

LA ACTUALIDAD DEL AMPARO CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ: UN DESARROLLO ANÓMALO

Aníbal Quiroga León (*)

El Amparo constitucional nació embrionariamente con el art. 69° de la Constitución de 1933 y dentro del mismo saco gestacional del Hábeas Corpus.

El Hábeas Corpus, incorporado por primera vez a nuestro sistema jurídico con la Ley de 21 de octubre de 1897, fue promulgada por el entonces Presidente del Congreso Manuel Candamo -dado que el Presidente de la República Nicolás de Piérola se negó a promulgarla-. Posteriormente fue incorporado en una cláusula constitucional en la Constitución de 1920 durante la presidencia provisoria de Augusto Leguía. Hasta entonces, no se tenía noticia del Amparo constitucional.

La Constitución de 1933, producto del Congreso Constituyente de 1931 -de azarosa y convulsionada vida-, consagró en su art. 69° el Hábeas Corpus propiamente dicho y, a continuación, extendió sus efectos protectores no solo al derecho fundamental de la libertad (y su extensión

(*) Profesor Principal, Abogado y Magíster en Investigación Jurídica de la Pontificia Universidad Católica del Perú; doctorando por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, en proceso de convalidación por la Universidad de Cuyo (Mendoza). Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima y de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Autor de diversos libros. Abogado en ejercicio.

en la vida y la integridad física o moral, como pilares fundacionales del Habeas Corpus) sino también a “todos los derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución....”.

Esta fórmula constitucional, sin mucha técnica legislativa a decir verdad, consolidó el Hábeas Corpus en el Perú en la normatividad procesal penal para efectos de la defensa de la libertad individual, y sus derechos conexos de la vida y la integridad física o moral, pero pasó muy desapercibida en cuanto a sus mayores alcances respecto de los demás derechos individuales y sociales reconocidos por la Carta Constitucional ya que no tuvo un correlato procesal que le diera viabilidad y tampoco fue muy demandada judicialmente. Pero, en verdad, tuvo en un gran periodo de hibernación.

Pasaron casi cuatro décadas, exactamente 35 años, para que el sistema jurídico asimilara en parte esos alcances extensivos del Hábeas Corpus para “los demás derechos individuales y sociales”, ya que no fue sino hasta el 24 de octubre de 1968 en que -paradójicamente, en el inicio del Gobierno Militar de la primera fase y a tan solo 21 días del golpe de Estado que le entronizara de facto- se dictase el Decreto Ley 17083 que le dio extensión procesal y vida jurisdiccional a ese enunciado expansivo, regulando el procedimiento en sede de la jurisdicción civil, a ese Hábeas Corpus previsto constitucionalmente para los demás derechos individuales y sociales reconocidos por la Carta Constitucional.

Así, este decreto ley permitía que el Hábeas Corpus “extendido” para los demás derechos individuales y sociales reconocidos por la Carta Constitucional se presentara a una Sala Civil de la Corte Superior de Justicia, la que encargaba la tramitación del postulatorio a un Juez Civil, donde la sentencia de primera instancia era dada por esta misma Sala Civil. Su apelación era vista por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República. No había más instancia ulterior ni había nacido aún la jurisdicción negativa de la libertad de un Tribunal Constitucional aún tan inexistente como impensado para aquella época. Nació así el trámite de lo que se llamó, en la doctrina peruana, el Habeas Corpus civil, claro antecedente de nuestro actual Amparo constitucional y evidente inspiración procesal en su trámite para quienes en 1981 fueron los autores de la Ley 23506, natural antecedente del Código Procesal Constitucional de 2004.

Así, entonces, fue la Carta de 1979 la que en su art. 295 llamó a las cosas por su nombre: Hábeas Corpus a la defensa jurisdiccional de la libertad individual -y sus derechos conexos de vida e integridad física o moral-, y Amparo constitucional para la defensa de los demás derechos constitucionales previsto por la Constitución, no referidos a la libertad individual y sus derechos conexos.

La actual Constitución de 1993 -producto de otro golpe de Estado y adoleciendo de cierta “propaganda” constitucional- quiso parecer más bien prolífica en acciones de garantía constitucional: allí donde la Carta de 1979 preveía 2 (Hábeas Corpus y Amparo), se consignaron 4 (Hábeas Corpus, Amparo, Hábeas Data y Acción de Cumplimiento), desgajando en verdad del propio Amparo las figuras del Hábeas Data y de la Acción de Cumplimiento, las que en puridad constituyen “amparos especializados”, como bien los ha denominado con propiedad un sector de la doctrina nacional.

A partir de entonces nuestro Amparo Constitucional empezó una andadura imparable hasta hoy y, desde entonces, ha sido y es parte consustancial de nuestro Derecho Procesal Constitucional, pieza fundamental en la defensa jurisdiccional de los derechos fundamentales en la Constitución, salvo aquellos que ya estaban protegidos específicamente por el Hábeas Corpus, el Hábeas Data y la Acción de Cumplimiento, conforme a lo expresamente previsto en el art. 25° de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José.

Nuestro Amparo constitucional ha pasado por varias tesituras: desde periodos de plena expansión, llegándose a hablar de la “amparización” de nuestro derecho, hasta periodos en los que ha pretendido constreñirlo, suspenderlo o dejarlo sin vigencia, como algunos decretos leyes de la época del golpe de Estado de 1992. Nada de eso prosperó, y ha ido consolidándose como un eficaz instrumento contra la arbitrariedad y el abuso, y como una eficiente protección frente a la ineficiente actuación de la justicia ordinaria y sus instrumentos legales. La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) da cuenta de ello, y ha pasado de criterios muy amplios y abiertos, hasta criterios muy cerrados (sobre todo en algunas áreas del Derecho) con la anterior composición del TC sumamente pro Estado y muy poco garantista para los ciudadanos.

Sin embargo, en los últimos tiempos se ha notado un funcionamiento ciertamente patológico en el uso del Amparo constitucional. Se le ha violentado en su esencia para la defensa de los derechos fundamentales de orden subjetivo de un afectado, para ser utilizado como instrumento de “control político” sin una afectación clara y directa de los derechos que son invocados por algunos demandantes ciertamente perniciosos. Fue el caso de las acciones de amparo que paralizaron la transferencia del mandato y las elecciones en el Colegio de Abogados de Lima, que finalmente paralizaron a tan señera institución, la principal Orden de Abogados en el Perú, y lo que al mismo tiempo trajo como irresponsable consecuencia dejar incompleto el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ya que el quinto miembro, proveniente justamente del Colegio de Abogados de Lima por mandato de la Constitución (art. 179) no pudo ser designado, ni se pudo integrar al Pleno del JNE, alterando gravemente su funcionamiento en plenas elecciones de 2021, con las consecuencias políticas de la que todos hemos sido testigos. Para eso no está previsto el Amparo constitucional.

Esta misma manipulación, casi con los mismos protagonistas, nuevamente se puso en escena con el tristemente famoso Amparo constitucional con el que se detuvo, en la anterior legislatura, nada menos que la designación por el Congreso de los magistrados que debían incorporarse al Tribunal Constitucional (TC) ya que cinco de sus miembros estaban con mandado notoriamente vencido (en un claro incumplimiento constitucional que habla de un plazo de 5 años) y el sexto había fallecido. No obstante ser una facultad exclusiva y excluyente del Congreso, y de tratarse de un proceso político de selección de magistrados al TC previsto por el texto expreso de la Constitución, una demanda de Amparo constitucional feble, mal redactada y que no invoca ningún derecho fundamental de orden subjetivo en el personaje demandante (es decir, sin factor de conexión entre quien demanda y el derecho fundamental reclamado) esa demanda así interpuesta, fue prontamente admitida a trámite por una Jueza Provisional de un Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, por encima de muchas otras causas anteriores y notoriamente acumuladas, y más raudamente aún, fue librada una presta y “muy oportuna” Medida Cautelar pretendiendo paralizar nada menos que al Congreso de la República en el proceso de selección de magistrados al TC. Algo verdaderamente insólito.

¿Qué derechos constitucionales invocaba tan singular demandante en este amparo Constitucional? Pues nada menos que el derecho constitucional

a la “legitimidad” en la elección de los magistrados del TC, el derecho a la “transparencia” en la elección de estos magistrados, la “falta de motivación”, el derecho a los “estándares mínimos en la elección de los magistrados” según ‘comunicado’ de Transparencia Internacional”, el “plazo razonable” para elección de los magistrados, el “derecho ciudadano a tener autoridades elegidas conforme a ley” y el derecho a tener un “derecho constitucional con una adecuada justicia constitucional en el país”.

Como se puede observar, esta demanda ni siquiera debió ser admitida. Carece de una elemental lógica entre lo que se demanda y las razones que motivan la demanda y, convierte así al Amparo constitucional, verdaderamente en un instrumento de control político que pueda caer en manos de cualquiera, con grandes ínfulas y poco sustento, para lograr una fama efímera a costa del sistema constitucional y de intentar paralizar el funcionamiento del Congreso de la República, a manos de jueces y juezas poco preparados, sin conocimiento esencial del Amparo constitucional o, con una clara direccionalidad política o venal absolutamente reñidos con una adecuada justicia constitucional imparcial y protectora de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Un claro desbarro forense y judicial, sin ninguna duda. Este uso del Amparo constitucional como instrumento de control político “interórganos” no corresponde ni a su verdadera naturaleza, ni a su esencia.

Mal trajeada por un Poder Judicial (PJ) lento, falible y muchas veces insensible, el Amparo constitucional y su problemática no viene de ahora, sino que ya tiene mucha agua pasada y que de alguna manera se graficó con crudeza cuando se quiso paralizar indebidamente en el PJ los procesos de destitución del expresidente Vizcarra, hasta la aparición de ese famoso personajillo, con los amparos constitucional contra el CAL -complicando la conformación de su Directiva y, nada menos, la conformación del JNE-pretendiendo paralizar la nominación de los magistrados del Tribunal Constitucional (TC) por el anterior Congreso.

Esto es sumamente grave y preocupante porque, por un lado, muchas personas esperan largo tiempo para que sus procesos simplemente caminen, sean simplemente impulsados, y ya es bastante esperar que sean sentenciados. A veces uno tiene que esperar seis meses o nueve meses tan solo para la admisión de una simple demanda, y eso lo sabe muy bien el órgano de control interno del Poder Judicial que a diario recibe sendas denuncias en ese sentido.

A esto se suma el hecho de que los jueces supuestamente “constitucionales” en general terminan “civilizando” los procesos de amparo, y no le dan tramitación adecuada conforme al propio Código Procesal Constitucional - que es una ley orgánica- a pesar de que el texto expreso de la ley establece hoy de manera indubitable y explícita que los jueces ya no pueden dejar de admitir un Hábeas Corpus, ni un Amparo constitucional. No obstante ello, los malos jueces y juezas siguen sacándole la vuelta al Código Procesal Constitucional, para solaz y regocijo de los Procuradores Públicos que mal defienden al Estado, al no admitir las demandas y las siguen declarando “inadmisibles” como si fuera un proceso civil, imponiendo las reglas del Código Procesal Civil, olvidando que detrás de ella hay claramente la afectación a derechos fundamentales que tiene que ser judicialmente resguardados, olvidando la aplicación del principio “In favor processum”, u olvidando que el Código Procesal Constitucional -que es una ley orgánica- no puede ser subyugado al Código Procesal Civil -que es una ley ordinaria-. Una grave contradicción en el comportamiento y respuesta judicial que nadie quiere reparar, corregir, ni mejorar, perdiéndose el tiempo en actividades francamente fútiles y de gran inutilidad para los justiciables.

De esta manera, hoy por hoy, el Amparo constitucional no tiene quien lo ampare, y de esta manera vemos la grave afectación del amparo camino a la inanición de su verdadera fortaleza y, quizás en un futuro cercano, a su muerte prematura. Porque, por un lado, se le utiliza en forma grosera por personajes y personajillos para el indebido control político al interior de los órganos del Estado -para lo que no está estructurado, ni es su finalidad constitucional- con grave exceso de los jueces y juezas en sus facultades también constitucionales y, por otro lado, los jueces y las juezas dejan sin proteger los verdaderos derechos fundamentales de las personas enervando la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos y más bien protegiendo los intereses y derechos del Estado, haciendo las cosas exactamente al revés de como lo ordena la más sana y natural interpretación del art. 200 de la Constitución, debidamente concordado con el art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, vigente para el Perú desde julio de 1978, conforme corresponde a nuestra historia y tradición procesal constitucional de más de un siglo de sacrificada y heroica construcción.