EXP. N.° 4549-2004-PC/TC
LIMA
CARLOS ALBERTO VARGAS LAMELA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Chincha, a los 17 días del mes de febrero del 2005, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Alva Orlandini, García Toma y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Carlos Alberto Vargas Lamela contra la resolución emitida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 41, su fecha 22 de Julio del 2004, que declara improcedente la demanda de cumplimiento de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 30 de diciembre de 2003, don Carlos Alberto Vargas Lamela interpone proceso de cumplimiento contra el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, solicitando se cumpla estrictamente con lo establecido en la Ley N.° 26846 y, por consiguiente, se proceda a incorporar dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial una oficina o dependencia a fin de tramitar las solicitudes de auxilio judicial para las personas de escasos recursos económicos y aprobar los formatos destinados a canalizar dichas solicitudes.

Sostiene que a pesar de lo que la ley dispone, ha constatado que en el Poder Judicial no existe una oficina o dependencia a donde puedan recurrir las personas de escasos recursos económicos a fin de solicitar el auxilio judicial, ni tampoco existen los denominados formatos o solicitudes que deben ser llenadas por las personas naturales que requieran el citado beneficio. Tal situación, por otra parte, ha sido ratificada por los propios funcionarios del Poder Judicial, quienes ante solicitudes formuladas por otros ciudadanos a fin de que se les precise los alcances de la dependencia ante la que se tramita dicho beneficio y verificar la existencia de los formatos relativos a su trámite, se han limitado a contestar que el auxilio judicial es una "institución procesal", queriendo indicar que a eso se refiere lo de dependencia, y que en todo caso, "en la práctica jurisdiccional, el Auxilio Judicial es requerido antes de iniciarse el proceso o durante el mismo, mediante escrito debidamente fundamentado ante el Juez", lo que evidentemente no responde a lo establecido por la ley. Ante tal estado de cosas, el recurrente, con fecha 3 de diciembre de 2003 (y al igual como lo hicieron otros ciudadanos), presentó una solicitud ante la Presidencia del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial requiriendo la implementación de lo dispuesto por la ley, producto de lo cual, con fecha 22 de diciembre del 2003, se le hizo entrega del Oficio N.° 4624-2003-CE-PJ

al cual se le adjuntó una Resolución emitida por la Presidencia del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, en la que simplemente se deja constancia que se viene tramitando la aprobación de los formatos a los que se refiere la Ley N.° 26846, lo que en todo caso implica sólo una intención parcial de cumplir con la ley.

El Sexagésimo Sexto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 7 de enero de 2004, declara improcedente de plano la demanda interpuesta, fundamentalmente por considerar que es presupuesto de la acción de cumplimiento que la conducta omisiva atribuida al funcionario o autoridad contra quien se dirige la demanda, importe una violación o amenaza de los derechos del actor, es decir, un agravio que lo ponga en la necesidad de acudir al órgano jurisdicional, y que determine su legitimidad para obrar. No apareciendo de la demanda y sus recaudos que el actor tenga o haya tenido la condición de usuario del servicio judicial cuyo derecho al auxilio judicial no haya sido atendido por la inexistencia de una dependencia o la falta de implementación de los formatos del citado beneficio, carece el actor de legitimidad para obrar, encontrándose comprendido en las causales de improcedencia previstas en los incisos 1) y 2) del artículo 427° del Código Procesal Civil.

La recurrida confirma la apelada por considerar que, para que proceda la acción de cumplimiento, se requiere la existencia del *mandamus*, debiendo la norma legal o el acto administrativo cuyo cumplimiento se reclama ser claro, indubitable, irrefutable y libre de ambigüedades, a lo que se suma el hecho de que la parte actora debe estar comprendida dentro de sus alcances.

FUNDAMENTOS

Petitorio

1. El objeto de la demanda es que se cumpla con lo establecido en la Ley N.° 26846 y, por consiguiente, se proceda a incorporar dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial una oficina o dependencia que dé trámite a las solicitudes de auxilio judicial para las personas de escasos recursos económicos así como aprobar los formatos destinados a canalizar dichas solicitudes.

Rechazo liminar injustificado y necesidad de pronunciamiento inmediato

2. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia, este Colegiado estima pertinente precisar que aunque en el presente caso se ha producido un rechazo liminar fuera de los supuestos expresamente previstos por el artículo 14° de la Ley N.° 25398, concordante con los artículos 6°, 27° y 37° de la Ley N.° 23506, vigentes al momento de interponerse la demanda, es innecesario disponer la nulidad de los actuados, dada la necesidad de pronunciamiento inmediato justificada en la particular naturaleza de los hechos discutidos en el presente proceso, los que por otra parte y dado que revisten importancia e incidencia en el ordenamiento, precisan ser abordados de manera prioritaria por este Tribunal en su condición de Supremo Intérprete de la Constitución.

La legitimidad para obrar en el proceso de cumplimiento

3. Cabe, en todo caso, puntualizar que aunque el sólo hecho de que exista rechazo liminar injustificado exime a este Colegiado de pronunciarse sobre las razones alternas que hayan podido ser utilizadas como argumento para desestimar de plano la demanda, tampoco es cierto, como se ha sostenido en la sede judicial, que el demandante haya carecido de legitimidad para obrar en el presente proceso. En efecto, aunque el proceso de cumplimiento importa una cierta dosis de legitimidad en su interposición, no puede decirse que el mismo régimen opera para todos los casos o supuestos en los que procede dicho proceso. No es lo mismo invocar el cumplimiento de un acto administrativo que invocar el cumplimiento de una ley. Mientras que en el primer caso, el *mandamus* suele encontrarse asociado a una persona o grupo de personas que son las que gozan de legitimidad para reclamar frente al supuesto de su inobservancia, en el segundo caso, queda claro que el *mandamus* tiene efectos generales, por derivar de una ley. De allí que bajo tal contexto, sea cualquier persona o individuo el que pueda gozar de legitimidad para interponer la correspondiente demanda. Este mismo criterio ha sido recogido recientemente en el Código Procesal Constitucional (artículo 67°) y es, sin duda, resultado de una sana como adecuada interpretación de cada supuesto.

Las normas objeto de exigibilidad

4. Lo que se reclama en el presente caso es, concretamente, el cumplimiento de la Ley N.° 26846, en la parte que modifica determinados artículos del Código Procesal Civil, referidos a la solicitud y trámite del llamado auxilio judicial. De conformidad con el petitorio formulado, los dispositivos cuyo cumplimiento se exige, serían en particular los que han sido modificados por el artículo 5° de la citada norma y que comprenden: **a)** El artículo 180° del Código Procesal Civil que dispone a la letra *"Requisitos del Auxilio:* El auxilio puede solicitarse antes o durante el proceso mediante la presentación en la dependencia judicial correspondiente, de una solicitud en formatos aprobados por el Organo de Gobierno y Gestión del Poder Judicial. La solicitud de auxilio judicial tiene carácter de declaración jurada y su aprobación de cumplirse con los requisitos del Artículo 179 de este Código es automática" y ; **b)** El artículo 181° del Código Procesal Civil cuyo texto señala: "Procedimiento: Quien obtenga auxilio judicial pondrá en conocimiento de tal hecho al juez que deba conocer del proceso o lo conozca, mediante la presentación de un escrito en el que incluira la constancia de aprobación de la solicitud a la que se hace referencia en el artículo anterior y la propuesta de nombramiento de abogado apoderado (...)".

La intención aparente de los dispositivos legales exigidos

5. De los dispositivos anteriormente citados, queda claro que la voluntad expresa de las normas legales invocadas (y que deben ser concordadas con el resto de dispositivos del Código Procesal Civil, también modificados por la Ley N.° 26864) es una sola,

en apariencia, excluyente: el llamado auxilio judicial, como atributo que se enmarca dentro del derecho constitucional de gratuidad en la administración justicia (para quienes carecen de recursos económicos suficientes), supone una medida cuya petición debe ser canalizada ante lo que la ley denomina "dependencia judicial correspondiente", para lo cual el interesado ha de utilizar los "formatos aprobados por el Órgano de Gobierno y Gestión del Poder Judicial". El demandante, por principio y desde una perspectiva estritamente literal, aparentemente tendría toda la razón en reclamar por el cumplimiento de las normas señaladas, que como se ha dicho permiten considerar la existencia de una entidad especializada en la estructura interna del Poder Judicial ante la cual deberían presentarse los formatos de auxilio proporcionados por su Órgano de Gobierno y Gestión. Dicha conclusión, por lo demás, se ve inobjetablemente reforzada si se tiene que "Quien obtenga auxilio judicial pondrá en conocimiento de tal hecho al juez que deba conocer del proceso o lo conozca, mediante la presentación de un escrito en el que incluirá la constancia de la aprobación de la solicitud (...)", lo que supone que el órgano judicial que conoce de un proceso, no es el mismo que la entidad (también judicial) que otorga el auxilio.

Sustracción de materia parcial

6. Este Colegiado advierte que respecto de la parte del petitorio que se refiere a la existencia de los formatos mediante los cuales se canalizan las solicitudes de auxilio, carece de objeto pronunciarse en las actuales circunstancias, debido a que con fecha 6 de octubre de 2004, esto es, con posterioridad a la interposición de la presente demanda, ha sido emitida por parte del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial la Resolución Administrativa N.° 182-2004-CE-PJ (publicada con fecha 12 de noviembre de 2004), mediante la cual se aprueba la Directiva N.° 006-2004-CE-PJ sobre Procedimientos para la Concesión del Beneficio de Auxilio Judicial y se establece y aprueba el Formato de Solicitud para el ejercicio de dicho trámite. Bajo tales circunstancias es evidente que, habiéndose implementado un prototipo de formato a fin de que el mismo sea utilizado por los justiciables que soliciten la medida de auxilio, se ha producido la sustracción de materia en uno de los extremos de la demanda. Se trata, pues, de una sustracción de materia parcial.

La no existencia de sustracción de materia en función de lo dispuesto por la Directiva N.° 006-2004-CE-PJ

7. La situación, por el contrario, no es la misma respecto de la primera parte del petitorio en que, como ya se ha señalado, el demandante tendría una razón aparente en lo que afirma. Sin embargo, conviene puntualizar que frente a la lectura de las normas pertinentes, la anteriormente citada Directiva N.° 006-2004-CE-PJ ha establecido en su Título VI, Apartado 4, que debe entenderse "(...) por Dependencia Judicial a los órganos jurisdiccionales competentes por razón del territorio, materia, grado o cuantía, para conocer los procesos para los cuales se está requiriendo el beneficio de Auxilio Judicial". Bajo tal contexto conviene preguntarse si dicha interpretación, distinta de la promovida a partir de una lectura textual de las ya

referidas disposiciones, podría presentarse como una alternativa mucho más legítima en términos constitucionales, que aquella otra a la que inexorablemente conduce la consabida interpretación literal. Para responder a dicha interrogante conviene detenerse, *prima facie*, en un análisis respecto de las implicancias a las que conducirían ambas opciones interpretativas.

La lectura textual como una alternativa discutible en términos constitucionales

8. La ley invocada, ciertamente, impone un mandato que teóricamente debería cumplirse, pero que si es asumido en un sentido eminentemente textual, como el que se desprende de sus propias palabras, podría conducir a una serie de problemas de implementación o eficacia práctica. En efecto, este Colegiado aprecia que aunque la idea de concebir el auxilio judicial como una medida de beneficio, se adscribe perfectamente dentro del derecho constitucional a la gratuidad en la administración de Justicia para aquellas personas que carecen de recursos económicos, cuestión prevista en el artículo 139°, inciso 16) de la Constitución, el tratamiento procesal que se le ha dispensado en los dispositivos del Código Procesal Civil cuya exigibilidad se pretende invocar resultaría inconstitucional si se le asume en los términos en los que lo gráfica el demandante de la presente causa. Las razones por las que este Colegiado arriba a tal conclusión son de diverso orden, y pueden ser explicitadas en base a las siguientes consideraciones: **a)** la existencia de una dependencia judicial especializada tal y como se concibe en las disposiciones del Código Procesal Civil, significa para el Estado la necesidad de estructurar un sistema institucional que de alguna forma opere de modo paralelo a los órganos jurisdiccionales que conocen de los procesos en particular. Aunque este Colegiado no pretende afirmar que son circunstancias de orden económico o presupuestal las que impiden tal cometido (no es el argumento de la programaticidad de ciertas normas el que aquí se sigue), se inclina en cambio por enfatizar que tal proyectado sistema no se compadece con la realidad judicial del país ni con las necesidades de tutela de sus litigantes. En efecto, si la lógica pasa por la existencia de una oficina o dependencia única (tal cual estrictamente la concibe la ley) habría que preguntarse dónde es que va a ubicarse la misma y si tal ubicación no beneficiaría únicamente a los litigantes afincados en la sede judicial donde tal dependencia quedara instalada. Dentro de esta primera posibilidad, queda claro que si en un país judicialmente descentralizado como el nuestro se estructurara una dependencia con características centralizadas como las aquí descritas, el proyectado beneficio de auxilio sería para los litigantes de zonas lejanas o inaccesibles poco menos que una traba burocrática que privilegiaría el centralismo administrativo por sobre la necesidad de protección inmediata, que es justamente aquella que experimentan quienes requieren del auxilio. Aunque dentro de dicho contexto, el artículo 182° del Código Procesal Civil (que es una de las disposiciones modificadas por la Ley N.° 26846) se inclinaría por una fórmula relativamente desconcentrada, esta última tampoco resuelve por si misma el problema descrito, pues tan sólo se limita a dejar constancia de la remisión que haría la consabida dependencia especializada a la Corte Superior del respectivo Distrito Judicial, de una copia de la respectiva solicitud de auxilio, sin atenuar en lo absoluto el efecto de centralismo que supone su inicial tramitación (desplazamiento

hacia la zona en la que se encuentra la oficina especializada). Dentro de una segunda posibilidad y aun asumiendo que el Código Procesal no hubiese querido concebir una entidad rigurosamente centralizada (alternativa que no parece ser la perseguida por la ley), sino una de tipo descentralizado, paralela a cada órgano que resuelve los procesos, parece poco probable que el Poder Judicial cuente en las actuales circunstancias con la suficiente infraestructura como para solventar y aun proyectar, siquiera preliminarmente, dicho modelo. El problema es, pues, que se trata de un sistema por ahora impracticable, desde una perspectiva descentralizada, y nocivo para el justiciable si es que, como parece probable según lo que la ley dispone, se asume con características *strictu sensu* centralistas; **b)** este Colegiado entiende que si un modelo institucional no facilita las condiciones para el ejercicio oportuno y adecuado de un derecho tan importante como el auxilio sino que, por el contrario, obstaculiza su eficacia o simplemente privilegia a determinados sectores, por el sólo hecho de encontrarse geográficamente ubicados alrededor o en las inmediaciones de una burocracia administrativa centralistamente implementada, su configuración (la de tal modelo) no puede resultar legítima en términos constitucionales, ni por tanto hacerse exigible jurídicamente. Lo dicho es tanto más trascendente cuando el derecho por el que aquí se reclama está diseñado precisamente para apoyar a quienes más carecen de recursos y necesitan de condiciones de flexibilización en los instrumentos de acceso a la justicia que, dentro del sistema implementado, no se ven claramente reflejados; **c)** Aunque el problema ulterior reside en determinar cómo ha de procederse tras la presencia de mandatos derivados de una norma exigible legalmente, pero en cambio, cuestionable constitucionalmente, la alternativa no puede ser menos que concluyente Si bien los mandatos cuyo cumplimiento se exige derivan de la voluntad de la ley y en principio deberían ser eficaces desde la persepectiva estrictamente legal, no es menos cierto que los mismos, como ocurre con cualquier otra norma integrante del ordenamiento, sólo pueden hacerse viables en tanto admitan una lectura conforme con la Constitución. Ello, en otras palabras, quiere significar que cuando el proceso de interpretación de la Constitución impone el examen de la norma fundamental en relación con los contenidos de las restantes normas que integran el ordenamiento jurídico, es la ley la que se interpreta de conformidad con la Constitución, y no la Constitución la que se interpreta de conformidad con la ley. De allí que si de la lectura de una norma infraconstitucional apareciera que esta última instituye criterios distintos a los de la Constitución del Estado o impide que estos puedan desarrollarse adecuadamente, es deber de la magistratura constitucional privilegiar la eficacia de la Constitución por encima de la eficacia de la ley, lo que visto desde la perspectiva del proceso de cumplimiento, impone considerar que lo que en tal proceso aparece como cometido inmediato (protección y eficacia de la ley), debe ceder paso al cometido mediato (protección y eficacia de la Constitución). Por lo demás, ello no significa de modo alguno que se pretenda desarticular el rol del proceso de cumplimiento, sino el de orientarlo siempre o bajo toda circunstancia en provecho de la finalidad que en un sentido amplio persigue todo proceso constitucional, y que no es otra que la defensa de la Constitución.

Una lectura distinta de los dispositivos exigidos

9. A fin de no generar un resultado en el que aparezca como discutible la aplicación una norma legal como la exigida en el presente caso, sin otro referente que no sea el de sus propias palabras y la presunción de que sólo tienen un modo de interpretarse, este Colegiado entiende que la manera más adecuada de evitar la paradoja de imponer el cumplimiento de una norma legal aparentemente opuesta a los mandatos constitucionales, pasa por el hecho de ensayar una lectura de dicha norma que resulte compatible con la Constitución. Dicha alternativa, además de suponer una opción perfectamente legítima dentro del cuadro de opciones habilitadas por la jurisdicción constitucional, resulta procedente si de lo que se trata es de operativizar el derecho a la gratuidad en la administración de justicia, y no de neutralizarlo o simplemente tornarlo impracticable. A los efectos de tal cometido, este Tribunal asume que la interpretación y desarrollo que respecto de las normas legales exigidas se ha practicado en la Directiva N.° 006-2004-CE-PJ es el más adecuado en las actuales circunstancias, pues permite que la Constitución cumpla sus objetivos y que la propia institución del auxilio judicial a la que se refiere el Código Procesal Civil, se canalice en la forma más operativa posible. Aun cuando existen diversos aspectos que pueden verse mejorados, queda claro que la alternativa a la que conduce la interpretación ofrecida por la citada Directiva es mucho más óptima que aquella otra a la que conduce una interpretación literal como la anteriormente graficada.

10. Dentro del contexto descrito, este Colegiado reitera que la exigibilidad de las normas invocadas no queda neutralizada en modo alguno, sino que es permanente, aunque dentro de criterios de flexibilización jurídica que necesariamente han de tomar en cuenta, a saber: **a)** su tramitación debe hacerse directamente ante los órganos jurisdiccionales que por razones de territorio, grado o cuantía, resulten competentes para conocer los procesos en los cuales se requiere de dicha medida; **b)** su solicitud puede darse antes o durante la tramitación de cada proceso; en el primer caso, el interesado debera hacerlo ante la Mesa de Partes de la Corte Superior del Distrito Judicial en el que va a iniciar el proceso; en el segundo caso, directamente ante el órgano jurisdiccional que conoce del mismo; **c)** en cada caso deberán utilizarse los formatos proporcionados por el Órgano de Gobierno y Gestión del Poder Judicial; si no existe, la solicitud será presentada de forma escrita, quedando el órgano judicial correspondiente obligado a darle el trámite correspondiente; **d)** la procedencia de la medida de auxilio Judicial está sujeta a las condiciones que establece el Código Procesal Civil.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento interpuesta.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 4549-2004-PC/TC
LIMA
CARLOS ALBERTO VARGAS LAMELA

2. Ordenar el cumplimiento de las disposiciones del Código Procesal Civil relativas a la medida de auxilio judicial de conformidad con lo dispuesto en la Directiva N.° 006-2004-CE-PJ sobre Procedimientos para la concesión del Beneficio de Auxilio Judicial.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
GARCÍA TOMA
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)