mil catorce, obrante a fojas ochenta y cuatro, este Colegiado ha declarado procedente el recurso por la causal de **infracción normativa de los artículos 7 y 7-A del Decreto Legislativo N° 1070**, la cual es sustentada por la recurrente expresando que en la enumeración que contienen las

SENTENCIA
CAS. N° 309 – 2014
LIMA

normas antes citadas de los casos en que no procede la conciliación, no incluye el supuesto de procesos contra el Estado en razón de que este supuesto está incluido en la regla general contenida en las normas cuya infracción se denuncia, por la sencilla razón, expresada en el numeral 1) de dicho artículo, de que sus representantes (los Procuradores Públicos) no tienen la libre disposición de los bienes del Estado. Asimismo, señala que el Decreto Legislativo N° 1068 ratifica lo antes expuesto, en tanto que su artículo 23, numeral 2, señala que los Procuradores Públicos podrán conciliar conforme a los requisitos y procedimientos que señale el Reglamento, agrega que en dicho reglamento se establece una excepción a la regla que excluye al Estado de la conciliación, y está contenida en el artículo 38, numeral 2, donde se expresa que cuando el Estado actúa como demandado y se trata de demanda sobre obligación de pagar una suma de dinero, se autoriza a los Procuradores a conciliar las prestaciones controvertidas hasta en un setenta por ciento (70%) del monto del petitorio, siempre y cuando la cuantía no exceda a treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UITs) – ciento ocho mil con cero cero/cien nuevos soles - (S/. 108,000.00), y siempre que obtenga una resolución autoritativa del titular del pliego, siendo que dicha facultad de conciliar no es pre-proceso, sino dentro del proceso en la audiencia de conciliación.

3. CONSIDERANDO:

PRIMERO: A partir del análisis de los autos, se advierte que el presente proceso ha sido iniciado con motivo de la demanda interpuesta a fojas doscientos sesenta y nueve, por doña Carmen Leguía De Kruguer, a través de la cual pretende que el órgano jurisdiccional ordene el pago actualizado de los bonos de la deuda agraria que acompaña a los autos, más los intereses correspondientes.

SEGUNDO: Esta demanda ha sido rechazada por las instancias de mérito, al considerar que la actora no ha cumplido con agotar,

SENTENCIA
CAS. N° 309 – 2014
LIMA

previamente a la interposición de su demanda, la vía de la conciliación extrajudicial; puesto que, a su criterio, nada impide que su pretensión, referida al pago actualizado de bonos de la deuda agraria, sea sometida a conciliación frente al Estado.

TERCERO: Ahora bien, en cuanto a la denuncia que sustenta el recurso, cabe recordar que el artículo 139, inciso 3) de nuestra Constitución Política consagra como principio rector, dentro del ejercicio de la función jurisdiccional, *la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional*. Ésta última, de acuerdo a lo desarrollado por la doctrina más especializada¹, se concreta en el derecho que tienen todas las personas al acceso a los órganos jurisdiccionales con arreglo a las normas de procedimiento legalmente establecidas y a obtener de ellos una respuesta motivada y de fondo, dotada de invariabilidad, y a la ejecución de lo resuelto. Posición compartida por nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0763-2005-PA/TC (Fundamento jurídico seis).

CUARTO: La ineludible vigencia de este principio como máxima rectora de nuestro ordenamiento jurídico ha motivado su desarrollo, por parte de nuestro legislador, en diversas normas de rango de ley, que imponen al Juzgador el deber de actuar en respeto a la tutela jurisdiccional efectiva y al debido proceso; dejando en claro el derecho de las personas a un proceso que se desarrolle con estas garantías. Así, por ejemplo, el artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que *“en el ejercicio y defensa de sus derechos, toda persona goza de la plena tutela jurisdiccional, con las garantías de un debido proceso”*; al tiempo que el artículo I del Código Procesal Civil establece que *“toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso”*.

¹ MONTERO AROCA, Juan y FLORS MATÍES, José, *Amparo Constitucional y Proceso Civil*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 63 – 93.

SENTENCIA
CAS. N° 309 – 2014
LIMA

QUINTO: Uno de los principales componentes del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional se encuentra constituido por el denominado *derecho de acceso a la jurisdicción*, el cual se encuentra esencialmente referido al derecho que corresponde a las personas, de acceder a los distintos órganos jurisdiccionales reconocidos por el ordenamiento jurídico, con el propósito de hacer valer ante ellos sus derechos e intereses, de conformidad con las formas legalmente establecidas. Derecho que, si bien no agota sus alcances –bajo la interpretación reiteradamente sostenida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos– únicamente en el acto de apertura o entrada al proceso judicial, si cobra su mayor relevancia en este instante, pues es evidente que no existirá posibilidad alguna para el individuo de obtener tutela o beneficio alguno del sistema de justicia reconocido por el Estado –sea cual fuere éste– si se impide, desde el inicio, su acceso a él.

SEXTO: Es justamente en atención a ello que se hace de mayor importancia para esta Suprema Sala prestar cuidadosa vigilancia al respeto del derecho de acceso a la jurisdicción, como “*paso previo y necesario para la prestación jurisdiccional*”², ya que, en la medida que éste sea afectado, el resto de garantías que componen la construcción de la tutela jurisdiccional y el debido proceso carecerán de significancia alguna para el individuo, al habersele negado la posibilidad de obtener cualquier tipo de justicia.

SÉPTIMO: En el presente caso, la recurrente considera que la infracción de la Sala de mérito radica en haberle exigido indebidamente, como requisito para la admisión de su demanda, someter previamente su pretensión, de actualización y pago del bono agrario, a conciliación extrajudicial, de conformidad con la Ley de Conciliación, Ley N° 26872.

OCTAVO: Sobre ello, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 6 del referido cuerpo normativo, modificado por el Decreto Legislativo N° 1070,

² CHAMORRO BERNAL, Francisco, *La Tutela Judicial Efectiva*, Barcelona, Bosch, 1994, pp. 18.

SENTENCIA
CAS. N° 309 – 2014
LIMA

el agotamiento previo de la conciliación extrajudicial, para las materias que así lo permitan, constituye un requisito de procedencia para la demanda judicial; al punto que el texto actual de esta disposición prevé que en caso de no ser cumplido, *“el Juez competente al momento de calificar la demanda, la declarará improcedente”*.

NOVENO: En cuanto a la posibilidad de someter a conciliación las pretensiones dirigidas contra el Estado, conviene mencionar, inicialmente, que la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1070 al artículo 6 de la Ley de Conciliación ha dejado de lado la previsión que éste contenía en su último párrafo (modificado por la Ley N° 27398), en el sentido de establecer que *“la conciliación será facultativa en aquellos asuntos en los que el Estado sea parte”*, esto es, ha quitado a la conciliación con el Estado el carácter facultativo que antes mantenía, promoviendo con ello un nuevo modelo en materia conciliatoria, que incentive la solución de los conflictos en los que se encuentre involucrado el Estado por esta vía de negociación extrajudicial. Modificación que ha sido complementada por el Decreto Legislativo N° 1068 (publicado en la misma fecha), *Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado*, cuyo artículo 23 reconoce expresamente a los Procuradores Públicos la facultad de conciliar, transigir o desistirse de demandas, conforme a los requisitos y procedimientos dispuestos por el reglamento.

DÉCIMO: No obstante, aun cuando las normas antes referidas incorporan a nuestro ordenamiento jurídico un nuevo modelo de defensa del Estado (más moderno, en términos del Decreto Legislativo N° 1068), que reconoce la posibilidad de que las controversias en las que éste se vea involucrado puedan ser objeto de solución por medio de la negociación, y sin necesidad de acudir al Poder Judicial, e incluso ha excluido este tipo de controversias de las limitaciones contenidas en los artículos 7 y 7-A del Decreto Legislativo N° 1070, no debe perderse de vista que, aun con ello, el marco normativo diseñado por el legislador continúa manteniendo

SENTENCIA
CAS. N° 309 – 2014
LIMA

severos obstáculos que impiden que la vía conciliatoria pueda ser calificada, en los hechos, como un camino real para la solución de los conflictos con el Estado; y esto ocurre, en especial, con los casos en los que el Estado actúa como demandado.

UNDÉCIMO: En efecto, el artículo 23 inciso 2) del Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado condiciona expresamente el ejercicio de la facultad de conciliación de los Procuradores Públicos a la expedición de una resolución por parte del titular de la entidad correspondiente, dictada a pedido del propio Procurador, autorizándolo para tal fin; exigencia que es reafirmada por el artículo 38 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2008-JUS, para los casos como el presente, en los que el Estado actúe como demandado, al establecer que *"(...) previamente se debe solicitar la expedición de la resolución autoritativa del Titular de la entidad respectiva"*.

DUODÉCIMO: En este orden de ideas, se advierte que exigir a la parte demandante el agotamiento de la vía conciliatoria, como requisito previo a la interposición de su demanda, implica, para el presente caso, la imposición de una limitación que a todas luces resulta injustificada, dado que no se ha acreditado que exista una resolución por parte del titular del Ministerio de Economía y Finanzas que autorice a sus procuradores o a alguno de ellos en especial a conciliar respecto a las pretensiones referidas a la actualización y pago de los bonos de la deuda agraria; y, por lo tanto, no existe en los hechos posibilidad de que la conciliación sea siquiera factible.

DÉCIMO TERCERO: Conviene recordar, en este extremo, que, al referirse al derecho de acceso a la justicia, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dejado claramente establecido que éste implica necesariamente la prohibición de *"interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos"*, y que *"cualquier norma o*

SENTENCIA
CAS. N° 309 – 2014
LIMA

medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia”, debe entenderse como infractora de tal garantía³.

DÉCIMO CUARTO: Criterio interpretativo que no solo resulta vinculante para este órgano jurisdiccional, en atención a lo previsto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, al estar referido a los derechos reconocidos en su artículo 139 inciso 3; sino que, además, se hace de clara aplicación a los autos, en la medida que, en vista a lo desarrollado en los párrafos precedentes, la limitación impuesta a la demandante para acceder a la jurisdicción, consistente en la exigencia de conciliación previa con el Estado, carece, para el presente caso, de justificación práctica respecto a los fines que se propone obtener, pues la falta de certeza sobre la emisión de una resolución del titular del Ministerio de Economía y Finanzas autorizando la conciliación de las pretensiones referidas a la actualización y pago de los bonos de la deuda agraria (a pesar de recurrencia con que se presentan estos conflictos) impide que pueda considerarse siquiera probable que el presente conflicto sea factible de resolverse a través de esa vía; y tanto más si el ya referido artículo 38 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2008-JUS, dispone que en pretensiones de obligación de dar suma de dinero, el Procurador únicamente puede conciliar hasta el cincuenta por ciento (50%) del monto de la pretensión, siempre que la cuantía de este porcentaje no exceda de las treinta Unidades Impositivas Tributarias (30 UIT), haciéndose más evidente con ello que en pretensiones como la presente, la vía de conciliación con el Estado (en el modo en que ha sido regulada por el legislador) constituye en la práctica una barrera que contribuye a la dilación innecesaria de la solución de la controversia.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cantos Vs. Argentina (F.J. 50).

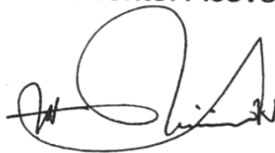
SENTENCIA
CAS. N° 309 – 2014
LIMA

4. DECISIÓN:

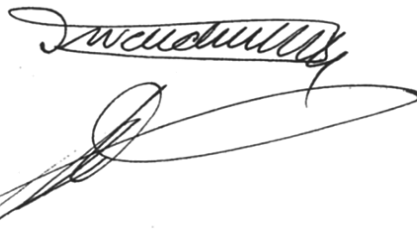
Por tales consideraciones: declararon **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto el doce de julio del dos mil trece, por doña Carmen Leguía de Kruguer, obrante a fojas quinientos cincuenta y uno, contra la resolución de vista de fecha veintiuno del dos mil trece, obrante a fojas quinientos cuarenta; en consecuencia, **NULA** la resolución de vista de fecha veintiuno del dos mil trece, obrante a fojas quinientos cuarenta; **ORDENARON** a la Sala Superior que dicte un nuevo pronunciamiento, en atención a las consideraciones precedentes; en los seguidos por doña Carmen Leguía de Kruguer contra el Ministerio de Economía y Finanzas; sobre Declaración judicial; **MANDARON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" conforme a ley; y los devolvieron.- Juez Supremo Ponente: Acevedo Mena.-

S.S.

SIVINA HURTADO



WALDE JÁUREGUI



ACEVEDO MENA

VINATEA MEDINA

RUEDA FERNÁNDEZ



Aepr/Ean

Se Publico Conforme a Ley

Carmen Rosa Díaz Acevedo
Secretaría
De la Sala de Derecho Constitucional y Social
Permanente de la Corte Suprema