



Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional

Serie Informes Defensoriales – Informe N° 172

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 394-398
Lima 1 - Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, Noviembre de 2015.
400 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en Biblioteca Nacional del Perú 2015-14367

El Informe Defensorial N° 172, «Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional» ha sido elaborado por un equipo de trabajo dirigido por Fernando Castañeda Portocarrero, Adjunto en Asuntos Constitucionales (e), e integrado por Alex Rueda Borrero, Jefe de Área (e), las comisionadas Karina Díaz Farroñay y Rubí Prado Huayanay, así como por Fiorella Atay Calla. Rina Palacios Esterripa brindó apoyo en el proceso de producción del documento.

La supervisión a los ocho juzgados constitucionales del Distrito Judicial de Lima se realizó con la colaboración de los siguientes voluntarios: Nicoli Llajaruna Alvarado, Diana Mendoza Curas, Luis Miguel Palma Cotos, Dayana Viza Tintaya y Luis Alfredo Zambrano Romero.

La presente publicación se realizó con el apoyo técnico del consultor Wilson Hernández Breña y con el auspicio de una canasta de fondos* financiada por Canadá (2006-2017), AECID (2007-2016), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2014) y COSUDE (2006-2011), en el marco del programa «La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos» de la Defensoría del Pueblo – Ampliado.

* www.defensoria.gob.pe/canastadefondos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCION.....	11
CAPÍTULO I	
EL PROCESO DE AMPARO EN EL DISTRITO JUDICIAL	
DE LIMA.....	15
1. ¿Quiénes son los demandantes?.....	15
1.1 Personas naturales.....	16
1.1.1 Género.....	16
1.1.2 Estado civil.....	17
1.1.3 Edad.....	18
1.2 Personas jurídicas.....	21
1.3 Grupos de personas.....	22
2. ¿A quiénes se demanda?.....	22
2.1 Entidades privadas demandadas.....	23
2.2 Entidades estatales demandadas.....	23
3. ¿Por qué y qué se demanda?.....	24
3.1 Origen de la demanda: amenaza/vulneración de derechos.....	25
3.2 Derechos alegados.....	25
3.2.1 Derecho a la pensión	28
3.2.2 Derecho a la seguridad social	29
3.2.3 Derecho a la tutela procesal efectiva	29
3.2.4 Derecho a la igualdad y no discriminación	30
3.2.5 Derecho al trabajo.....	31
3.2.6 Derecho a la salud	32
4. Aspectos en el trámite del proceso de amparo	33
4.1 Calificación de demandas.....	33
4.2 Excepciones.....	35
4.2.1 Excepciones presentadas y admitidas.....	35
4.2.2 ¿Quiénes presentan el mayor número de excepciones?.....	38
4.3 Formas de culminación del proceso de amparo.....	39
4.4 Apelaciones.....	41
4.4.1 ¿Quién apeló?.....	42

4.4.2 Resultado de las apelaciones	43
CAPÍTULO II	
DURACIÓN DEL PROCESO DE AMPARO.....	45
1. Criterios jurisprudenciales respecto al plazo razonable	45
2. ¿Cuánto debe durar un proceso de amparo?.....	46
2.1 ¿Necesidad de plazos legales?.....	48
3. ¿Cuánto dura actualmente un proceso de amparo?.....	48
3.1 Primera instancia.....	49
3.1.1 Si la demanda fue declarada improcedente liminarmente	50
3.1.2 Si la demanda fue inadmisible, no subsanada y rechazada	50
3.1.3 Si la demanda fue admitida.....	50
3.1.4 Si la demanda fue inadmisible y luego subsanada	50
3.1.5 Duración por etapa procesal	51
3.2 Segunda Instancia.....	53
3.3 Duración total del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima.....	55
4. Principales dificultades en la tramitación del proceso de amparo.....	55
4.1 Calificación.....	56
4.2 Notificaciones.....	57
4.3 Demora en la solicitud y remisión del expediente administrativo.....	58
CAPITULO III	
EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DE AMPARO.....	63
1. Reglas procesales para la ejecución de sentencias constitucionales.....	63
2. Dificultades en el uso de las medidas legales para el cumplimiento de las sentencias judiciales.....	65
2.1 Medidas económicas.....	65
2.2 Medidas administrativas	69
2.3 Medidas judiciales	70
3. Otros factores que inciden en la ejecución de la sentencia	70
3.1 Dificultad para identificar al funcionario responsable.....	70
3.2 Utilización de la legalidad presupuestal.....	71
3.3 Solicitud de plazos adicionales para el cumplimiento.....	73

CAPÍTULO IV	
CARGA PROCESAL	75
1. Indicadores de carga procesal	75
1.1 Carga procesal total	76
1.2 Carga procesal en trámite	81
1.3 Carga procesal en ejecución	83
1.4 Nuevas demandas.....	85
2. Indicadores de producción	87
2.1 ¿Cuántos expedientes resuelve un juez constitucional?.....	87
2.2 ¿Cuántos expedientes debería resolver un juez constitucional?.....	90
3. Medidas que han contribuido a la sobrecarga procesal	93
3.1 Utilización inadecuada de los procesos constitucionales	93
3.2 Estrategias dilatorias de abogados.....	95
3.3 Jueces y personal judicial.....	96
3.4 Notificaciones.....	98
3.5 Presentación masiva de demandas	99
3.6 Expedientes redistribuidos	100
3.7 Horario de atención	100
3.8 Otros factores que recargan las labores de los juzgados	100
4. Medidas adoptadas para administrar la carga procesal	101
5. Medidas adoptadas para reducir la carga procesal en otros países	110
5.1 Establecimiento de lineamientos	110
5.2 Propuestas en base a los lineamientos	115
CAPÍTULO V	
LÍNEAS JURISPRUDENCIALES EN LOS PROCESOS DE AMPARO	119
1. Procesos en los que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) es demandada	119
1.1 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los el demandante no acreditó aportes pensionarios.....	121
1.2 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que se demandó el otorgamiento de una pensión de invalidez como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedad profesional	123
1.3 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que la ONP no reconoció una pensión pese a existir	

disposiciones normativas y/o jurisprudenciales que establecen lo contrario	125
1.4 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que el demandante no cumplió con los requisitos básicos que exigen las normas que regulan su pedido.....	128
2. Procesos en los que la PNP y las FFAA son las entidades demandadas.....	129
2.1 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que se demandó el incremento o reajuste de la pensión de invalidez en el régimen militar policial.....	129
2.2 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que se demandó el pago del seguro de vida de personal militar policial	131
2.3 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que se cuestionó la decisión administrativa de pase a la situación de retiro por renovación de cuadros de la PNP.....	132
3. Procesos de amparo contra resoluciones judiciales.....	135
CONCLUSIONES.....	137
RECOMENDACIONES	143
ANEXOS.....	147

PRESENTACIÓN

Susana B. C. tiene 74 años de edad y acaba de obtener una resolución judicial que, en vía de amparo, le reconoce su derecho a una pensión. Desde sus 69 años ha debido ir una y otra vez al Poder Judicial para hacer que su proceso avance. Sin embargo, su lucha no ha terminado, pues aún debe lograr que esa sentencia sea cumplida por la Oficina de Normalización Previsional, lo que podría tomarle varios meses o años.

Este caso, como muchos otros, refleja las dificultades que deben superar las personas para obtener la protección efectiva de sus derechos fundamentales a través del proceso de amparo. De ellas da cuenta el Informe Defensorial N° 172 «Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional».

Los juzgados constitucionales del Distrito Judicial de Lima se instalaron en el 2009 y no pasó mucho tiempo para que la demanda ciudadana de justicia se hiciera notar. Hasta el 2014 los ocho juzgados supervisados recibieron más de 89 mil casos de amparo, hábeas data y cumplimiento, en la mayoría de los cuales (más del 40% de la muestra de procesos de amparo) se discuten derechos de personas en situación de alta vulnerabilidad por ser adultas mayores o padecer enfermedades graves.

Por ello, el objetivo de la supervisión fue identificar los principales problemas de estos juzgados, con el ánimo de aportar recomendaciones puntuales que permitan fortalecer el sistema de justicia constitucional en nuestro país.

Un primer problema identificado está referido a la duración del proceso de amparo que, pese a estar diseñado como un mecanismo de tutela urgente, tiene una duración irrazonable que, en promedio, llega a los tres años si se considera solamente la primera y la segunda instancia. Esta situación afecta gravemente a las personas adultas mayores. Ejemplos clamorosos de ello, son los casos de los ciudadanos Fausto Carhuaz y Humberto Peralta, fallecidos a los 86 y a los 87 años de edad, respectivamente, luego de esperar por dos años, en el primer caso, y por casi cinco, en el segundo, una respuesta del Poder Judicial a sus solicitudes de pensión.

La extensa duración del amparo está influenciada, a su vez, por un segundo problema, la sobrecarga procesal que afrontan los juzgados constitucionales. En el 2014, por ejemplo, un juzgado constitucional registró 3,314 expedientes

en trámite y en ejecución, pese a que la carga máxima establecida por el Poder Judicial es de 1,105. Dicha cifra es, además, notoriamente superior a la registrada en la especialidad civil, en la que un juzgado, en promedio, tiene a cargo 1,728 expedientes.

Frente a esta situación, el Poder Judicial debe implementar cuanto antes acciones concretas y medibles para que el amparo sea realmente un mecanismo de tutela urgente. Entre ellas, el incremento del número de juzgados constitucionales y la creación de salas superiores especializadas; así como garantizar personal suficiente y debidamente capacitado y condiciones logísticas para el adecuado funcionamiento de todo el sistema de justicia constitucional.

La Oficina de Normalización Previsional también tiene una responsabilidad ineludible en la solución de esta problemática. Para ello, debe tomar medidas para garantizar que el derecho a la pensión sea reconocido a las personas sin que tengan que recurrir a la vía judicial, conforme a la normativa vigente y a los criterios vinculantes del Tribunal Constitucional. Asimismo, cuando sea demandada judicialmente, debe evitar actuaciones procesales que extiendan indebidamente el ya prolongado trámite del proceso de amparo. Sobre este aspecto, preocupa la excesiva demora en la remisión del expediente administrativo previsional solicitado por los jueces constitucionales, pues hemos constatado que este trámite tiene una duración promedio de siete meses, desde que se produce el requerimiento judicial.

Otro problema importante es la existencia de dificultades para hacer cumplir una sentencia, pues el 88% de demandas de amparo están dirigidas contra entidades públicas que, en muchos casos, son renuentes a ejecutar lo ordenado por el Poder Judicial. Frente a ello, los jueces aplican multas y, en menor grado, sanciones administrativas y otras medidas coercitivas. Sin embargo, estas no resultan disuasivas porque los jueces solo pueden imponer un máximo de 7,700 nuevos soles como multa y, además, no existen criterios objetivos y comunes que los guíen respecto de su determinación e imposición.

En ese sentido, es importante que el Congreso de la República evalúe la ampliación del monto máximo de las multas previstas en el Código Procesal Civil y que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y el Consejo Ejecutivo Distrital de la Corte Superior de Justicia de Lima transparenten las sanciones impuestas a las entidades públicas y a sus funcionarios o abogados. La finalidad es dar a conocer el nivel de incumplimiento a los mandatos judiciales

*Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima:
fortaleciendo la justicia constitucional*

y reforzar el control ciudadano sobre el ejercicio de la función pública.

Sin duda, la creación de juzgados especializados en materia constitucional fue un importante avance en la protección de los derechos fundamentales de los peruanos y peruanas. Sin embargo, como ha quedado evidenciado, queda mucho por hacer. Confío en que las conclusiones y recomendaciones que presentamos sean acogidas por las autoridades del sistema de justicia y de la Oficina de Normalización Previsional y que ello nos permita avanzar firmemente en el cumplimiento del objetivo común de fortalecer un sistema de justicia que garantice de modo efectivo los derechos fundamentales de todos y todas.

Mis palabras finales son de agradecimiento a la Corte Superior de Justicia de Lima, a sus jueces y juezas constitucionales y a todo el personal de sus despachos judiciales, quienes con su valiosa colaboración han contribuido significativamente con el presente informe. Asimismo, a la Canasta de Fondos, cuya cooperación ha sido fundamental para culminarlo y, por supuesto, a los integrantes de nuestra Adjuntía en Asuntos Constitucionales que, con su dedicación, brindan un importante aporte a la mejora del sistema de justicia en el país.

Lima, noviembre de 2015

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

INTRODUCCIÓN

Tener la titularidad de un derecho fundamental carece de sentido si no contamos con mecanismos específicos e idóneos destinados a su protección frente a su vulneración o amenaza de vulneración. Por ello, tan importante como el reconocimiento de los derechos fundamentales es la existencia de mecanismos para su tutela efectiva.

El proceso de amparo es uno de ellos, siendo el mecanismo específico para la tutela de la gran mayoría de derechos constitucionales (no protegidos por el hábeas corpus ni el hábeas data). En el Perú, este proceso fue incorporado al ordenamiento jurídico con la Constitución Política de 1979, siendo regulado por la Ley N° 23056, Ley de Hábeas Corpus y Amparo y, en la actualidad, por el Código Procesal Constitucional, Ley N° 28237.

En el 2006 se instauró un juzgado constitucional en el Distrito Judicial de Ayacucho y en el 2009 diez juzgados constitucionales en el Distrito Judicial de Lima. Estas importantes medidas del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial significaron un gran avance en el establecimiento de un sistema judicial especializado en materia constitucional. Luego, se crearon tres juzgados constitucionales más: Cusco (2010), Lima (2012) y Arequipa (2015).

No obstante ello, luego de varios años se han desactivado dos juzgados constitucionales en Lima (2014), uno en Ayacucho (2014) y otro en Cusco (2014). En la actualidad, existen solo diez juzgados constitucionales: nueve en el Distrito Judicial de Lima y uno recientemente creado en el Distrito Judicial de Arequipa.

No se cuenta, además, con un estudio oficial sobre los avances y dificultades de la especialidad constitucional durante este tiempo. Por nuestra parte, en el 2014, el 13% de las quejas recibidas por la Oficina Defensorial de Lima contra órganos jurisdiccionales estuvieron dirigidas a los juzgados constitucionales, incrementándose esta cifra al 20% en el 2015.

De esta manera, continuando con la línea de investigación en materia de justicia iniciada con los Informes Defensoriales N° 109 y N° 121, se ha elaborado el presente informe con el objetivo de conocer el estado actual del proceso de amparo en los ocho juzgados constitucionales del Distrito Judicial de Lima. Este estudio comprendió solo a estos juzgados porque –a la fecha de inicio de la investigación– eran los únicos especializados en materia constitucional.

A fin de lograr tal objetivo se utilizaron cinco medios de recojo de información: *i)* entrevistas a jueces; *ii)* mesas de trabajo con jueces y personal jurisdiccional; *iii)* sistematización cuantitativa de información de expedientes; *iv)* sistematización cualitativa de sentencias; y *v)* estadísticas proporcionadas por la Corte Superior de Justicia de Lima.

Las entrevistas realizadas a los ocho jueces constitucionales y las mesas de trabajo permitieron conocer los problemas existentes en el trámite del proceso de amparo desde la perspectiva de quienes realizan la labor jurisdiccional día a día.

La sistematización cuantitativa de expedientes se realizó sobre una muestra aleatoria de procesos de amparo concluidos, con auto final o sentencia, el 2014. Teniendo en cuenta el objetivo del presente informe, se elaboró una ficha orientada a la identificación de patrones cuantitativos como: caracterización de las partes procesales y de la materia del proceso, actos procesales, duración del proceso y tipología de demandas. En total se sistematizaron 404 expedientes, distribuidos en forma proporcional para cada juzgado.

Por su parte, la sistematización de sentencias tuvo como objetivo identificar las líneas jurisprudenciales de los jueces constitucionales en los procesos de amparo. Para ello se analizaron 116 sentencias correspondientes a los ocho juzgados constitucionales.

También se trabajó con estadísticas anuales y mensuales de ingresos y producción de los juzgados constitucionales y civiles, estos últimos sirvieron como punto de referencia comparativo para conocer la evolución de la carga procesal. La información, proporcionada por la Oficina de Unidad de Planeamiento y Desarrollo y por la Oficina de Coordinación de Informática de la Corte Superior de Justicia de Lima, ha permitido construir indicadores de carga procesal y aproximarnos a un diagnóstico de la realidad judicial en forma más objetiva.

El Informe Defensorial que se presenta a continuación tiene cinco capítulos. El primero, es de naturaleza descriptiva y tiene por finalidad dar a conocer la situación actual del proceso de amparo en los ocho juzgados constitucionales estudiados. En ese sentido, brindará información sobre cinco aspectos básicos: quién demanda, a quién se demanda, qué se demanda y algunas características del trámite del proceso de amparo.

El segundo tiene como objetivo conocer cuál es la duración del proceso de amparo tanto en primera como en segunda instancia, así como el detalle de la duración por etapa procesal. Este análisis permitió detectar los problemas y las etapas del proceso que generaron más demora.

El tercero nos muestra las dificultades presentadas en la última etapa del proceso, la ejecución de sentencia. En este punto se analizarán cuáles son las herramientas que tiene el juez para hacer cumplir su decisión y los problemas que presenta su utilización.

El cuarto tiene la finalidad de mostrar cuál es la situación de carga procesal en los ocho juzgados en estudio. Ello ayudará a conocer una de las condiciones que incide de manera directa en la prestación del servicio de justicia constitucional.

Finalmente, el quinto busca identificar cuáles son los criterios jurisprudenciales utilizados por los jueces constitucionales al momento de resolver. Esta evaluación permitirá conocer qué tan predecibles son las decisiones de los magistrados y exponer a los justiciables criterios importantes a seguir en los procesos de amparo.

La aprobación del Código Procesal Constitucional (2004)¹ y la creación de juzgados especializados en esta materia (2009) significaron un avance en la implementación de un nuevo sistema de justicia que buscó dotar de efectividad a los procesos destinados a la protección de los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución. Sin embargo, como se verá a lo largo del presente informe, aún es necesaria la implementación de medidas que contribuyan a mejorar la situación de los juzgados constitucionales, pues existen problemas que dificultan la adecuada prestación de este servicio de justicia.

A fin de aportar en la solución de estos problemas y fortalecer la justicia constitucional en el país, el presente Informe Defensorial propone la implementación de un conjunto de medidas específicas que ayudarán a mejorar el desempeño de los juzgados constitucionales en defensa de los derechos fundamentales de todas las personas.

¹ A este respecto, los autores del Anteproyecto de Código Procesal Constitucional señalaron que la finalidad de este grupo de trabajo fue elaborar un texto único que recoja todas las acciones de garantía previstas por la Constitución de 1993 y establecer los principios generales y procesales que las inspiran. En: ABAD YUPANQUI, Samuel y otros, *Código Procesal Constitucional. Anteproyecto y Legislación Vigente*, Palestra Editores: Lima 2003, p. 11.

CAPÍTULO I

EL PROCESO DE AMPARO EN EL DISTRITO JUDICIAL DE LIMA

Comprender la situación actual de la justicia constitucional requiere del conocimiento de aspectos relevantes sobre su puesta en práctica, tales como la caracterización de las partes procesales, las pretensiones, el acto lesivo invocado, los derechos vulnerados o amenazados, entre otros.

La caracterización tiene como objetivo identificar las particularidades del proceso y los rasgos de vulnerabilidad de los justiciables que requieran una atención especial por parte de las autoridades competentes. Por ello, en este capítulo, a partir de la revisión de expedientes judiciales en ocho juzgados constitucionales, se ha construido una caracterización que cubre los siguientes aspectos básicos:

- i) La parte demandante y demandada (género, estado civil y edad)
- ii) Las razones por las que se acude al proceso de amparo, los derechos vulnerados o amenazados y las pretensiones de las partes

También se ha evaluado otras particularidades que fueron advertidas en diferentes fases del trámite del proceso, como la calificación de la demanda, la deducción de excepciones procesales y su resolución, la sentencia y su impugnación.

1. ¿Quiénes son los demandantes?

El Código Procesal Constitucional establece –como regla general– que la persona afectada es la legitimada para presentar una demanda de amparo.² Sin embargo, existen supuestos de habilitación especial como la representación procesal, en los que no existe coincidencia entre el afectado y quien presenta la demanda.

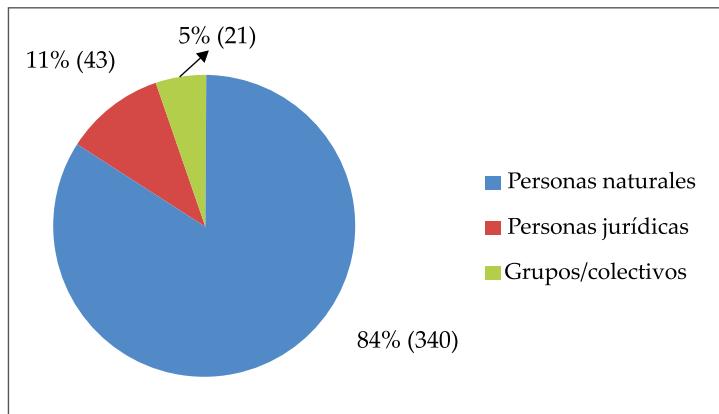
A este respecto, la supervisión ha permitido constatar que los demandantes son –en su gran mayoría– personas naturales. El 84% de demandas fueron presentadas por personas naturales, el 11% por personas jurídicas a través de

² Artículo 39. Legitimación.

El afectado es la persona legitimada para interponer el proceso de amparo.

representante procesal y un 5% por grupos de personas sin ningún tipo de organización formal.

Gráfico N° 1:
Demandantes en el proceso de amparo



Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

1.1 Personas naturales

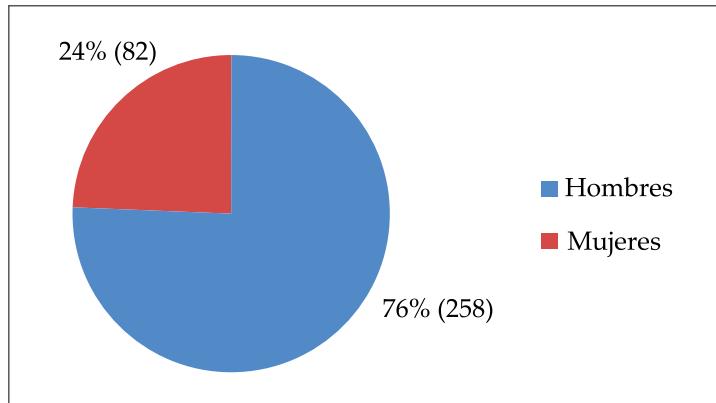
Este grupo ha sido evaluado sobre la base de tres aspectos: género, estado civil y edad.³

1.1.1 Género

El género de los demandantes únicamente se pudo determinar respecto de aquellas personas naturales que presentaron su demanda directamente. De un total de 340 demandas, el 76% fueron presentadas por hombres y el 24% por mujeres.

³ La información ha sido obtenida de la copia del Documento Nacional de Identidad que se encuentra adjunto en cada demanda.

Gráfico N° 2:
Demandantes en el proceso de amparo según género



Fuente: Sistematización de expedientes
Elaboración: Defensoría del Pueblo

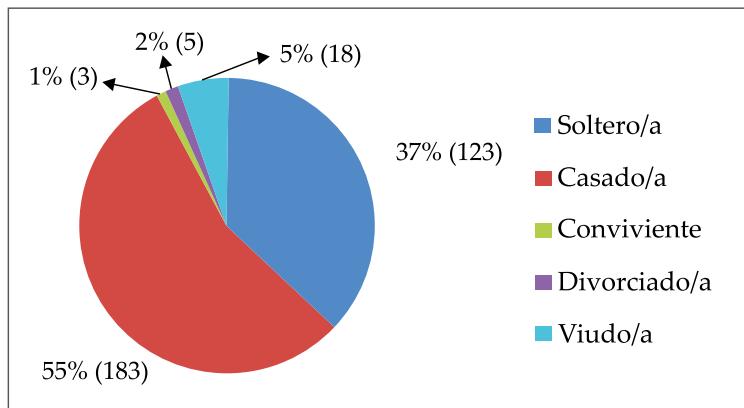
Una de las explicaciones de esta amplia diferencia puede estar en que el derecho a la pensión es el más afectado y, en el Perú, el número de pensionarios es mayor al de las pensionarias. Según el INEI, el 39% de hombres ocupados están adscritos a algún sistema previsional, mientras que el 25% de mujeres tiene la misma condición.⁴

1.1.2 Estado civil

Sobre este aspecto, el 55% de los demandantes tenían como estado civil casado/a y el 37% soltero/a. Únicamente el 5% eran personas viudas, que en su mayoría acuden al proceso de amparo para reclamar derechos pensionarios. Por su parte, el 1% y el 2% tenían la condición de convivientes o divorciadas, respectivamente.

⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Indicadores de género 2013. En: http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/orden17.xls Consultado: 10/8/15.

Gráfico N° 3:
Demandantes en el proceso de amparo según estado civil

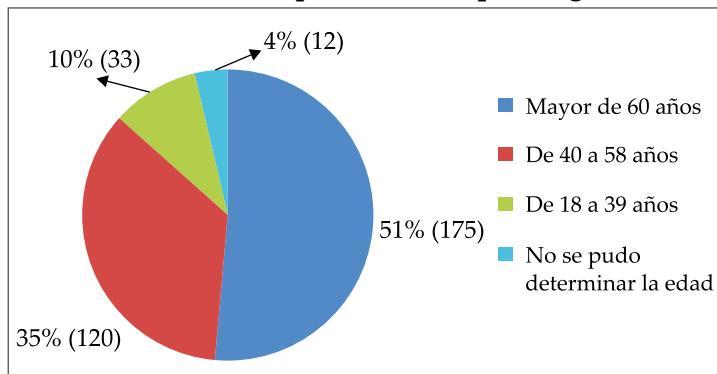


Fuente: Sistematización de expedientes
Elaboración: Defensoría del Pueblo

1.1.3 Edad

Los resultados obtenidos en este apartado son interesantes. En primer lugar, la edad promedio del demandante en este tipo de procesos es de 59 años. También se determinó que la mayor cantidad de demandas, el 51%, fueron presentadas por personas adultas mayores,⁵ es decir, con 60 años o más; el 35%, por personas entre los 40 y 58 años; y solo un 10% por personas entre los 20 y 39 años.

Gráfico N° 4:
Demandantes en el proceso de amparo según edad



Fuente: Sistematización de expedientes
Elaboración: Defensoría del Pueblo

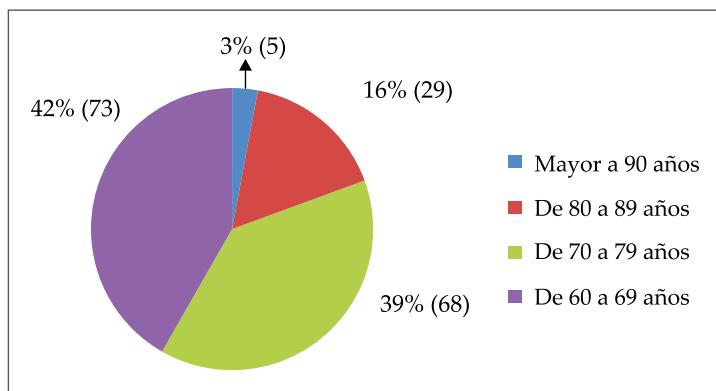
⁵ Según la Ley N° 28803, por adultos mayores se entienden a todas aquellas personas mayores a los 60 años.

La supervisión permitió conocer un caso⁶ en el cual la demandante era una menor de edad, representada procesalmente por su madre. La pretensión consistía en que el Ministerio de Educación desaplique la Resolución Ministerial N° 0431-2012-ED del 5 noviembre de 2012 y permita la matrícula de la menor en el primer grado de educación primaria.

Solo en un 4% (12) de demandas no se pudo determinar la edad, porque no se encontró el DNI del demandante.

Teniendo en cuenta la condición de adulto mayor (51% de los demandantes), se ha elaborado el desagregado de edades que se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 5:
Demandantes adultos mayores según edad



Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se ha hallado que el 42% de las demandas fueron presentadas por adultos mayores de entre 60 y 69 años. A ellos le siguen aquellos cuya edad oscila entre los 70 y 79 años, que representan un 39%. El 16% corresponde a adultos entre 80 y 89 años y solo cinco demandas (3%) fueron promovidas por personas mayores a los 90 años.

El demandante más longevo, con 97 años, presentó una demanda contra el Ministerio de Salud y el Hospital Nacional Santa Rosa.⁷ El proceso tenía por

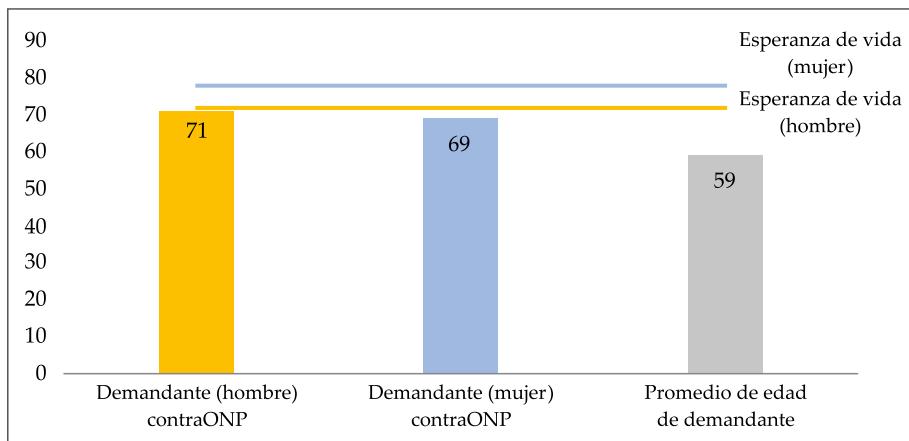
⁶ Expediente N° 11661-2013, tramitado en el 4to Juzgado Constitucional de Lima.

⁷ Expediente N° 02226-2013, tramitado en el 9no Juzgado Constitucional de Lima.

finalidad declarar nula la resolución que denegó su recurso de apelación referente al pago de devengados derivado de la bonificación especial prevista en el Decreto de Urgencia N° 037-94.⁸

Asimismo, se ha advertido que del 51% (175) de demandantes que tienen la condición de adulto mayor, el 51% (89) de demandas estaban dirigidas contra la ONP. De este grupo, al momento de interponer la demanda, el 79% de hombres tenían 71 años de edad en promedio, solo un año y medio menos que la esperanza de vida para este género.⁹ Por su parte, el 21% de mujeres tenían en promedio 69 años, siendo 78 años su esperanza de vida.

Gráfico N° 6:
Demandantes contra la ONP, según edad



Fuente: Sistematización de expedientes, INEI

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La vulnerabilidad de este grupo está caracterizada por su edad avanzada, la cual se ve incrementada si tomamos en cuenta la duración excesiva del proceso. Sin duda, cuando los demandantes son adultos mayores, su estado de vulnerabilidad se incrementa, con el riesgo de que fallezcan antes que se emita una sentencia definitiva.

⁸ Sobre la base del precedente vinculante recaído en el Expediente N° 2616-2004-AC/TC, el juez declaró improcedente la demanda porque el accionante ya estaba percibiendo una bonificación de acuerdo con el referido Decreto.

⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Estado de la Población Peruana 2015, p. 42. En: http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf Consultado: 27/8/15.

Esta situación también es incompatible con lo establecido por el Tribunal Constitucional, quien ha afirmado que «todos los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de otorgar mayor celeridad a los procesos que involucren derechos de las personas ancianas cuanto mayor sea la edad de dichas personas, bajo responsabilidad».¹⁰

La supervisión ha permitido identificar dos expedientes en los que el demandante falleció antes de que se emitiera y/o ejecutara la sentencia en primera instancia. En el primer caso,¹¹ la demanda estuvo dirigida contra la ONP. El demandante, con 84 años de edad, había solicitado¹² una pensión de renta vitalicia por enfermedad profesional, al haber contraído neumoconiosis con un menoscabo al 66%. Ante la falta de respuesta, el 5 de julio de 2011 presentó una demanda de amparo con el propósito de que se le otorgue la referida pensión con el abono de devengados e intereses. Lamentablemente, el demandante falleció antes de que se emitiera la sentencia definitiva, la que incluso fue declarada fundada el 27 de enero de 2014.

En el segundo,¹³ la demanda también estuvo dirigida contra la ONP. El demandante, con 83 años de edad, había solicitado a la entidad una pensión de renta vitalicia por enfermedad profesional, tras haber contraído hipoacusia neurosensorial con un menoscabo al 48%. Ante la negativa, el 3 de julio de 2009 presentó una demanda de amparo con el propósito de que se le otorgue la pensión, la cual fue declarada fundada el 27 de mayo de 2014. Sin embargo, el 30 de junio de ese mismo año el juzgado tomó conocimiento que el demandante había fallecido, razón por la que se inició el procedimiento de sucesión procesal. En la actualidad está pendiente la emisión de una nueva resolución.

1.2 Personas jurídicas

Las personas jurídicas también están habilitadas legalmente para promover procesos de amparo. Pese a este reconocimiento, solo el 11% (43) de las demandas analizadas fueron presentadas por personas jurídicas con la finalidad de que se tutele un derecho o interés propio, como la tutela judicial efectiva.

¹⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 02214-2014-PA/TC. Fundamento jurídico N° 30.

¹¹ Expediente N° 10419-2011, tramitado en el 9no Juzgado Constitucional de Lima.

¹² El 11 de abril de 2011 se inició el procedimiento administrativo ante la ONP.

¹³ Expediente N° 26154-2009, tramitado en el 10mo Juzgado Constitucional de Lima.

1.3 Grupos de personas

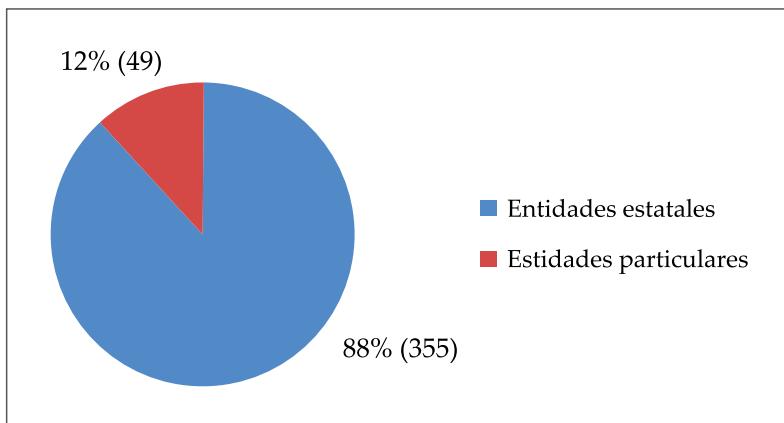
Una mención aparte merecen las demandas que fueron presentadas por grupos de personas o colectivos, que representan un 5% (21) del total. Así tenemos la demanda¹⁴ planteada por un grupo de pensionistas a fin de que –al igual que al personal en actividad de la PNP y FF.AA– se les otorgue la asignación especial prevista en el artículo 9º de la Ley N° 28254.¹⁵

2. ¿A quiénes se demanda?

Otro factor importante en el proceso de amparo es la parte demandada. A esta se le atribuye la amenaza o vulneración de algún derecho constitucional, y se le exige el cese de la afectación y la restitución a la situación anterior a esta.

La supervisión ha permitido determinar que –en su mayoría- son entidades estatales las demandadas. El siguiente gráfico da cuenta que nueve de cada diez demandas fueron presentadas contra estas entidades, es decir, el 88%.

**Gráfico N° 7:
Entidades demandadas**



Fuente: Sistematización de expedientes
Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹⁴ Expediente N° 29111-2014, tramitado en el 1er Juzgado Constitucional de Lima.

¹⁵ La demanda fue declarada improcedente porque se consideró que existían otras vías procedimentales, específicas e igualmente satisfactorias para cautelar el derecho alegado.

2.1 Entidades privadas demandadas

El porcentaje de demandas en contra de entidades privadas es bajo (12%). Este grupo no se presentó tan diverso, encontrándose similitud en los casos, lo que permitió agruparlos por tipo de entidad.

Tabla N° 1:
Entidades privadas demandadas y derechos alegados

Entidad particular	Derechos alegados
Compañías de seguros	Derechos pensionarios
Administradoras de fondos de pensiones	Derecho de desafiliación
Cooperativas y asociaciones	Derecho sancionador
Bancos	Derechos laborales
Colegios profesionales	Derechos laborales
Empresas de diversa naturaleza	Derechos laborales

Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

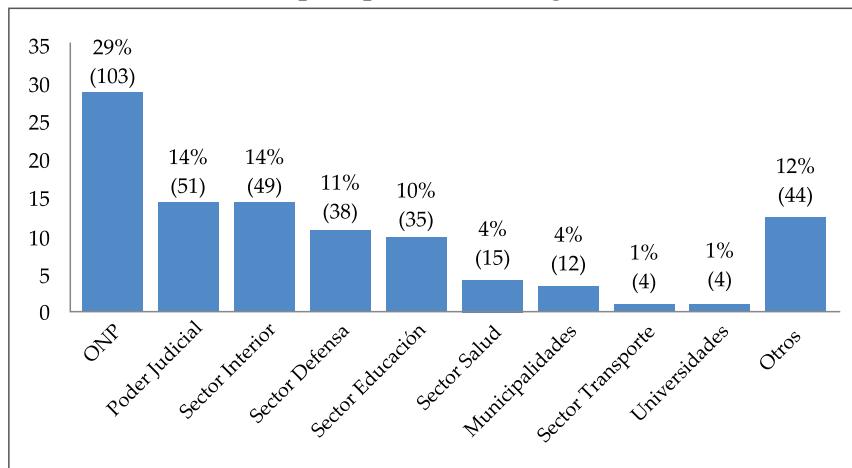
Las compañías de seguros y administradoras de fondos de pensiones fueron demandadas por vulneración de derechos pensionarios. Por su parte, las cooperativas y asociaciones fueron demandadas por exclusión o separación ilegal de miembros de estas organizaciones, alegándose la vulneración del derecho al debido procedimiento sancionador.

Finalmente, las entidades bancarias, colegios profesionales y otro grupo de empresas privadas fueron demandadas por afectaciones al derecho al trabajo como despidos arbitrarios, desnaturización de la relación contractual, entre otras.

2.2 Entidades estatales demandadas

El 88% de demandas presentadas contra el Estado se concentraron en pocas entidades de la administración pública. El gráfico da cuenta que más de la mitad de demandas se concentran en la ONP, el Poder Judicial y el Sector Interior.

Gráfico N° 8:
Demandas de amparo presentadas según entidad estatal



Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

El 29% de demandas estuvieron dirigidas contra la ONP, siendo así la entidad pública más demandada. El segundo lugar lo ocupa el Poder Judicial (amparos contra resoluciones judiciales) y el sector Interior,¹⁶ cada uno con un 14%.

Muy cerca se encuentra los sectores Defensa¹⁷ y Educación¹⁸, con un 11% y 10% (35), respectivamente. Finalmente, encontramos al sector Salud con un 4% (15), seguido de las municipalidades con un 4%, el sector Transporte y universidades nacionales con un 1%.

3. ¿Por qué y qué se demanda?

Luego de haber determinado cuál es el perfil de los actores procesales, es necesario establecer por qué se acude a un proceso de amparo y cuáles son los derechos que con mayor frecuencia las partes invocan como amenazados o vulnerados. Ello permitirá conocer cuáles son las líneas de sub especialización en los juzgados constitucionales.

¹⁶ El sector Interior comprende a la Policía Nacional del Perú, al Ministerio del Interior, a su Procuraduría, al fondo de pensiones, entre otros.

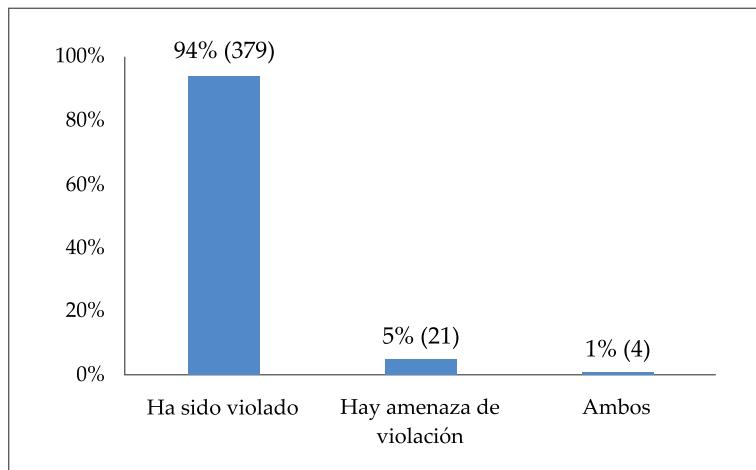
¹⁷ El sector Defensa comprende al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas.

¹⁸ El sector Educación comprende al Ministerio de Educación, las direcciones regionales y las UGELs.

3.1 Origen de la demanda: amenaza/vulneración de derechos

Toda demanda de amparo tiene como punto de partida la ocurrencia de un hecho o una omisión que amenaza o afecta el contenido constitucional de un derecho.

Gráfico N° 9:
Lo alegado por el demandante



Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el 94% del universo de demandas analizadas, la parte demandante invocó la afectación a un derecho constitucional mientras que solo en un 5% se alegó su amenaza. En el 1% se sustentó ambas condiciones, específicamente cuando estaba de por medio más de un derecho.

Considerando la excesiva demora en el trámite de un proceso de amparo, el riesgo es que la violación al derecho se perpetúe convirtiéndose en irreversible, o que las amenazas al mismo posiblemente se concreticen.

3.2 Derechos alegados

De acuerdo con el artículo 200º de la Constitución Política, el proceso de amparo procede en defensa de aquellos derechos reconocidos en el texto constitucional y que no son objeto de protección por el habeas corpus y el

hábeas data. Estos derechos protegidos están contenidos enunciativamente en el artículo 37º del Código Procesal Constitucional.¹⁹

Si bien el listado de derechos que pueden ser tutelados es amplio, se ha podido advertir que este proceso se utilizó para la protección de algunos de ellos. Así, en el 41% de demandas se alegó la violación del derecho a la pensión, en el 28% el derecho a la seguridad social, el derecho a la tutela judicial efectiva fue alegado en un 26% y en un 25% el derecho a la igualdad y no discriminación.

Asimismo, en el 20% de demandas se adujo la violación del derecho al trabajo; mientras que el derecho a la salud, propiedad y educación lo fue en un 3%, 3% y 2% de demandas, respectivamente.

También se pudo constatar que en la mayoría de casos se hizo alusión a la violación o amenaza de dos o más derechos. Un ejemplo de ello son los amparos en temas pensionarios, en los cuales se alega también la vulneración del derecho a la seguridad social y a la igualdad y no discriminación.

¹⁹ **Artículo 37º: Derechos protegidos.**

El amparo procede en defensa de los siguientes derechos:

1. De igualdad y de no ser discriminado por razón de origen, sexo, raza, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma, o de cualquier otra índole;
2. Del ejercicio público de cualquier confesión religiosa;
3. De información, opinión y expresión;
4. A la libre contratación;
5. A la creación artística, intelectual y científica;
6. De la inviolabilidad y secreto de los documentos privados y de las comunicaciones;
7. De reunión;
8. Del honor, intimidad, voz, imagen y rectificación de informaciones inexactas o agraviantes;
9. De asociación;
10. Al trabajo;
11. De sindicación, negociación colectiva y huelga;
12. De propiedad y herencia;
13. De petición ante la autoridad competente;
14. De participación individual o colectiva en la vida política del país;
15. A la nacionalidad;
16. De tutela procesal efectiva;
17. A la educación, así como el derecho de los padres de escoger el centro de educación y participar en el proceso educativo de sus hijos;
18. De impartir educación dentro de los principios constitucionales;
19. A la seguridad social;
20. De la remuneración y pensión;
21. De la libertad de cátedra;
22. De acceso a los medios de comunicación social en los términos del artículo 35 de la Constitución;
23. De gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida;
24. A la salud; y
25. Los demás que la Constitución reconoce.

Tabla N° 2:
Derechos afectados según número de demandas

Derechos	Número de demandas en las que se alegó la vulneración y/o amenaza del derecho	Porcentaje del total de demandas en que se alegó la vulneración y/o amenaza del derecho
Pensión	164	41%
Seguridad social	112	28%
Tutela judicial efectiva	104	26%
Igualdad y no discriminación	102	25%
Trabajo	82	20%
Salud	10	3%
Propiedad	10	3%
Educación	9	2%
Sindicación, negociación colectiva y huelga	7	2%
Dar información, opinión y expresión	2	0.5%
Otros	40	10%

Nota: El total de demandas superan el universo analizado (404 demandas), dado que en varios casos el demandante alegó la vulneración y/o amenaza de más de un derecho. Lo mismo sucede con el porcentaje establecido para cada derecho.

Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Teniendo en cuenta la entidad pública más demandada (ONP) y el derecho afectado con mayor frecuencia (derechos pensionarios), se puede afirmar que la materia previsional constituye una sub especialidad en los juzgados constitucionales.²⁰

Pese a que la frecuencia de casos en materia previsional es alta, los juzgados constitucionales también tramitan una gama muy variada de procesos, tal como se describe a continuación.

²⁰ La alta frecuencia de casos en materia previsional pudo estar determinada por la emisión del precedente vinculante recaído en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC. Este precedente establece qué tipo de pretensiones en materia pensionaria deben ser tramitadas a través de la vía de amparo y cuáles mediante el proceso contencioso-administrativo.

3.2.1 Derecho a la pensión

El Tribunal Constitucional ha establecido que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la pensión está integrado por los siguientes aspectos:²¹

- i) El libre acceso al sistema de seguridad social consustanciales a la actividad laboral pública o privada, dependiente o independiente
- ii) La obtención de una pensión
- iii) El derecho a una pensión «mínimo vital»
- iv) El derecho a la igualdad directamente vinculado con el derecho a la pensión

Tal como figura en la Tabla Nº 2, en el 41% de expedientes revisados se alegó la vulneración del derecho a la pensión. Por ejemplo, en un caso²² el demandante solicitó que se desaplique y se declare sin efecto legal la Resolución Nº 793-2004-ONP/CD/DL 18846 y la Resolución Nº 5443-2006.ONP/GO/DL18846 y, por ende, se ordene a la ONP que le otorgue su pensión vitalicia por enfermedad profesional. Ambas resoluciones negaron el derecho a la pensión del demandante aduciendo que había prescrito la posibilidad de hacerlo.

También se ha podido identificar otros casos en los que también se alegó este derecho por la ocurrencia de los siguientes hechos:

- Denegatoria de pensión vitalicia
- Denegatoria de pensión de invalidez
- Denegatoria de pensión de sobreviviente por no reconocimiento de unión hecho
- Aplicación de tope máximo de pensión
- Denegatoria de pensión o pensión mínima (acreditación de años de aportes)
- Suspensión de la pensión
- No desafiliación del fondo privado de pensiones
- Afiliación irregular al fondo privado de pensiones
- Denegatoria de reajuste de pensión
- Denegatoria de pensión adelantada
- Concesión de una pensión errónea

²¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente Nº 01417-2005-AA. Fundamento jurídico Nº 37.

²² Expediente Nº 06157-2012, tramitado en el 7mo Juzgado Constitucional de Lima.

3.2.2 Derecho a la seguridad social

El derecho a la seguridad social es una garantía que expresa la función social del Estado y que «requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otros) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial [...].»²³ Este sistema tiene como propósito mantener y elevar la calidad de vida de las personas.

De la evaluación de expedientes se puede corroborar que este derecho se encuentra relacionado con el derecho a la pensión, pues muchas demandas dan cuenta de que ambos derechos habrían sido vulnerados conjuntamente.

En la supervisión se advirtió una demanda²⁴ presentada contra la Comandancia General del Ejército del Perú, que buscaba obtener el incremento de la pensión de invalidez del demandante con el monto denominado «ración orgánica única», dispuesto por Decreto Supremo N° 040-2003-EF y con la asignación especial prevista en la Ley N° 28254. En este caso se argumentó que el demandante percibía una pensión por invalidez menor a la legalmente establecida y, por ello, la demanda fue declarada fundada.

Además, se pudo identificar expedientes en los que se alegó concretamente la vulneración del derecho a la seguridad social por:

- Denegatoria de reintegro de seguro de vida para familiares de efectivo
- Denegatoria de asignación especial a personal de las Fuerzas Armadas
- Denegatoria de reajuste de ración orgánica de miembro de la PNP y las Fuerzas Armadas
- Denegatoria de beneficios para personal en situación de retiro

3.2.3 Derecho a la tutela judicial efectiva

El Tribunal Constitucional ha indicado que «con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que,

²³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 04617-2009-PA/TC. Fundamento jurídico N° 3.

²⁴ Expediente N° 18360-2013, tramitado en el 1er Juzgado Constitucional de Lima.

tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia».²⁵

La supervisión permitió analizar un proceso de amparo,²⁶ en el cual el demandante solicitó la nulidad de una ejecutoria suprema puesto que los magistrados demandados de la Sala Penal de la Corte Suprema habrían incurrido en una falta de motivación interna, afectando su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.²⁷

Asimismo, se pudo constatar que otros demandantes alegaron la afectación de este derecho por:

- Renovación de cuadros (Policía y Fuerzas Armadas)
- Afectación al debido procedimiento en procedimientos administrativos sancionadores
- Afectación al debido proceso en procesos judiciales por sentencias de primera instancia, segunda instancia, nulidades y otros
- Afectación al debido proceso en laudos arbitrales
- Afectación al debido proceso en nombramiento de jueces de parte del Consejo Nacional de la Magistratura
- Afectación al debido proceso en decisiones de expulsión de asociaciones privadas

3.2.4 Derecho a la igualdad y no discriminación

El Tribunal Constitucional ha establecido que la igualdad debe ser percibida en dos planos convergentes. En el primero, aparece como un principio rector de la organización y actuación del Estado democrático de derecho; en el segundo, se presenta como un derecho fundamental de la persona.²⁸ En ese sentido, la igualdad es un principio- derecho que sitúa a las personas en idéntica condición, en un plano de equivalencia.

²⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00763-2005-PA/TC. Fundamento jurídico N° 6.

²⁶ Expediente N° 18474-2014, tramitado en el 5to Juzgado Constitucional de Lima.

²⁷ En este caso, el juez constitucional advirtió que en realidad existía una discrepancia del demandante con el criterio jurídico planteado por la Sala Penal, por lo que decidió declarar improcedente el amparo.

²⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00261-2003-AA/TC. Fundamento jurídico N° 3.

En la supervisión se detectó un caso²⁹ en el que el recurrente demandó la debida aplicación del Decreto de Urgencia N° 037-1994 y solicitó que se le otorgue la bonificación extraordinaria de S/. 300.00. Asimismo, requirió se desaplique el artículo 2º del referido decreto porque afectaba su derecho a la remuneración.³⁰

Además, se advirtió que este derecho también es alegado en las siguientes circunstancias:

- Revocación de licencia de conducir
- Exclusión de lista electoral de candidatos
- Afectación por Decreto Legislativo 1084 sobre límites máximos de captura por embarcación
- Revocación de licencias de funcionamiento

3.2.5 Derecho al trabajo

El contenido constitucional del derecho al trabajo está compuesto –a entender del Tribunal Constitucional– por dos aspectos:³¹

- i) El derecho de acceder a un puesto de trabajo y
- ii) La proscripción de no ser despedido salvo por causa justa

De los amparos laborales se revisó un expediente³² que daba cuenta de un despido arbitrario sin invocación de causa justa. En él, el demandante solicitó la reposición en su puesto de trabajo al alegar la desnaturalización de su contrato. La demanda fue declarada fundada y se ordenó su reposición en el cargo que venía desempeñando antes del cese.

En otros expedientes se identificaron presuntas afectaciones al derecho al trabajo por:

²⁹ Expediente N° 13184-2013, tramitado en el 10mo Juzgado Constitucional de Lima.

³⁰ Esta demanda fue declarada improcedente, toda vez que el juez consideró que existe otra vía procedimental, específica e igualmente satisfactoria para dilucidar la controversia, como el proceso contencioso administrativo.

³¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 1124-2011-AA/TC. Fundamento jurídico N° 12.

³² Expediente N° 18089-2012, tramitado en el 1er Juzgado Constitucional de Lima.

- Despidos arbitrarios
- Perjuicios derivados de la ley de reforma magisterial
- Perjuicios derivados de resoluciones del Ministerio de Educación que se consideraron lesivos de una norma, generadora de procedimientos excepcionales o por establecer evaluaciones de desempeño
- Desnaturalización de contratos de trabajo
- Declaración ilegal de huelga
- Pérdida de beneficios al suceder transferencia al nuevo régimen laboral de la Ley 30057 (SERVIR)
- Resoluciones de clausura de locales comerciales
- Aplicación indebida de infracción vehicular

3.2.6 Derecho a la salud

El derecho a la salud supone que toda persona tiene el derecho a que se le asignen medidas sanitarias y sociales relativas a la asistencia médica, de acuerdo al nivel que lo permiten los recursos públicos y la solidaridad de la comunidad.³³

En la supervisión se identificaron casos de personas que –al margen de su edad– se encontraban en condiciones de salud delicadas. Por ejemplo, la demanda dirigida contra EsSalud y el Ministerio de Salud por la falta de suministro de medicamentos a los hijos menores de edad de la demandante.³⁴

En el ámbito administrativo, la demandante solicitó a EsSalud que preste tratamiento médico a sus hijos y que les suministre en forma inmediata el medicamento «Eleprase» recetado bajo prescripción médica. La subsistencia de sus hijos dependía directamente del acceso a tales medicamentos, ya que sufrían del Síndrome de Hunter. El 14 de marzo de 2011, el requerimiento de compra del medicamento fue declarado improcedente (Carta N° 2384-GCPS-ESALUD-2011). Esta situación de hecho sustentó la demanda de amparo, la cual fue declarada fundada.

También se presentaron demandas en las que se alegaba los siguientes hechos violatorios del derecho a la salud:

³³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 02945-2003-AA/TC. Fundamento jurídico N° 30.

³⁴ Expediente N° 21722-2011, tramitado en el 3er Juzgado Constitucional de Lima.

- Denegatoria de atención en establecimientos de salud
- Denegatoria a suministro de medicinas

Lo expuesto en este apartado sustenta la necesidad de que la autoridad judicial fortalezca las capacidades de los magistrados y su personal en áreas vinculadas con el derecho a la pensión y la seguridad social, a la tutela judicial efectiva, a la igualdad y no discriminación, al trabajo, a la salud, a la educación, entre otros.

4. Aspectos en el trámite del proceso de amparo

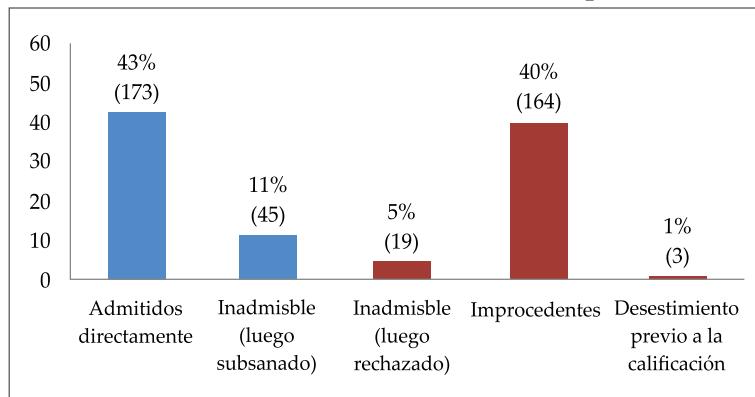
Se han evaluado otras particularidades referidas al trámite del proceso: la calificación de la demanda, la deducción de excepciones procesales y su resolución, la sentencia y su impugnación.

4.1 Calificación de demandas

La supervisión ha permitido constatar que la mayoría de demandas; es decir, el 43% fueron admitidas. Un 11% fueron declaradas inadmisibles, pero luego de subsanarse los errores o defectos de forma, en un plazo de tres días, fueron admitidas a trámite. Las demandas declaradas inadmisibles y que no fueron subsanadas representan el 5%, siendo rechazadas y archivadas definitivamente. También se identificaron tres casos (1%) en los que el demandante se desistió de su pretensión antes de que sea calificada.

Un dato importante ha sido el porcentaje significativo (40%) de demandas que fueron declaradas improcedentes liminarmente. Este porcentaje es casi similar al número de demandas que fueron admitidas en el mismo periodo analizado.

Gráfico N° 10:
Calificación de las demandas de amparo



Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

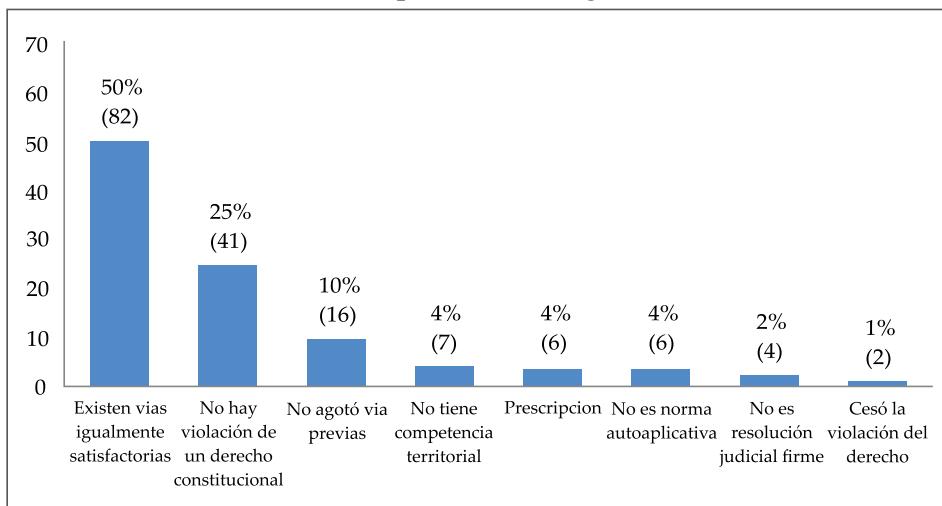
Asimismo, la evaluación de expedientes permitió constatar que un 40% de demandas fueron declaradas improcedentes liminarmente, solo nueve menos de las que fueron admitidas a trámite. Ello da cuenta de que un porcentaje significativo de demandas fueron presentadas indebidamente.

Las improcedencias se concentran mayoritariamente en tres causales. La primera, que comprende el 50%, se sustenta en que el amparo no es la vía idónea para discutir la pretensión puesto que existen otras vías procedimentales específicas e igualmente satisfactorias. En la mayoría de casos, el juez sustentó esta decisión en la necesidad de actuar medios probatorios.

En la segunda, el juez consideró liminarmente que no existió amenaza o vulneración del contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado (25%). La tercera, que asciende al 10%, se refiere a la falta de agotamiento de las vías previas o administrativas. En muy pocos casos los jueces rechazan las demandas por haber prescrito el plazo para demandar (4%) o porque la norma cuestionada no es autoaplicativa (4%).

En un grupo reducido de casos (4%), el juez declaró improcedente la demanda de amparo por no ser competente territorialmente conforme el artículo 51º del Código Procesal Constitucional. Por su parte, en los amparos contra resoluciones judiciales, el 2% se declaró la improcedencia porque la resolución cuestionada no era firme y en el 1% había cesado la violación o amenaza al derecho.

**Gráfico N° 11:
Demandas improcedentes según causales**



Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.2 Excepciones

Las excepciones constituyen medios técnicos de defensa a través de los cuales «la parte demandada o la parte acusada oponen cuestiones contrarias al ejercicio de la acción o a la pretensión de la contraparte». ³⁵

En efecto, en la resolución que admite a trámite la demanda de amparo el juez constitucional concede al demandado un plazo de cinco días para que éste pueda contestar la demanda, pero también para que pueda deducir excepciones, defensas previas o, incluso, la nulidad del auto admisorio.

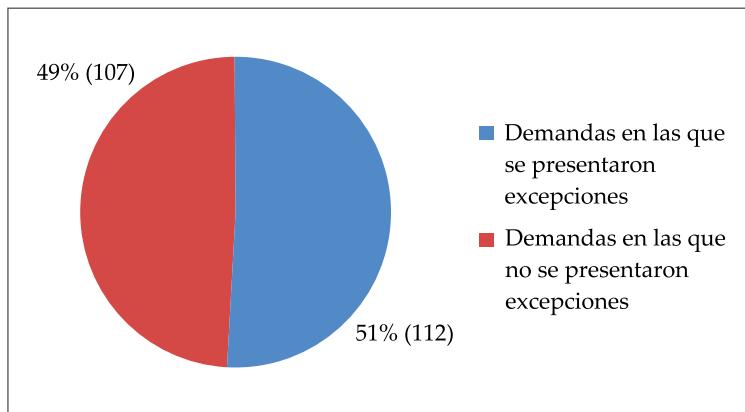
4.2.1 Excepciones presentadas y admitidas

Considerando la etapa procesal correspondiente, el análisis se centró en aquellas demandas admitidas directamente y admitidas luego de haber sido subsanadas (54%).

A este respecto, se ha determinado que en cinco de cada diez demandas admitidas se presentaron excepciones. Esta situación ha implicado una demora adicional en el trámite del proceso de amparo.

³⁵ OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. Harla: México. 1996, p. 174.

Gráfico N° 12:
Porcentaje de demandas admitidas en las que se presentaron excepciones



Fuente: Sistematización de expedientes

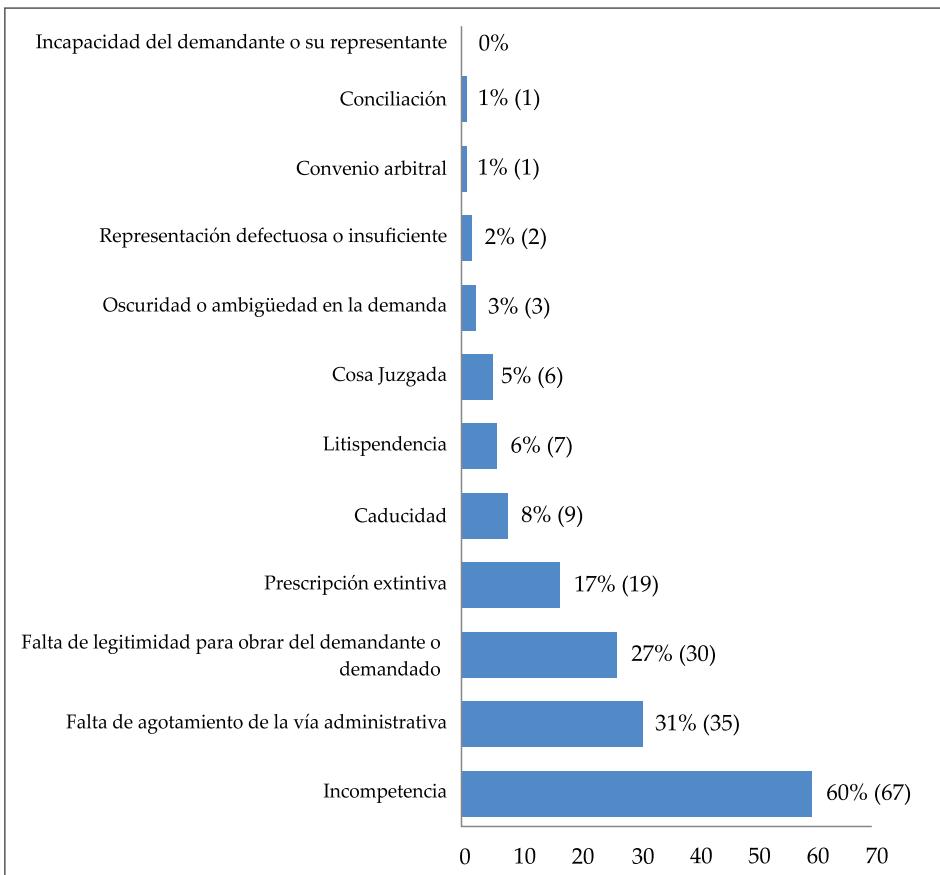
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Del total de demandas en las que se plantearon excepciones (112) y considerando que en una misma demanda se pudo haber deducido más de una excepción, se determinó que la más frecuente (60%) es la de incompetencia. Aquí se justifica que el reclamo del demandante no debe ser visto por un juez constitucional en tanto no constituye una vulneración o amenaza a un derecho constitucional. Respecto a esta excepción, solo el 3% resultó ser fundada.

La falta de agotamiento de la vía administrativa³⁶ es la segunda excepción más invocada. Ello ocurrió en el 31% de demandas, aunque solo una (3%) fue declarada fundada.

³⁶ Cabe anotar que en cumplimiento de los artículos 45º y 46º del Código Procesal Constitucional, así como del precedente vinculante recaído en el Expediente N° 01417-2005-AA/TC, los jueces constitucionales han admitido demandas de amparo en materia previsional en supuestos en los que no se ha agotado la vía administrativa o existía duda sobre su agotamiento.

Gráfico N° 13:
Excepciones planteadas



Nota: Los porcentajes han sido calculados teniendo en cuenta aquellas demandas en las que se presentaron excepciones.

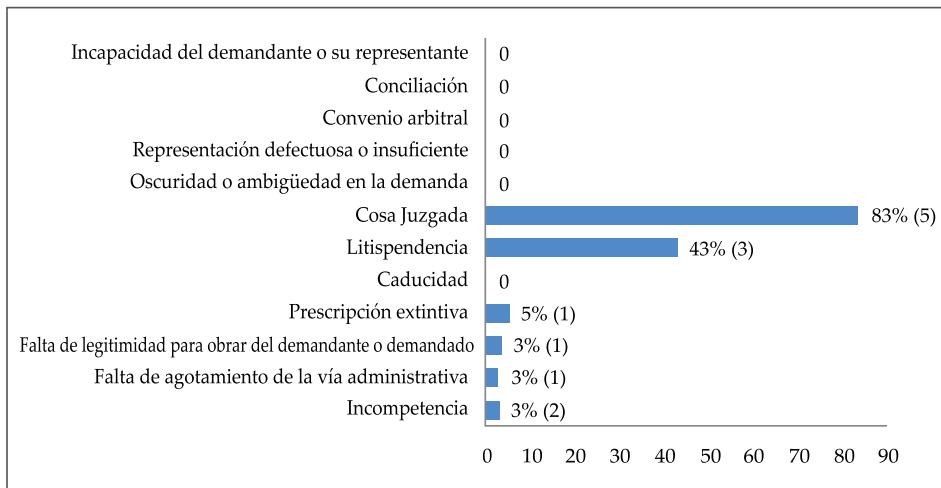
Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La tercera excepción más presentada es la que denuncia la falta de legitimidad para obrar del demandante o demandado, con un 27%; seguida de la excepción de prescripción con un 17%. Por cada excepción, se declaró fundado un solo pedido.

Las excepciones de litispendencia y cosa juzgada fueron presentadas en un 6% y 5%, respectivamente. Tres excepciones de litispendencia (43%) y cinco de cosa juzgada (83%) fueron declaradas fundadas.

Gráfico N° 14:
Excepciones declaradas fundadas



Nota: Los porcentajes han sido calculados teniendo en cuenta la totalidad de excepciones presentadas por tipo.

Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

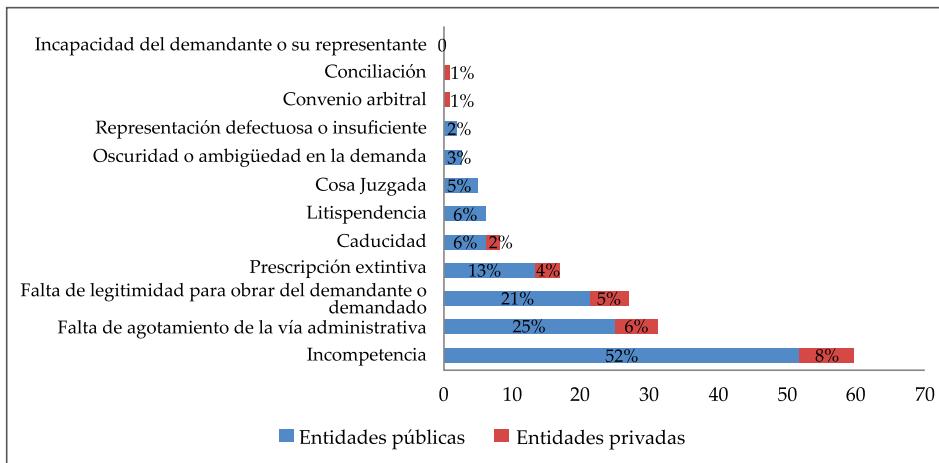
Atendiendo a este diagnóstico, llamamos la atención de las autoridades judiciales para que consideren el diseño de políticas jurisdiccionales claras que permitan identificar y sancionar conductas temerarias o con mala fe procesal al momento de deducir estos medios técnicos de defensa, pues agotan innecesariamente los pocos recursos (tiempo y personal) con los que cuentan los juzgados constitucionales.

4.2.2 ¿Quiénes presentan el mayor número de excepciones?

Del total de excepciones contabilizadas (180), el 83% fueron planteadas por entidades públicas, en tanto que un 17%, por privados (entidades privadas y personas naturales).

El siguiente gráfico refleja esta amplia diferencia.

Gráfico N° 15:
Excepciones presentadas por tipo de demandado



Nota: Los porcentajes han sido calculados teniendo en cuenta la totalidad de excepciones presentadas por tipo.

Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

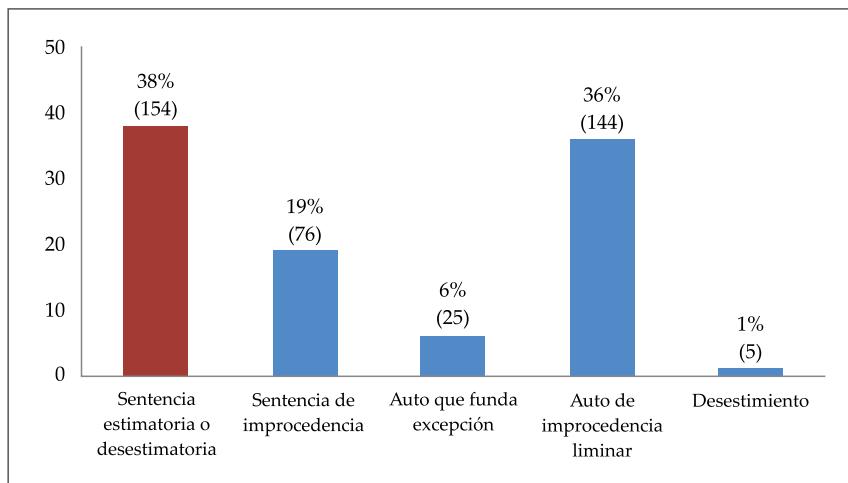
En el caso de la excepción de incompetencia, el 52% fueron presentadas por entidades públicas y un 8% por entidades privadas. Asimismo, esta diferencia se puede apreciar en la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa: el 25% fueron presentadas por entidades públicas y un 6% por entidades privadas.

4.3 Formas de culminación del proceso de amparo

Otra cuestión advertida es la forma en la que finaliza el proceso de amparo. En general, menos de la mitad de los procesos, el 38%, culmina con un pronunciamiento sobre el fondo; es decir, con la emisión de una sentencia. Un 55% de procesos culminan sin discutirse el asunto de fondo siendo declaradas improcedentes: el 36% mediante autos al momento de la calificación de la demanda y el 19% mediante sentencias emitidas post admisión.

En un 6% del total de casos, el juez declaró fundada alguna excepción y dio por concluido el proceso. Solo en cinco casos (1%) se registró el desistimiento y en un caso el juez cerró el expediente reconociendo que las partes habían llegado a una transacción judicial en materia laboral, evitando un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Gráfico N° 16:
Forma de culminación del proceso de amparo

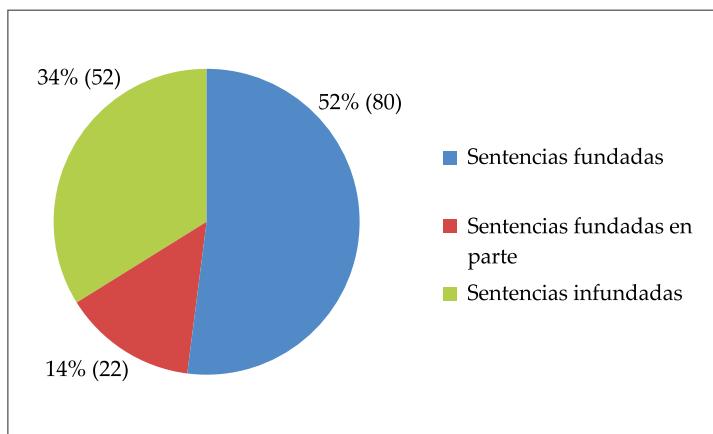


Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto del 38% de demandas que llegaron a la etapa final de pronunciamiento sobre el fondo, es necesario precisar que en el 52% de casos recayeron en sentencias fundadas y en el 14% lo fueron en parte. En el 34% de casos, todas las pretensiones fueron desestimadas, declarándose infundada la demanda.

Gráfico N° 17:
Sentido de sentencias de fondo



Fuente: Sistematización de expedientes

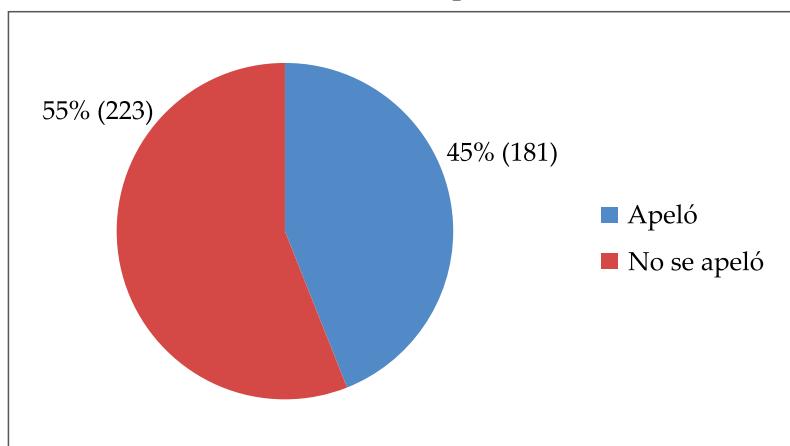
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Estas cifras muestran que no todas las demandas de amparo logran una sentencia estimatoria; es decir, solo uno de cada cinco procesos logra una sentencia fundada. Ello puede tener una doble lectura: la utilización indebida del proceso de amparo y/o el insuficiente conocimiento de este mecanismo de tutela urgente.

4.4 Apelaciones

La supervisión permite advertir que la utilización del recurso de apelación en el proceso de amparo es bastante frecuente (una de cada dos demandas, aproximadamente). El 45% de resoluciones o autos finales fueron objeto de apelación.

Gráfico N° 18:
Frecuencia de apelaciones



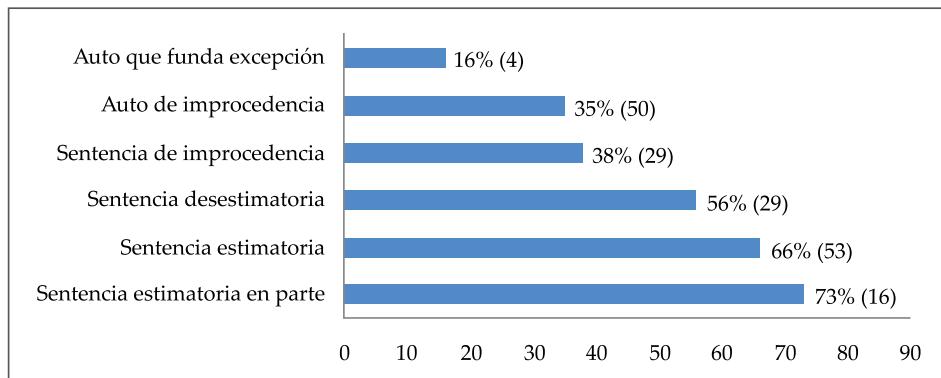
Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Las sentencias fundadas en parte fueron las más apeladas, en un 73%. Por su parte, las sentencias fundadas fueron impugnadas en un 66%, mientras que las desestimatorias en un 56%. En lo que se refiere a las sentencias de improcedencia, estas fueron apeladas en un 38%.

Los autos de improcedencia liminar fueron objeto de apelación en un 35%. Aquellos autos que declararon fundada una excepción y concluido el proceso, representan el 16%.

Gráfico N° 19:
Frecuencia de apelaciones según tipo de resolución o auto final



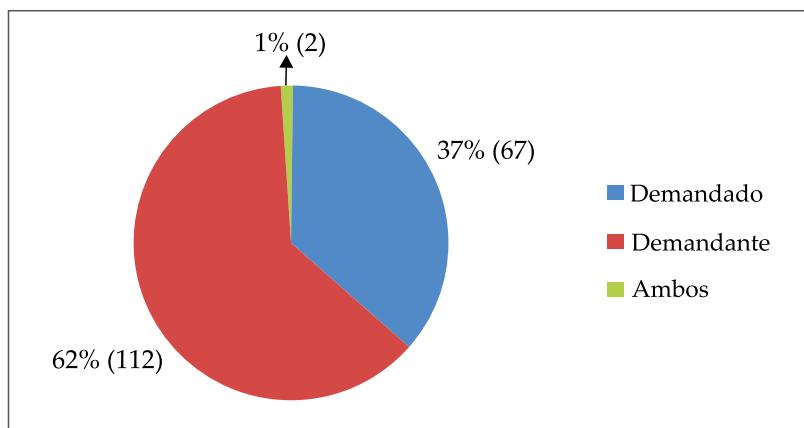
Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.4.1 ¿Quién apeló?

Las apelaciones fueron promovidas en su mayoría (62%) por el demandante, el 37% por el demandado y únicamente en dos casos ambas partes procesales impugnaron.

Gráfico N° 20:
Frecuencia de apelaciones según quién las presentó



Fuente: Sistematización de expedientes

Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.4.2 Resultado de las apelaciones

De las apelaciones interpuestas, el 87% fueron admitidas. Como se verá en el Capítulo II, la larga duración de los procesos en segunda instancia no ha permitido que se tenga datos concretos sobre el resultado de las apelaciones. Al momento de realizar la revisión de los expedientes, el 43% de las apelaciones se encontraba aún en trámite, pese a que iniciaron en el 2014. De las apelaciones que sí concluyeron, el 21% fueron declaradas fundadas.

CAPÍTULO II

DURACIÓN DEL PROCESO DE AMPARO

Un proceso célere, sin dilaciones indebidas, constituye una garantía protegida por el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. En los procesos de amparo, la celeridad judicial cobra un mayor protagonismo, pues en ellos se discute la violación y/o amenaza de vulneración de un derecho fundamental.

Aunque el Código Procesal Constitucional no regula detalladamente cada una de las etapas del proceso de amparo, su estructura está diseñada para que su duración sea breve. Los resultados de la supervisión a los juzgados constitucionales dan cuenta de una grave problemática con respecto a los plazos en los que se resuelve un proceso de amparo. Es así que entre la primera y la segunda instancia, este proceso constitucional tiene una duración de tres años en promedio.

Este capítulo abordará, en primer lugar, criterios jurisprudenciales respecto al plazo razonable para luego determinar el tiempo que debe durar un proceso de amparo según la legislación vigente. Posteriormente, se medirán los tiempos generales y detallados del proceso, tanto en primera como en segunda instancia. Finalmente, se identificarán los principales problemas que explican la duración excesiva de los procesos.

El diseño procesal del amparo debe garantizar una rápida resolución por parte del órgano jurisdiccional. De lo contrario, se podría generar una afectación mayor e irreparable sobre el derecho vulnerado o que la amenaza inminente se convierta en una real afectación.

1. Criterios jurisprudenciales respecto al plazo razonable

El derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable no está reconocido expresamente en la Constitución Política. Sin embargo, «está implícito en los derechos al debido proceso [...] y la tutela judicial efectiva reconocidos en la Constitución (artículo 139º 3) y, en tal medida, se funda en el respeto a la dignidad de la persona humana».³⁷

³⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00549-2004-HC/TC. Fundamento jurídico N° 3.

El Tribunal Constitucional también se ha referido a «la imposibilidad de que en abstracto se establezca un único plazo a partir del cual la tramitación de un proceso pueda reputarse como irrazonable». ³⁸ A pesar de ello «no [se] impide el establecimiento de criterios o pautas que, aplicadas a cada situación específica, permitan determinar la afectación del derecho constitucional». ³⁹

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha desarrollado criterios para determinar cuándo el excesivo retraso constituye una afectación al debido proceso. Estos criterios, aplicables a cualquier proceso judicial, son: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del recurrente; c) la forma en que el asunto ha sido llevado por las autoridades administrativas (es decir, lo que ordinariamente toma en resolver determinado tipo de procesos),⁴⁰ y d) las consecuencias que la demora produce en las partes.⁴¹

Sobre el proceso de amparo, la Corte IDH ha señalado que debe ser un «recurso breve y sencillo», el mismo que resultará ilusorio e ineffectivo «si durante la tramitación de éstos se incurre en un retardo injustificado de la decisión». ⁴² Por ejemplo, en el caso Comunidad Mayagna Awá Tingni vs. Nicaragua, el referido tribunal determinó la vulneración al plazo razonable al haber transcurrido más de un año sin que el recurso de amparo fuera resuelto.⁴³

2. ¿Cuánto debe durar un proceso de amparo?

La urgencia y la necesidad de celeridad procesal están incorporadas en el Código Procesal Constitucional. El artículo 53º precisa que el plazo para contestar la demanda es de 5 días después de notificada y la sentencia debe ser emitida 5 días luego de la contestación o de vencido el plazo para hacerlo.

³⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00549-2004-HC/TC. Fundamento jurídico N° 7.

³⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00549-2004-HC/TC. Fundamento jurídico N° 9.

⁴⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia del 29 de enero de 1997, recaída en el caso Genie Lacayo vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 77.

⁴¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia del 27 de noviembre de 2008, recaída en el caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 155.

⁴² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia del 31 de enero de 2001, recaída en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú, párrafo 93.

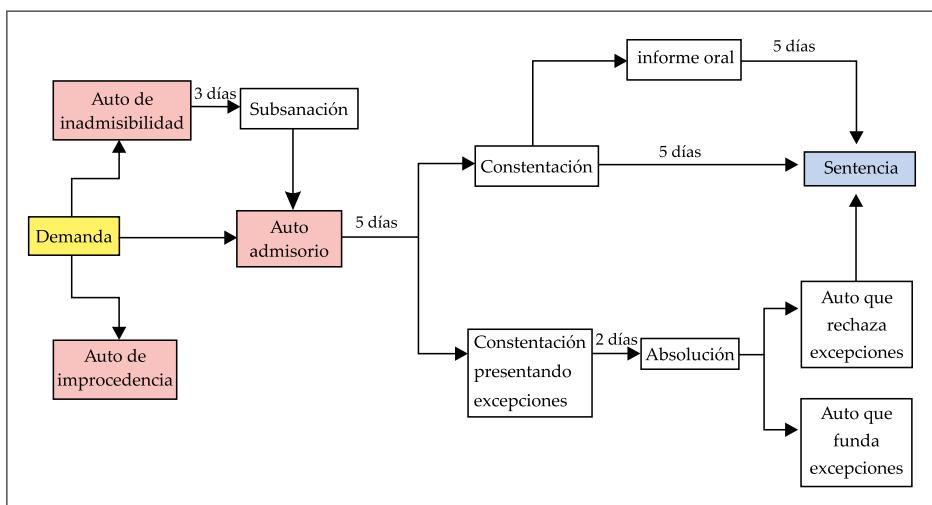
⁴³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia del 31 de agosto de 2001, recaída en el caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awá Tingni vs. Nicaragua, párrafos 132 y 134.

Cuando haya informe oral, la sentencia podrá ser emitida en la misma audiencia o, de lo contrario, durante los cinco días computados desde la fecha de su realización. La referida disposición normativa fija también otros plazos, como el de tres días para subsanar la demanda si esta fue declarada inadmisible y el de dos días para absolver el trámite de las excepciones procesales que hayan sido deducidas.

Uno de los plazos no previstos en el Código es el que debe tomar el juez para calificar la demanda. Sin embargo, en la medida en que se trata de un proceso de tutela urgente, se considera razonable que dicha calificación se realice durante los cinco días posteriores a su presentación. Ello teniendo como referencia el plazo que se tiene previsto para la emisión de la sentencia.

De esta manera, se puede colegir que un proceso de amparo debe tener una duración legal de entre quince y veinte días, dependiendo de variables como el tiempo para calificar la demanda o si se solicitó o no informe oral. Estos plazos no toman en cuenta que cada uno de estos actos procesales debe ser notificado a las partes.

Ilustración N° 1:
Plazos legales en el proceso de amparo



Fuente: Código Procesal Constitucional
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se advierte, los plazos regulados –en su mayoría– están dirigidos a ser cumplidos por las partes procesales. Esto es, los demandantes y demandados

son los únicos que se encuentran sujetos a estos tiempos perentorios. En cambio, el único plazo que vincula al juez es el de cinco días para la emisión de la sentencia. Más adelante veremos que este plazo tampoco es acatado.

2.1 ¿Necesidad de plazos legales?

La regulación de los tiempos legales en otro tipo de procesos judiciales no ha contribuido a que los jueces se ciñan estrictamente a ellos. En efecto, no hay relación alguna entre la existencia de los mismos y su efectivo cumplimiento.

Aun cuando no representen ninguna solución frente a las dilaciones indebidas, los plazos legales son parámetros importantes para las partes y para el mismo Poder Judicial. En primer lugar, éstos representan un parámetro objetivo para evaluar la demora y con ello la responsabilidad del juez o de otros actores que dificultan el trámite regular del proceso.

En segundo lugar, permiten ejercer un mejor control por parte del órgano supervisor, identificando los «cuellos de botella», con la posibilidad de anticiparse en aquellos casos en los que se presente dilación indebida. El establecimiento de plazos también facilita a la propia Corte Superior y a las autoridades competentes el seguimiento sobre la duración de los procesos y la adopción de medidas preventivas y correctivas frente a su duración irrazonable (asignación de personal temporal, creación de juzgados nuevos o temporales, implementación de medidas de gestión, entre otras).

Cabe destacar que la fijación de plazos legales en todas las etapas del proceso ofrece a las partes un parámetro objetivo para realizar el seguimiento del mismo.

En suma, el proceso de amparo está diseñado legalmente para ser de corta duración porque tiene por finalidad la tutela urgente frente a la vulneración o amenaza de vulneración de un derecho fundamental.

3. ¿Cuánto dura actualmente un proceso de amparo?

En principio, la duración del proceso está en función directa con la forma en que este es resuelto. Es decir, una demanda declarada improcedente en la etapa de calificación evidentemente durará menos que aquél que llega a la etapa de sentencia. También existen otros factores que inciden en la

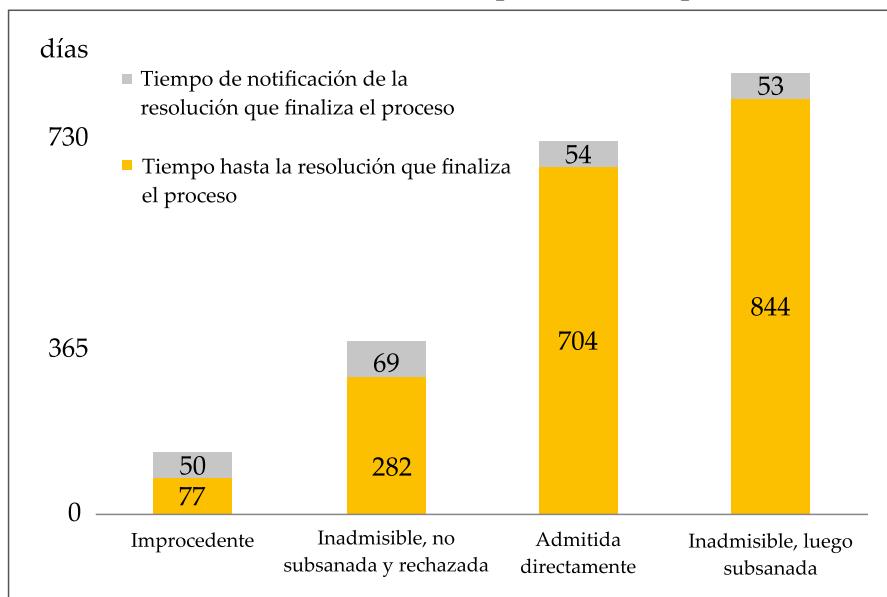
duración total del proceso, tales como las estrategias dilatorias, la forma de organización de cada juzgado, la carga procesal, entre otros.

3.1 Primera instancia

Para determinar de forma más precisa el periodo de duración del proceso de amparo en primera instancia, se ha considerado cuatro rutas que parten desde la presentación de la demanda en la Mesa de Partes de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Las dos primeras están en función a si el proceso culmina en la etapa de calificación de la demanda, tras ser declarada improcedente o inadmisible (sin que haya sido subsanada). Las dos siguientes parten de que la demanda superó la etapa de calificación, es decir, fue admitida o subsanada luego de ser declarada inadmisible, concluyendo en ambos supuestos con un auto final o sentencia.

Gráfico N° 21:
Duración de los procesos de amparo desde la interposición de la demanda hasta la notificación de la resolución que culmina el proceso, en días



Fuente: Sistematización de expedientes
Elaboración: Defensoría del Pueblo

3.1.1 Si la demanda fue declarada improcedente liminarmente

Cuando la demanda es declarada improcedente en la etapa de calificación, el proceso tiene una duración más corta. Sin embargo, aun así, la duración real del proceso no se circumscribe a los plazos legales. En promedio, le toma a los jueces dos meses y diecisiete días emitir la resolución que rechaza la demanda y otros cincuenta días en notificarla a las partes.

En total, transcurren cuatro meses y siete días hasta que el demandante es notificado con la resolución que rechaza la demanda.

3.1.2 Si la demanda fue inadmisible, no subsanada y rechazada

Si las demandas fueron declaradas inadmisibles y no subsanadas, o si dicha subsanación se realizó fuera del plazo legal, se tiene que la duración es de 9 meses y 12 días hasta la emisión de la resolución que la rechaza y ordena su archivo. A este periodo hay que agregarle los 69 días que tarda, en promedio, la notificación de la decisión judicial.

3.1.3 Si la demanda fue admitida

En promedio, entre la presentación de la demanda y la emisión de la sentencia, transcurren 23 meses y 14 días. A este periodo hay que agregarle los 54 días promedio que demora la notificación de la resolución.

En decir, si la demanda es admitida directamente, la primera instancia culminará en un lapso de dos años y un mes, un periodo largamente superior a los quince días previstos legalmente.

3.1.4 Si la demanda fue inadmisible y luego subsanada

El mayor periodo de duración se presenta cuando, en la etapa de calificación, el juez determina que la demanda contiene vicios subsanables y el demandante posteriormente los corrige, convirtiendo la demanda en admisible. En este supuesto, la duración se incrementa en seis meses aproximadamente, hasta llegar a un total de dos años y seis meses para la emisión y notificación de la sentencia.

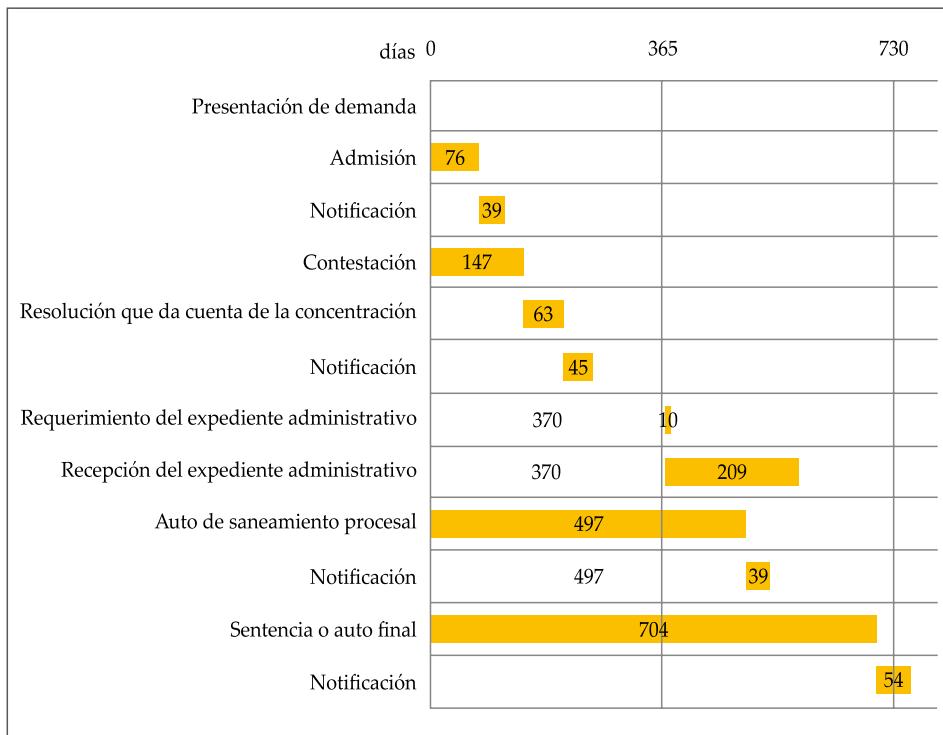
*Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima:
fortaleciendo la justicia constitucional*

Esto quiere decir que la falta de cuidado en confeccionar y presentar la demanda de amparo acarrea un perjuicio directo en el demandante, pues la duración del proceso se incrementa notoriamente.

3.1.5 Duración por etapa procesal

Para detallar el periodo de duración de cada acto procesal se ha tenido en cuenta, únicamente aquellos casos en los que la demanda fue admitida de forma directa. Tal como se ha indicado, estos procesos duraron en promedio 758 días, es decir, 2 años y 1 mes.

Gráfico N° 22:
Duración detallada del proceso de amparo en primera instancia, en días



Fuente: Sistematización de expedientes judiciales
Elaboración: Defensoría del Pueblo

A continuación, estos tiempos serán contrastados con los plazos legales previstos para el proceso de amparo.

Tabla Nº 3:
Comparación entre los plazos legalmente establecidos y los plazos reales

ACTO PROCESAL	PLAZO LEGAL	PLAZO REAL
Admisión de demanda	No tiene	Dentro de los 76 días después de presentada la demanda
Notificación del auto admisorio	No tiene	39 días después de admitida la demanda
Contestación de la demanda	5 días hábiles luego de notificado el auto admisorio	Dentro de los 147 días después de presentada la demanda
Resolución que da cuenta de la contestación	No tiene	63 días después de la contestación
Notificación de la resolución que da cuenta de la contestación	No tiene	45 días después de emitida la resolución
Requerimiento del expediente administrativo	No tiene	Dentro de los 370 días después de presentada la demanda
Recepción del expediente administrativo	Cada juez concede en promedio 30 días	209 días después de efectuado el requerimiento
Auto de saneamiento procesal	No tiene	Dentro de los 497 días después de presentada la demanda
Notificación del auto de saneamiento procesal	No tiene	39 días después de emitido el auto
Sentencia final	5 días hábiles luego de la contestación de la demanda o de la realización del informe oral	557 días después de la contestación de la demanda
Notificación de la sentencia	No tiene	54 días después de la emisión de la sentencia

Fuente: Código Procesal Constitucional y sistematización de expedientes judiciales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Los resultados de esta comparación son preocupantes, pues evidencian que de modo ostensible los juzgados constitucionales incumplen con las obligaciones legales vinculadas a la duración razonable del proceso. Esta

situación se agrava si se toma en cuenta que se está ante procesos de tutela urgente.

3.2 Segunda Instancia

Como se indicó en el primer capítulo, no son pocas las resoluciones finales que son materia de apelación. De la evaluación, una de cada dos resoluciones o autos finales (45%) fueron objeto de apelación.⁴⁴ El Gráfico N° 19 muestra que la frecuencia es mayor en casos que obtuvieron sentencia, respecto de aquellos en los que la demanda fue rechazada en la etapa de calificación.

Según las cifras estadísticas del Poder Judicial, de cada diez apelaciones promedio, siete son confirmadas. El resto se divide entre revocaciones y anulaciones. La tendencia desde el 2010 es a la disminución del número de resoluciones confirmadas. No obstante, en el 2013 y 2014, se observó un ligero incremento. En este último año, el 71% de las apelaciones fueron confirmadas.

Tabla N° 4:
Porcentaje de apelaciones por año, 2009-2014

Año	Porcentaje de apelaciones		
	Confirmadas	Revocadas	Anuladas
2009	70%	20%	10%
2010	74%	14%	12%
2011	73%	15%	12%
2012	69%	17%	14%
2013	70%	20%	10%
2014	71%	14%	15%

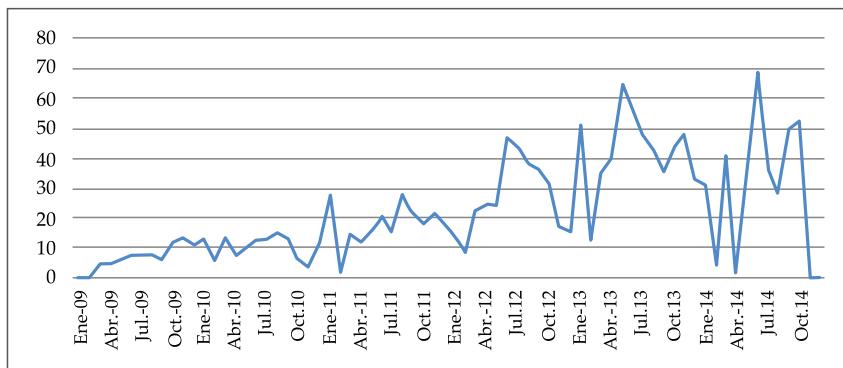
Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

El siguiente gráfico indica que desde el 2009 el volumen total de apelaciones se ha venido incrementando.

⁴⁴ El porcentaje exacto de casos apelados es probablemente mayor. Se debe tener presente que para la conformación de nuestra muestra se recogieron sentencias emitidas en el 2014, dentro de las cuales un porcentaje indeterminado se encontraba en proceso de apelación (recuérdese que en promedio un proceso dura dos años en primera instancia y otro más en segunda).

Gráfico N° 23:
Apelaciones por juez, 2009-2014



Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

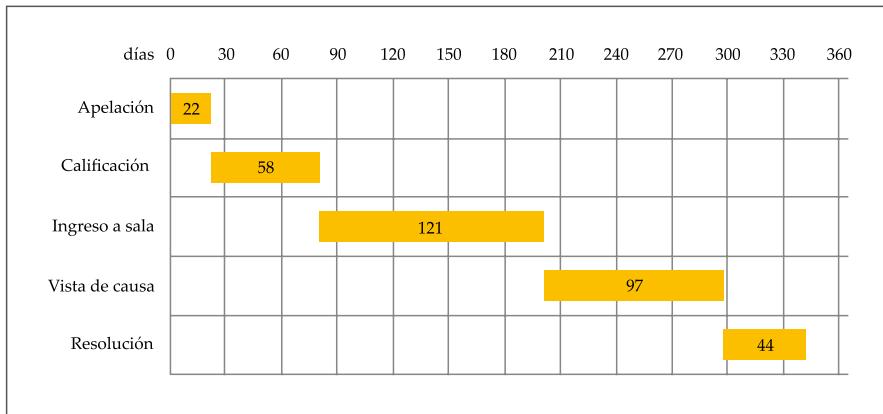
Elaboración: Defensoría del Pueblo

El mayor número de apelaciones es un aspecto que ha incidido directamente en el tiempo que demora un órgano jurisdiccional colegiado (Sala Civil) en emitir una resolución final. En efecto, en segunda instancia, transcurren 262 días (8 meses y 22 días) desde que el recurso de apelación ingresa a la Sala Civil hasta que emite un pronunciamiento.

Los tiempos en el procedimiento de apelación son como siguen: la calificación del escrito de apelación y la emisión de la resolución que lo admite toman en promedio 58 días, casi 2 meses. Luego, el expediente tarda 4 meses más en ingresar a la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. Una vez allí, la vista de la causa se realiza luego que han pasado 179 días desde que fue presentado el recurso de apelación. Finalmente, la resolución que resuelve la apelación se emite 97 días después. Adicionalmente, transcurren otros 44 días para la notificación de la resolución.⁴⁵

⁴⁵ A ello hay que agregar otros tiempos que no han sido sondeados en la presente supervisión, como el tiempo que pasa entre que el expediente regresa al juzgado de origen, se emite la resolución que da cuenta de la apelación y se notifica a las partes procesales.

Gráfico N° 24:
Duración detallada del proceso de amparo en segunda instancia, en días

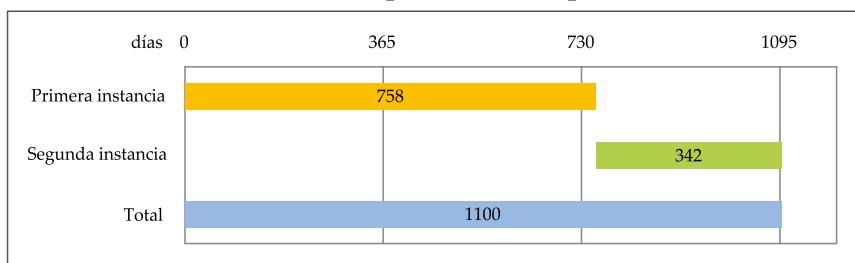


Fuente: Sistematización de expedientes
Elaboración: Defensoría del Pueblo

3.3 Duración total del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima

Teniendo en cuenta los tiempos en primera y en segunda instancia, un proceso de amparo demora en promedio tres años en ser resuelto. Este periodo no considera el tiempo que tomaría continuar el proceso ante el Tribunal Constitucional, en el supuesto de que se presente recurso de agravio constitucional.

Gráfico N° 25:
Duración total del proceso de amparo, en días



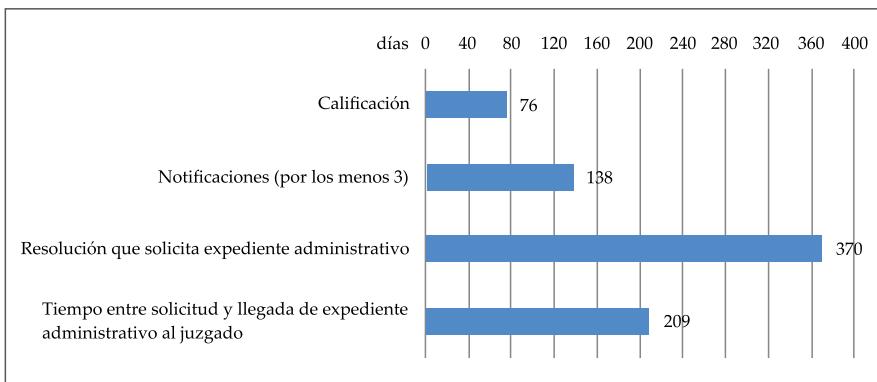
Fuente: Sistematización de expedientes
Elaboración: Defensoría del Pueblo

4. Principales dificultades en la tramitación del proceso de amparo

La supervisión ha permitido identificar tres dificultades en el trámite de un proceso de amparo, que retrasan sobremanera su culminación: *i) la*

calificación, *ii) las notificaciones, y iii) la demora en la solicitud y remisión del expediente administrativo previsional.*

Gráfico N° 26:
Dificultades que afectan la duración de los procesos de amparo, en días



Fuente: Sistematización de expedientes judiciales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.1 Calificación

La resolución judicial que admite (o no) a trámite la demanda de amparo es emitida en promedio a los 76 días (2 meses y 2 semanas) de su presentación. Ello, sin considerar el mes adicional para su notificación.

Queda claro que solo en esta primera etapa se supera en demasía el plazo de quince días previsto en el Código Procesal Constitucional para la culminación del proceso de amparo. En la realidad, tendrá que transcurrir otros veintitrés meses para que la sentencia sea efectivamente emitida.

Como se detallará más adelante, el flujo de nuevas demandas ingresadas a un juzgado constitucional es bastante elevado y constante. Esta situación reduce la efectividad –a corto plazo– de medidas como la creación de más juzgados y la asignación de personal de apoyo temporal.

Frente a ello, una alternativa viable podría ser la implementación de un equipo de calificación rápida en los juzgados. Este grupo, con la ayuda de protocolos preestablecidos, tendría la labor de verificar si las demandas presentadas cumplen con los requisitos de forma⁴⁶ necesarios para su admisión. Estos

⁴⁶ Entiéndase como requisitos de forma aquellos regulados por el artículo 39º, 42º, 44º, 45º y 51º del Código Procesal Constitucional.

requisitos suelen ser bastante sencillos de verificar, sobre todo tratándose de demandas que se concentran en pocas materias y que se dirigen contra un grupo relativamente reducido de entidades demandadas.

Una vez revisado el cumplimiento de los requisitos de forma, se podría emitir un proyecto de resolución estándar para declarar admisible, inadmisible o improcedente la demanda, según corresponda y siempre que exista un consenso importante entre los jueces involucrados, los jueces, en ejercicio de su independencia, deben tener garantizada la posibilidad de revisar estos proyectos de resolución y las propuestas de calificación de los casos.

Este procedimiento estandarizaría la calificación de demandas e impactaría en el tiempo de revisión del auto de calificación que hace el juez. Cada demanda podría ser calificada en un corto plazo, incluso en el mismo día, pues en promedio ingresan siete nuevas demandas diarias a cada juzgado.

4.2 Notificaciones

El 18% del tiempo del proceso se destina a la notificación. En efecto, cada notificación dura más de un mes y debe tenerse en cuenta que en el proceso por lo menos se realizan tres notificaciones: admisión de demanda, contestación, y sentencia.

Estas notificaciones suman 138 días (4 meses y 18 días). Este periodo de tiempo podría incluso ser mayor si se considera el tiempo que tarda el regreso del cargo de notificación al juzgado, la notificación de pluralidad de entrevistados y la notificación de otras resoluciones como la del auto que designa fecha y hora para el informe oral o el auto que corre traslado de información diversa, entre otras.

Ante este escenario, la notificación electrónica⁴⁷ que elimina todo el trámite de la notificación tradicional, permitiría –en forma automática– disminuir en cinco meses la duración de los procesos de amparo.

⁴⁷ Mediante Resolución Administrativa N° 069-2015-CE-PJ, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de marzo de 2015, se aprobó el proyecto «Implementación del Sistema de Notificaciones Electrónicas (Sinoe)» en el ámbito nacional y en todas las especialidades. Se estableció que su implementación sería en tres etapas. La primera (Plan Piloto) se daría en los Distritos Judiciales de Lima Norte e Ica. La segunda etapa, en los distritos judiciales de Arequipa, Moquegua, Lambayeque y Sullana. Por último, la tercera etapa, entre el 2015-2016 se ejecutaría en la Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Nacional, Juzgados Penales Nacionales y los demás Distritos Judiciales.

Sin desconocer la importancia de esta medida, se debe señalar que no solucionaría el grave problema de dilación que sufre el proceso constitucional de amparo, toda vez que únicamente acortaría el proceso en cinco meses, lo que reduciría la duración del proceso a poco más de un año y medio.

Un aspecto que no se puede soslayar es el referido al efecto de la notificación en la atención de los casos. Bajo el sistema actual, cada vez que una resolución va a ser notificada se abre la posibilidad para que el caso «descanse», es decir, que deje de ser trabajado por el juez y su personal. Este periodo de tiempo es empleado en otros casos pendientes.

En cambio, la notificación electrónica elimina este espacio y exige una gestión activa y continua del expediente. Si cada resolución es notificada en forma automática, la respuesta de las partes llegará mucho antes. Esto es lo que se conoce como efecto rebote. En el caso particular de los juzgados constitucionales,⁴⁸ paradójicamente, la notificación electrónica podría complicar la gestión del día a día si no se le brinda a esta especialidad el respaldo logístico, de personal y de gestión necesario para afrontarlo satisfactoriamente.

Tabla Nº 5:
Tiempo de notificaciones

Notificación	Duración en días
Del auto de admisión de demanda	39
Del escrito de contestación	45
De la sentencia o auto final	54
Total	138 (4 meses y 18 días)
Porcentaje del proceso	18%

Fuente: Sistematización de expedientes
Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.3 Demora en la solicitud y remisión del expediente administrativo

En tercer lugar, se ha advertido un problema de demora en el requerimiento del expediente administrativo a la ONP y en su posterior remisión. Cabe precisar que en los denominados «amparos previsionales» no siempre se solicita el

⁴⁸ Mediante Resolución Administrativa N° 234-2015-CE-PJ, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 19 de agosto de 2015, se dispuso la implementación del Sinoe en todas las especialidades del Distrito Judicial de Lima.

expediente administrativo. La supervisión ha permitido constatar que solo en el 30% de demandas admitidas contra la ONP se realizó este trámite.

Al respecto, se deben tener presentes dos aspectos: *i)* la demora atribuible a los jueces constitucionales para solicitar a la ONP la remisión del expediente administrativo y *ii)* la demora de la ONP en el envío del referido expediente.

Con respecto al primer aspecto, en promedio, es recién a los doce meses de presentada la demanda que los jueces solicitan a la entidad la remisión del expediente. Si bien no existe un plazo legal para realizar este pedido, sería más práctico y beneficioso para el demandante que en el mismo auto asesorio se solicite el expediente respectivo a la ONP, pues con esta decisión se ganaría casi medio año en el proceso, evitando resoluciones y notificaciones innecesarias.

En la actualidad, algunos jueces realizan esta gestión, aunque consideramos que es posible uniformizar esta buena práctica.

Con respecto al segundo aspecto, en promedio, la ONP tarda siete meses en remitir tal expediente. Dicho de otra manera, el expediente administrativo llega a manos del juez constitucional luego de más de un año y siete meses de presentada la demanda.

Esta demora es totalmente contraria a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, quien ha establecido –como regla– que para acreditar períodos de aportaciones en el proceso de amparo «la ONP, cuando conteste la demanda de amparo, tiene la carga procesal de adjuntar como medio probatorio el expediente administrativo de otorgamiento de pensión o copia fedateada de éste».⁴⁹

Un tema vinculado con la remisión del expediente administrativo a los juzgados constitucionales es la modalidad en que ésta se realiza. La remisión del expediente por la ONP ha variado a partir del 2014. Ahora se entrega digitalizado en un disco compacto (CD) y no en copias fedateadas. Esta variación, junto al retraso en la entrega, fue puesto en conocimiento de la Defensoría del Pueblo por el Juez del 5to Juzgado Constitucional de Lima.⁵⁰

⁴⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 04762-2007-PA/TC. Fundamento jurídico N° 26.

⁵⁰ Oficio N° 79-2014-HVZ del 5to Juzgado Constitucional del 06 de agosto de 2014.

A este respecto, sobre la base de lo establecido en los Decretos Legislativos N° 681⁵¹ y 827⁵², la ONP emitió la Resolución Jefatural N° 101-2011-JEFATURA/ONP del 19 de julio de 2011, que autorizó la conversión de sus archivos oficiales al sistema de microarchivos y microformas con valor legal.

En este mismo sentido, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial emitió la Resolución Administrativa N° 229-2014-CE-PJ,⁵³ circular referida a la admisión de expedientes administrativos en formato de disco compacto, a partir de la cual se cursó oficio a los jueces a fin de procurar la admisión del expediente en este tipo de formato, en la medida que cuenten con el soporte técnico adecuado para ello.

Pese a que existe un marco normativo de respaldo, la remisión del expediente administrativo en un CD presenta ciertas dificultades en cuanto al acceso a su contenido por parte de los jueces y los demandantes.

Respecto a los jueces, el origen del problema está en las pocas condiciones logísticas que tienen actualmente los juzgados constitucionales. Algunos magistrados señalaron que la antigüedad de sus computadoras no les permite visualizar el expediente administrativo escaneado. Otros simplemente señalaron que sus computadoras, o las de su personal, no cuentan con lectoras de CD.

En el supuesto que los jueces sí puedan acceder al expediente digitalizado se presenta un problema adicional vinculado al formato del archivo. Cada hoja del expediente en físico corresponde a un archivo independiente, lo que obliga a abrir numerosos archivos para poder tener acceso al contenido completo. Además, no se adjunta un índice que dé cuenta del contenido del

⁵¹ El Decreto Legislativo N° 681, del 14 de octubre de 1991, creó el sistema de micro archivos y micro formas con valor legal. Asimismo, reguló el uso de tecnologías avanzadas en materia de archivo de documentos, estableciendo los efectos legales y el valor probatorio de las microformas.

⁵² Mediante el Decreto Legislativo N° 827 del 30 de mayo de 1996, se amplió el sistema de microformas a todas las entidades públicas con el objetivo de modernizar la gestión pública. Se estableció que los archivos oficiales de las entidades públicas podían ser convertidos al sistema de microarchivos, con sujeción a las siguientes disposiciones:

- a) La conversión debería aprobarse por Resolución Viceministerial o por resolución del funcionario de mayor jerarquía de la entidad.
- b) La dependencia pública debe contar con un local adecuado, dotado con los equipos técnicos aprobados por el Indecopi o, en su defecto, contar con el servicio técnico contratado con una empresa calificada debidamente.
- c) las dependencias públicas debían contar con dos fedatarios juramentados que sean, a su vez, funcionarios de cargo del archivo oficial de la misma entidad.

⁵³ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 19 de julio de 2014.

disco, situación que obliga al juez a revisar cada uno de los archivos para acceder a las piezas que efectivamente necesita.

En cuanto a los demandantes, se debe tener en cuenta que en los «amparos previsionales» los recurrentes son adultos mayores y, por tanto, pueden presentar mayores dificultades para el uso de tecnologías. Por ello, y con el objetivo de permitir el acceso al expediente administrativo, los jueces han optado por lo siguiente:

- i) Requerir a la ONP la remisión de dos CDs, uno de ellos es entregado al demandante
- ii) Prestar el CD entregado a los demandantes para que, con la ayuda de terceras personas, puedan visualizar el expediente digitalizado
- iii) Prestar el CD para que el demandante proceda a imprimir el expediente administrativo.

Las dos últimas opciones generan costos al demandante para acceder a información cuya gratuidad debería estar garantizada. Tomando conocimiento de que esta problemática se repite en aquellos procesos contenciosos administrativos en los que la ONP es parte demandada, mediante Oficio N° 504-2015-DP/OD-LIMA, la Oficina Defensorial de Lima recomendó al Director de Prestaciones de la Oficina de Normalización Previsional, señor Mario Zapater Llosa, la realización de las siguientes actuaciones:⁵⁴

- i) Disponer la reproducción impresa del expediente administrativo y su envío al órgano jurisdiccional competente, salvo que los juzgados y salas requieran expresamente la remisión con formato digital en disco compacto
- ii) Disponer, cuando sea concedida la posibilidad de remisión digital, que el contenido del disco compacto cuente con un índice que permita la identificación ágil de las actuaciones realizadas durante el trámite de pensión
- iii) Disponer, cuando sea concedida la posibilidad de remisión digital, la entrega de un disco compacto adicional para el ciudadano demandante al momento que la ONP conteste la demanda.

⁵⁴ Mediante Oficio N° 144-2015-DPE/ONP del 16 de setiembre de 2015, la ONP remitió a la Oficina Defensorial de Lima –en calidad de respuesta– el Informe N° 470-2015-OAJ/ONP. En este documento señaló que desde julio de 2015 se viene entregando progresivamente dos CD-ROM del expediente administrativo. Respecto a la posibilidad de incluir un índice que permita la identificación ágil de las actuaciones administrativas, la ONP señaló que la recomendación debe ser evaluada por su Oficina de Tecnología e Informática y debe realizarse gestiones para que el expediente electrónico cuente con esta función.

De otro lado, la única ventaja que se ha podido advertir es la reducción del tiempo para el envío del expediente administrativo. No obstante ello, esta reducción es parcial, pues aun tardan en promedio siete meses.

Considerando que estos problemas retrasan la culminación de los procesos de amparo, su atención debe considerar la intervención de todos los actores involucrados. En ese sentido, se les recomienda a las autoridades del Poder Judicial dotar de la logística necesaria a los jueces y su personal para que puedan acceder a los expedientes administrativos digitalizados. A los jueces constitucionales, por su parte, se recomienda requerir el expediente administrativo a la ONP en el auto que admite a trámite la demanda, con el fin de agilizar su recepción.

Finalmente, se exhorta a la ONP a acatar lo dispuesto por el órgano jurisdiccional y remitir el expediente administrativo –en copias fedateadas o en CDs– en el plazo concedido. Asimismo, se recomienda mejorar el contenido del CD de forma tal que permita al juez acceder a la información de forma rápida y sencilla.

Solo de esta manera un proceso de amparo podrá ser resuelto en un tiempo razonable, otorgando una tutela rápida y efectiva.

CAPITULO III

EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DE AMPARO

La efectiva protección de un derecho fundamental no se logra solo con la emisión de la sentencia que declara y ordena el cese de la amenaza o la restitución del derecho, sino con la realización material y, en sus propios términos, del contenido de la decisión judicial.

Esta exigencia se sustenta en el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, como parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el numeral 2) del artículo 139º de la Constitución Política.⁵⁵ La satisfacción de este derecho «tiene por finalidad que las sentencias y resoluciones judiciales no se conviertan en simples declaraciones de intención sin efectividad alguna».⁵⁶

Siendo la ejecución de sentencia una de las etapas más importantes del proceso constitucional de amparo, a continuación presentaremos las principales dificultades advertidas que inciden en la restitución efectiva de los derechos o en el cese de la amenaza a los mismos.

1. Reglas procesales para la ejecución de sentencias constitucionales

En los artículos 22⁵⁷ y 59⁵⁸ del Código Procesal Constitucional están previstas las reglas procesales (requisitos, procedimientos y medidas coercitivas) para

⁵⁵ **Artículo 139.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
[...] 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.
Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

⁵⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2010-PA/TC. Fundamento jurídico N° 11.

⁵⁷ **Artículo 22.- Actuación de Sentencias**

La sentencia que cause ejecutoria en los procesos constitucionales se actúa conforme a sus propios términos por el juez de la demanda. Las sentencias dictadas por los jueces constitucionales tienen prevalencia sobre las de los restantes órganos jurisdiccionales y deben cumplirse bajo responsabilidad.[...]

⁵⁸ **Artículo 59.- Ejecución de Sentencia**

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 22 del presente Código, la sentencia firme que declara fundada la demanda debe ser cumplida dentro de los dos días siguientes de notificada. Tratándose de omisiones, este plazo puede ser duplicado.

Si el obligado no cumpliera dentro del plazo establecido, el Juez se dirigirá al superior del responsable y lo requerirá para que lo haga cumplir y disponga la apertura del procedimiento administrativo contra quien incumplió, cuando corresponda y dentro del mismo plazo.[...]

la ejecución de sentencias de amparo. Estas reglas son las siguientes:

- i) La sentencia «que cause ejecutoria» debe ser ejecutada
- ii) La sentencia se ejecuta dentro de los dos días de notificada. En el supuesto de omisiones, este plazo puede duplicarse.
- iii) La sentencia se ejecuta en sus propios términos.
- iv) Las sentencias constitucionales tienen prevalencia sobre aquellas de otros órganos jurisdiccionales
- v) La falta de ejecución genera responsabilidad.

Transcurrido el plazo legal, si la sentencia es ejecutada en todos sus extremos, entonces se procederá al archivo definitivo del proceso. De lo contrario, el juez podrá optar indistintamente por las siguientes medidas coercitivas:

**Tabla N° 6:
Tipos de medidas coercitivas ante el incumplimiento de sentencias**

Medidas económicas	<ul style="list-style-type: none">- Hacer uso de multas fijas o acumulativas, determinando discrecionalmente el monto en Unidades de Referencia Procesal- Decidir que las multas acumulativas asciendan hasta el cien por ciento por cada día calendario, hasta el acatamiento
Medidas administrativas	<ul style="list-style-type: none">- Disponer la destitución del responsable- Requerir al superior del responsable para que haga cumplir el mandado judicial- Requerir al superior del responsable que disponga la apertura de un procedimiento administrativo- Ordenar se inicie procedimiento administrativo contra el funcionario superior jerárquico del responsable- Sancionar por desobediencia al responsable y al superior jerárquico hasta que cumplan su mandato
Medidas judiciales	<ul style="list-style-type: none">- Cuando el obligado sea un funcionario público, puede expedir una sentencia ampliatoria que sustituya la omisión del funcionario y regule la situación injusta- Remitir el caso al Ministerio Público para la investigación respectiva por el delito de resistencia o desobediencia a la autoridad (artículo 368º del Código Penal)

Fuente: Código Procesal Constitucional
Elaboración: Defensoría del Pueblo

A pesar de la claridad de estas reglas, en el 2014, los juzgados constitucionales registraron un total de 1,112 expedientes pendientes de ejecución, cifra que representó el 33% de su carga procesal total. Este es un problema que debe ser atendido por el Poder Judicial, revisando el grado de utilización y la eficacia de estas medidas coercitivas, proponiendo cambios normativos e impulsando mejores medidas de gestión que garanticen la ejecución material de las sentencias de amparo.

2. Debilidades en el uso de las medidas legales para el cumplimiento de las sentencias judiciales

2.1 Medidas económicas

La multa constituye una sanción pecuniaria que tiene como finalidad «evitar y mitigar inconductas procesales que afecten o alteren la buena marcha de un proceso judicial»⁵⁹, la cual está expresada en Unidades de Referencia Procesal (URP).⁶⁰ La resolución judicial debe precisar el tipo de multa (fija o acumulativa), el obligado a su pago y el apercibimiento en caso de incumplimiento.

El marco normativo sobre la aplicación de las multas puede reflejarse de la siguiente manera:

- Reglamento de cobranza de multas en el Poder Judicial de 1999, aprobado mediante Resolución Administrativa N° 361-99-SE-TP-CME-PJ.⁶¹
- En el 2011 se creó un sistema informático y una secretaría de cobranzas de multas (Resolución Administrativa N° 121-2011-CE-PJ).⁶² Este órgano recién se implementó años después (2014).
- En el 2014 se aprobó el actual Reglamento de cobranza de multas en el Poder Judicial (Resolución Administrativa N° 177-2014-CE-PJ)⁶³ con el objetivo de «optimizar el desarrollo del proceso de cobranza de las

⁵⁹ Resolución Administrativa N° 177-2014-CE-PJ, «Reglamento de Cobranza de Multas impuestas por el Poder Judicial», artículo quinto.

⁶⁰ La Unidad de Referencia Procesal equivale al 10% de la UIT. Para el año 2014, una URP equivalía a S/. 380.

⁶¹ Resolución del 6 de agosto de 1999, modificada por la Resolución Administrativa N° 203-2000-SE-TP-CME-PJ.

⁶² Resolución del 27 de abril de 2011.

⁶³ Resolución del 21 de mayo de 2014, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2014.

multas impuestas por los Jueces del Poder Judicial a las partes y/o terceros intervenientes en un proceso judicial, por incumplir sus mandatos».⁶⁴

- En el mismo año se aprobó el Manual denominado «Procedimiento de Cobranza de Multas Impuestas por el Poder Judicial» (Resolución Administrativa N° 178-2014-CE-PJ).⁶⁵ Esta es una herramienta de gestión y un «instrumento de consulta administrativa para orientar a todos los involucrados en el procedimiento de cobranza de multas impuestas por el Poder Judicial».⁶⁶
- Mediante Resolución Administrativa N° 340-2014-P-CSJLI/PJ⁶⁷ se dispuso que la SECOM opere a partir del 28 de noviembre del 2014. Además:
 - Designó como Juez de la Secretaría de Cobranza de Multas (Secom) al Juez del Juzgado Especializado en Ejecución de sentencias supranacionales.
 - Estableció que todos los órganos jurisdiccionales remitan a la Secom los cuadernos de multas impuestas que se encuentren en vía de regularización y aquellos que hayan sido creados.
 - Ordenó que todos los especialistas legales en actos externos remitan a la Secom los cuadernos de multas que venían tramitando.
 - Aprobó el «Plan de actividades para la regularización de las multas impuestas por los órganos jurisdiccionales de la Corte Superior de Justicia de Lima».

Este marco normativo establece las actividades y el procedimiento a seguir desde que el juez impone una multa hasta su cobranza o ejecución forzada en caso de incumplimiento.

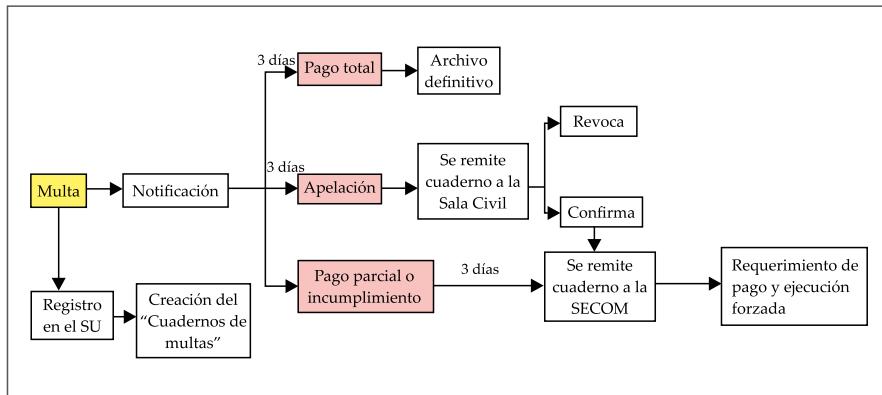
⁶⁴ Resolución Administrativa N° 177-2014-CE-PJ, considerando cuarto.

⁶⁵ Resolución del 21 de mayo de 2014, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2014.

⁶⁶ Resolución Administrativa N° 178-2014-CE-PJ, considerando tercero.

⁶⁷ Resolución del 19 de noviembre de 2014, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 22 de noviembre de 2014.

**Ilustración N° 2:
Procedimiento de imposición, cobranza y ejecución de multas**



Fuente: Reglamento de Cobranza de Multas Impuestas por el Poder Judicial y Manual de Procedimiento de Cobranza de Multas Impuestas por el Poder Judicial
Elaboración: Defensoría del Pueblo

La supervisión ha permitido constatar que el registro a cargo de la SECOM está actualmente incompleto porque no se han remitido todos los cuadernos de multa.⁶⁸ Esta situación ocasiona que no se haya podido identificar: *i*) el total de multas impuestas por los jueces, *ii*) cuántas fueron pagadas o impugnadas, y *iii*) qué instituciones fueron objeto de multa.

A partir de las entrevistas a los ocho jueces constitucionales, se pudo identificar diferentes problemas en el régimen de multas. En primer lugar, *el marco legal vigente limita el monto de la multa que puede imponer un juez*. El artículo 110º del Código Procesal Civil⁶⁹ establece que el límite máximo para una multa por actuaciones procesales temerarias o de mala fe es de veinte unidades de referencia procesal. Así, en el 2014, el monto de una multa podía ascender como máximo hasta los S/. 7,600.

Regularmente, en la primera oportunidad el juez fija el mínimo de tres unidades de referencia procesal que asciende a S/. 1,140. Esta situación hace que la multa sea poco disuasiva para el cumplimiento de la sentencia, pues en opinión de los entrevistados la sanción económica en realidad no

⁶⁸ Entrevista realizada al Juez de la Secretaría de Cobranza de Multas.

⁶⁹ Artículo 110º.- Las partes, sus Abogados, sus apoderados y los terceros legitimados responden por los perjuicios que causen con sus actuaciones procesales temerarias o de mala fe. Cuando en el proceso aparezca la prueba de tal conducta, el Juez, independientemente de las costas que correspondan, impondrá una multa no menor de cinco ni mayor de veinte Unidades de Referencia Procesal. Cuando no se pueda identificar al causante de los perjuicios, la responsabilidad será solidaria.

representa un desequilibrio económico para el obligado, a quien le resulta más conveniente acumular multas y seguir incumpliendo con la sentencia.

En segundo lugar, *algunos jueces consideran que la multa es la única medida coercitiva posible de ser aplicada*. De esta manera, en algunos casos se opta por fijar multas sucesivas hasta que la sentencia sea ejecutada, omitiendo el uso de medidas administrativas y judiciales (como la destitución del responsable, el requerimiento al superior del responsable para que haga cumplir el mandado judicial, entre otros). Este proceder influye directamente en la efectividad del amparo como mecanismo de garantía y de tutela urgente de los derechos fundamentales.

Por otro lado, *no existen parámetros objetivos comunes entre los jueces constitucionales sobre la oportunidad para la imposición de multas, los criterios para la determinación del monto, el número de requerimientos previos a su imposición,⁷⁰ el plazo para su cumplimiento, entre otros aspectos*. Si bien el Código Procesal Constitucional señala que el monto de la multa es determinado discrecionalmente por el juez (atendiendo a la capacidad económica del obligado), resulta recomendable que el Poder Judicial cuente con parámetros de actuación adecuados, objetivos y medibles para dotar de eficacia al proceso constitucional.

Queda evidenciado que el régimen de multas no ha sido eficaz para garantizar el cumplimiento de las sentencias en los procesos de amparo. Por ello, resulta necesario que las autoridades judiciales:

- Potencien a la Secom para que cumpla adecuadamente con sus funciones.
- Fortalezcan al juez coordinador en los juzgados constitucionales⁷¹ de la Corte Superior de Justicia de Lima toda vez que dada sus funciones está en mejor posición para proponer medidas de corte administrativo

⁷⁰ Algunos jueces optan por imponer multas luego de un único apercibimiento y otros aperciben más de una vez.

⁷¹ Mediante Resolución Administrativa N° 119-2015-P-CSJLI-PJ se designó al magistrado coordinador de la especialidad constitucional y se le asignó las siguientes funciones:

- Visitar los Juzgados de su especialidad y/o sede, proponiendo soluciones para la mejora en la organización de los despachos y de los servicios que se prestan.
- Verificar que la atención al público, por parte de los Jueces y el personal jurisdiccional y/o administrativo se desarrolle dentro de las normas al efecto dictadas.
- Proponer al Presidente de la Corte Superior la emisión de directivas u otras resoluciones con el objeto de mejorar la gestión dentro de los despachos judiciales, de los órganos jurisdiccionales en materia constitucional.
- Remitir un informe mensual a la Presidencia de la Corte Superior, así como de ser el caso, al órgano de control respectivo, sobre el desenvolvimiento de los jueces y personal jurisdiccional y/o administrativo.

y organizacional con el objetivo de mejorar el funcionamiento de los juzgados. En ese sentido, podría elaborar junto con los demás magistrados, un protocolo compartido que incluya aspectos como: *i)* qué criterios referenciales pueden seguir los jueces para determinar el monto de las multas; *ii)* el número de multas antes de adoptar otras medidas para garantizar la ejecución de la sentencia; *iii)* el número de requerimientos previos a su imposición; *iv)* el plazo para su cumplimiento, entre otros.

2.2 Medidas administrativas

Las posibilidades de actuación que tiene un juez constitucional ante el incumplimiento de las sentencias que emite no solo son diversas sino que –por lo menos al nivel teórico– cuentan con un nivel de coerción importante. Se debe recordar que, conforme lo ha regulado el Código Procesal Constitucional, existen seis medidas administrativas que, sin recurrir a la vía judicial, pueden ser aplicadas por los jueces constitucionales (ver Tabla N° 6).

En general, hay una escasa inclinación en los jueces constitucionales a tomar este tipo de medidas. Esta situación afecta directamente la efectividad del derecho y prolonga el incumplimiento del mandato judicial que busca restituir la vulneración o el cese de la amenaza a un derecho fundamental.

Al respecto, se ha identificado tres factores que determinan el grado de eficacia de las medidas impuestas de responsabilidad administrativa: *i)* la inexistencia de criterios comunes sobre cuándo aplicarlas; *ii)* su aplicación excepcional; *iii)* la reacción de la entidad objeto de la medida.

Primero, *no existen criterios comunes sobre su aplicación*. Las medidas de corte administrativo para la ejecución de sentencias suelen ser empleadas cuando los jueces advierten una continua voluntad de incumplimiento. No obstante, y de manera similar al caso de las multas, los jueces no cuentan con criterios claros y compartidos sobre la oportunidad de su aplicación (luego de cuántas multas) o cuándo hacerlo directamente (sin multas previas).

Tampoco existe claridad respecto a si se puede aplicar directamente este tipo de medidas de responsabilidad administrativa cuando la entidad obligada incumplió en casos anteriores sentencias que disponían lo mismo que el proceso que es objeto de ejecución.

En segundo lugar, *la aplicación de estas medidas administrativas es excepcional dado que los jueces suelen imponerlas a funcionarios de rango medio.*

El problema de esta decisión es que la autorización para el pago de montos económicos o reincorporaciones no depende de aquel tipo de funcionario sino de la autorización de autoridades o funcionarios de mayor nivel jerárquico. En este supuesto, uno de los jueces entrevistados ha optado por derivar el caso a la Comisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República para que disponga el inicio del procedimiento constitucional de destitución de altos funcionarios.

Finalmente, también incide en la aplicación de medidas administrativos la reacción del funcionario. Así, un juez constitucional manifestó que fue denunciado penalmente por prevaricato y quejado ante el órgano de control por el Jurado Nacional de Elecciones por haber adoptado una decisión.⁷²

2.3 Medidas judiciales

Frente al incumplimiento de sentencias, el juez constitucional tiene la posibilidad de disponer la remisión del caso al Ministerio Público, a fin de que se investigue a la persona renuente por el delito de resistencia o desobediencia a la autoridad (artículo 368° del Código Penal).

Sobre este tema, la supervisión ha permitido advertir que: *i)* esta medida se dispone de modo excepcional; *ii)* no existen criterios uniformes de aplicación, y *iii)* los jueces desconocen el trámite y el resultado dispuesto por el Ministerio Público.

3. Otros factores que inciden en la ejecución de la sentencia

3.1 Dificultad para identificar al funcionario responsable

A excepción de las multas, las medidas que el juez puede adoptar para garantizar la ejecución de la sentencia dependen de la identificación del funcionario responsable por la vulneración o por la amenaza del derecho. Es

⁷² En el caso comentado, el proceso de amparo buscó la reposición del alcalde de Villa El Salvador. La entidad obligada solicitó treinta días para cumplir la sentencia; sin embargo, el juez ordenó que ésta se cumpla en tres días puesto que corrían los últimos días de diciembre y si se esperaba el plazo solicitado por el Jurado Nacional de Elecciones vencería el periodo de cuatro años de gestión municipal.

decir, para efectuar el requerimiento a su superior, destituirlo o para disponer la apertura del procedimiento administrativo.

Esta labor de identificación no siempre es fácil y en ocasiones ni siquiera el expediente administrativo es una buena fuente para hacerlo, tal como suele ocurrir en los casos contra la ONP.

Por ello, durante la etapa de ejecución, el juez tiene que solicitar a la entidad obligada que precise el nombre del funcionario responsable. Este cometido puede demandar varios meses, período comprendido entre la notificación y la respuesta efectiva por parte de la entidad. Para facilitar esta labor toda entidad pública debería contar con un directorio actualizado y completo en su portal web.

3.2 Utilización del principio de legalidad presupuestal

Uno de los argumentos alegados por las entidades obligadas es el principio de legalidad presupuestal. Se justifica el incumplimiento de la ejecución de la sentencia alegando que todo recurso solo puede ser gastado si ha sido previamente asignado y presupuestado por ley.

Sobre el posible conflicto entre el principio de legalidad presupuestal y el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, el Tribunal Constitucional ha establecido que «uno de los condicionamientos a los que puede someterse el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, tratándose del Estado como sujeto procesal vencido en juicio, se relaciona con las exigencias que se derivan de la observancia del principio de legalidad presupuestaria del gasto público».⁷³

En otras palabras, cuando es el Estado el llamado a ejecutar una sentencia debe tenerse en cuenta dicho principio sin que ello justifique —bajo ninguna circunstancia— el incumplimiento tardío o irracional de lo dispuesto por el órgano constitucional, es decir, «el principio de legalidad presupuestaria debe armonizarse con el de efectividad de las sentencias judiciales».⁷⁴

⁷³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0015-2001-AI/TC. Fundamento jurídico N° 39.

⁷⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. op. cit. Fundamento jurídico N° 50.

Esta armonización se ha visto reflejada en distintas normas. En primer lugar, tenemos la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que establece que, para ejecutar sentencias de prestaciones de dar suma de dinero, la entidad estatal podrá disponer hasta del 3% de su Presupuesto Institucional de Apertura (artículo 70º).⁷⁵ Cuando el monto del requerimiento supera dicho límite, la obligación deberá ser atendida de forma progresiva y con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco años fiscales subsiguientes.⁷⁶

Además, debe tenerse presente lo previsto en la Resolución Administrativa N° 452-2011-P/PJ, «Circular referida a la aplicación progresiva de los apercibimientos establecidos en los artículos 22º y 59º del Código Procesal Constitucional».⁷⁷

En dicha resolución la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia de la República estableció que:

[en] la ejecución de sentencias firmes que disponen el pago de sumas de dinero y demás obligaciones laborales o previsionales en los que el Estado o las instituciones públicas sean parte obligada, los apremios y apercibimientos regulados en los artículos 22º y 59º del Código Procesal

⁷⁵ Artículo 70.- Pago de sentencias judiciales

70.1 Para el pago de sumas de dinero por efecto de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, se afecta hasta el tres por ciento (3%) de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con excepción de los fondos públicos correspondientes a las Fuentes de Financiamiento Donaciones y Transferencias y Operaciones Oficiales de Crédito Interno y Externo, la reserva de contingencia y los gastos vinculados al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de tesorería y de deuda.

70.2 El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional del Tesoro Público, procederá a la apertura de una cuenta bancaria en el Banco de la Nación para cada Entidad que lo solicite, en la cual la Entidad deberá depositar, mensualmente, los montos de las afectaciones presupuestales mencionadas en el numeral precedente, bajo responsabilidad del Director General de Administración o quien haga sus veces en la Entidad.

70.3 Los pagos de las sentencias judiciales, incluidas las sentencias supranacionales, deberán ser atendidos por cada Entidad, con cargo a su respectiva cuenta bancaria indicada en el numeral precedente, debiendo tomarse en cuenta las prelaciones legales.

70.4 En caso de que los montos de los requerimientos de obligaciones de pago superen el porcentaje señalado en el numeral 70.1 del presente artículo, la Entidad debe cumplir con efectuar el pago en forma proporcional a todos los requerimientos existentes de acuerdo a un estricto orden de notificación, hasta el límite porcentual. 70.5 Los requerimientos de pago que superen los fondos públicos señalados en el numeral 70.1 del presente artículo se atenderán con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes.

⁷⁶ Cabe indicar que este plazo de cinco años ha sido declarado proporcional y constitucional por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0015-2001-AI/TC. Fundamento jurídico N° 55.

⁷⁷ Resolución del 22 de diciembre de 2011.

Constitucional deberán ser efectuados por los jueces en forma gradual y progresiva. En tales supuestos deberán observar rigurosamente el principio de legalidad presupuestal [...] por lo que han de conceder un **plazo prudencial** para el debido y cabal cumplimiento de lo que haya sido ordenado judicialmente. (el énfasis es nuestro)

Para determinar el plazo prudencial que puede ser otorgado a la entidad estatal se debe tener en cuenta algunos criterios como la tutela urgente del amparo, el grado de afectación o amenaza al derecho, así como las características propias del demandante (por ejemplo, si se trata de una persona adulta mayor o con alguna enfermedad profesional).

Por su lado, tratándose de la ejecución de sentencias de amparo que imponen la reincorporación a un puesto de trabajo, el Tribunal Constitucional —con el propósito de evitar los incumplimientos bajo el argumento de restricciones presupuestarias— ha «estimado pertinente señalar que cuando se interponga y admita una demanda de amparo contra una entidad que pertenezca a la Administración Pública que tenga por finalidad la reposición del demandante, ello debe registrarse como una posible contingencia económica que ha de preverse en el presupuesto».⁷⁸

Lo dispuesto por el Tribunal tiene como objetivo que la plaza que ocupaba el demandante objeto de un despido arbitrario se mantenga presupuestada para que, de ser declarada fundada la demanda, la entidad pública pueda ejecutar en forma inmediata la sentencia.

3.3 Solicitud de plazos adicionales para el cumplimiento

En ocasiones este aplazamiento puede estar justificado, pero en otros casos, tiene por objetivo evitar o demorar ilegítimamente la ejecución.

Las estrategias de esta naturaleza, basadas en mala fe procesal, deberían ser sancionadas por los jueces conforme lo establece el artículo 110° del Código Procesal Civil. Sería recomendable que se coordinen medidas para establecer un marco homogéneo ante actuaciones indebidas de los litigantes o sus abogados. Ello contribuiría a la generación de desincentivos para el planteamiento de recursos dilatorios, resultando en un beneficio a todos los justiciables.

⁷⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 02270-2012-AA/TC. Fundamento jurídico N° 5.3.

La situación descrita cobra mayor relevancia si se toma en cuenta que las principales entidades obligadas son públicas, como la ONP, el Ministerio de Interior y el Ministerio de Defensa.

CAPÍTULO IV

CARGA PROCESAL

En este capítulo se abordará el tema de la carga procesal en los juzgados constitucionales del Distrito Judicial de Lima. Se entiende por carga procesal al número de expedientes que un órgano jurisdiccional tiene por resolver. Los casos por resolver son aquellos que han ingresado al juzgado y no cuentan con decisión definitiva (procesos en trámite), así como los que cuentan con sentencia firme pendiente de ejecución (procesos en etapa de ejecución).

La información que presentamos ha sido elaborada tomando en cuenta la base estadística proporcionada por la Corte Superior de Justicia de Lima. Sin embargo, esta no ha permitido diferenciar el tipo de proceso resuelto o ingresado, sean amparos, habeas data o cumplimiento. De este modo, el análisis se realizará contabilizando el total de casos ingresados a los juzgados constitucionales, a fin de conocer la carga procesal en su real magnitud.

Sin duda, la carga procesal en los juzgados constitucionales incide de manera directa en la prestación del servicio de justicia. Por ende, contar con información sobre la carga procesal real contribuirá a identificar los principales problemas y a proponer alternativas de solución para hacer más efectiva la impartición de justicia en materia constitucional.

1. Indicadores de carga procesal

La carga procesal será evaluada desde tres aristas. La primera, dará cuenta de la carga procesal total, incluyendo a los procesos en trámite y en ejecución en cada juzgado (indicador de carga procesal total). En la segunda se evaluará cómo está compuesta la carga procesal total, analizando por separado la carga procesal en trámite (indicador de carga procesal en trámite) y la carga procesal en ejecución (indicador de carga procesal en ejecución). Finalmente, en la tercera, se analizará la cantidad de nuevas demandas ingresadas a los juzgados constitucionales.

El análisis incorpora el contraste de indicadores de carga procesal entre juzgados constitucionales y civiles. Esta labor no pretende realizar valoraciones sobre el desempeño de una especialidad en desmedro de otra, sino tener un punto de referencia comparativo para conocer la evolución de la

carga procesal. Con este objetivo, se tomaron en cuenta a los juzgados civiles porque estos también conocen procesos constitucionales.⁷⁹ Sin dejar de lado las múltiples diferencias que existen, la competencia compartida en materia constitucional genera cierta similitud entre estos juzgados, permitiendo una comparación más equitativa.

La información procesada corresponde al periodo 2009-2014, el cual coincide con el período que vienen funcionando los juzgados constitucionales.

En la actualidad, el Distrito Judicial de Lima cuenta con nueve juzgados especializados en materia constitucional. Sin embargo, antes del 4 de junio de 2015,⁸⁰ uno de ellos, el Décimo Primer Juzgado Constitucional,⁸¹ solo tenía competencia para resolver procesos constitucionales en temas tributarios y aduaneros.⁸² La competencia específica del referido juzgado hizo que su carga procesal sea significativamente menor en relación con los demás juzgados constitucionales. Por esta razón, este juzgado no ha sido considerado en la presente investigación, toda vez que su inclusión podría distorsionar los resultados obtenidos.

1.1 Carga procesal total

Como se ha señalado la carga procesal total está conformada por el número de procesos en trámite y en ejecución que un juzgado tiene por resolver. El siguiente gráfico muestra la evolución de la carga procesal total de los juzgados que conforman las especialidades constitucional y civil del Distrito Judicial de Lima, correspondiente al periodo 2009-2014.

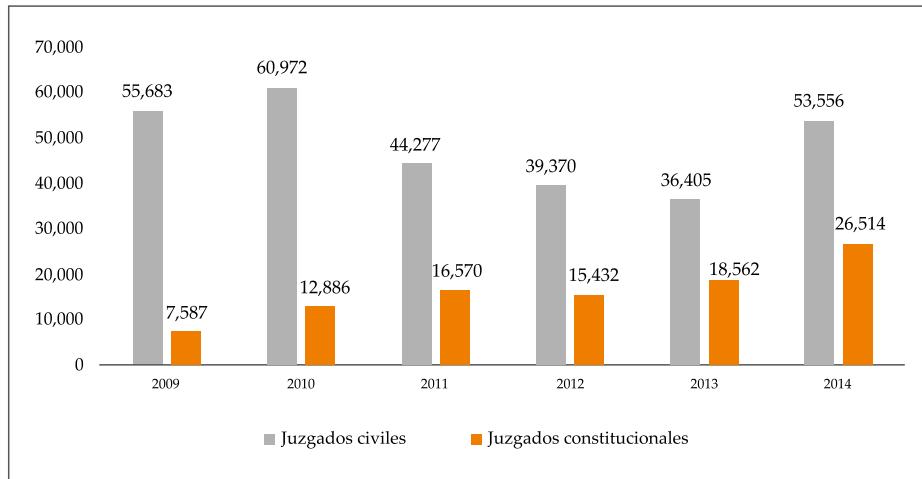
⁷⁹ Código Procesal Constitucional. Artículo 51º.- «Es competente para conocer del proceso de amparo, del proceso de hábeas data y del proceso de cumplimiento el Juez civil o mixto del lugar donde se afectó el derecho, o donde tiene su domicilio principal el afectado, a elección del demandante [...].».

⁸⁰ Fecha en la que se amplió las competencias del Décimo Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional mediante Resolución Administrativa N° 157-2015-CE-PJ.

⁸¹ Creado mediante Resolución Administrativa N° 206-2012-CE-PJ del 24 de octubre de 2012, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 27 de octubre de 2012. De acuerdo a la Resolución Administrativa N° 102-2013-CE-PJ del 12 de junio de 2013, este juzgado inicio funciones el 16 de julio de 2013.

⁸² En los que eran parte el Tribunal Fiscal, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

Gráfico N° 27:
Carga procesal total (en trámite y ejecución) según especialidad, 2009-2014



Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se advierte que la evolución de la carga procesal total ha sido distinta para una y otra especialidad. La constitucional tuvo una clara tendencia al alza, salvo en el 2012, cuando se registró una ligera reducción del 6,9% respecto del año anterior. En el caso de la civil, la evolución ha sido variable mostrando incrementos y reducciones no constantes.

Si observamos la carga procesal total por especialidad notaremos también que, desde el 2009, los jueces civiles concentraron más procesos que los jueces constitucionales. Ello puede llevar a concluir incorrectamente que la especialidad constitucional, con una cantidad menor de procesos, no requiere la implementación de medidas que contrarresten su carga procesal.

Para ingresar a determinar la carga real de cada juzgado se requiere conocer cómo es que la carga por especialidad fue distribuida entre ellos. De este modo, se advierte que en la especialidad civil la carga procesal total es asumida por una mayor cantidad de juzgados especializados. En el 2014, por ejemplo, sus 53,556 procesos fueron distribuidos entre 28 órganos jurisdiccionales. Por el contrario, durante ese mismo año, la especialidad constitucional distribuyó sus 26,514 procesos solo entre 8 juzgados.

La siguiente tabla muestra el número de juzgados civiles y constitucionales del Distrito Judicial de Lima durante el periodo de estudio. Cabe precisar que para el registro de estos datos solo se tomó en cuenta a los juzgados que laboraron todo el año. La tabla no incluye al Décimo Primer Juzgado Constitucional por las razones expuestas en este apartado.

Tabla Nº 8:
Número de juzgados civiles y juzgados constitucionales, 2009-2014

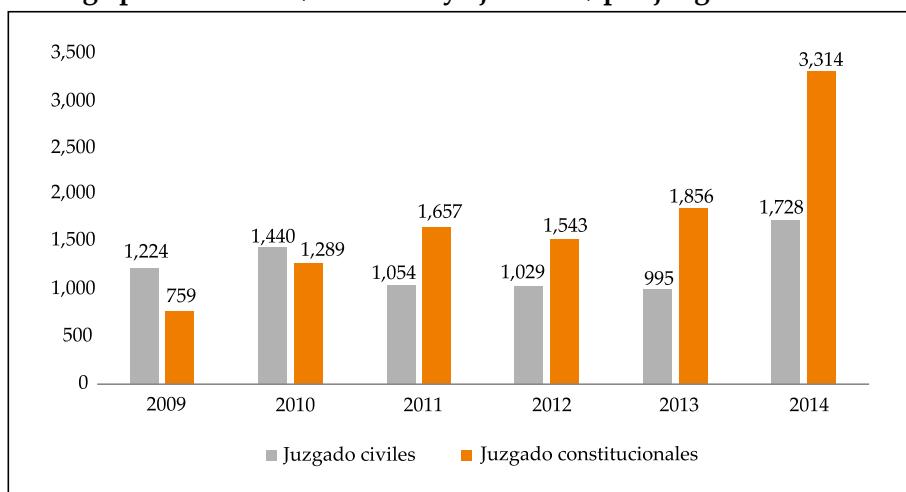
Año	Juzgados civiles	Juzgados constitucionales
2009	44	10
2010	42	10
2011	42	10
2012	37	10
2013	36	10
2014	28	8

Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Teniendo en cuenta esta información, la carga procesal total promedio por juzgado es la siguiente:

Gráfico Nº 28:
Carga procesal total (en trámite y ejecución) por juzgado 2009-2014



Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al igual que en la evaluación de carga procesal por especialidad, se advierte una tendencia al alza en los juzgados constitucionales y variable para los juzgados civiles. No obstante ello, desde esta perspectiva y en promedio, la carga procesal total es mayor en los juzgados constitucionales.

En el 2009, cada juzgado constitucional inició su funcionamiento con una carga procesal total promedio de 759 procesos.⁸³ La referida carga inicial ha sido la más baja que han tenido durante todo el periodo objeto de supervisión. Durante los años posteriores, la cifra de la carga procesal fue siempre mayor. Los incrementos más altos se dieron en el 2010 y 2014: *i)* en el 2010, la carga total de un juzgado constitucional se incrementó en 530 procesos respecto de la carga del año anterior y *ii)* en el 2014, este incremento fue de 1,458 procesos, también con referencia al año anterior.

De acuerdo con los «Estándares Anuales de Carga Procesal de Expedientes Principales», aprobados por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial⁸⁴ (Consejo Ejecutivo), la carga procesal máxima que un juzgado constitucional debe tener «para que cumpla su labor de manera eficiente»⁸⁵ es de 1,105 procesos. En el caso de un juzgado civil la carga máxima es de 680 procesos.

Teniendo en cuenta los estándares establecidos por el Poder Judicial, es posible sostener que desde el año 2010 los juzgados constitucionales se encuentran en situación de sobrecarga procesal. Si bien es cierto que los juzgados civiles también sobreponen este estándar, el poco número de juzgados ubica a los de la especialidad constitucional en una situación más preocupante.

En comparación con los juzgados civiles, los constitucionales cuentan con una mayor cantidad de procesos por resolver desde el 2011, registrando –durante ese año– un 40% más de carga que uno de la especialidad civil. En el 2012, la carga se incrementó ligeramente en un 43%; en el 2013, lo fue en un 99%; y, en el 2014, ascendió significativamente a 133%.

⁸³ De acuerdo a la Resolución Administrativa N° 319-2008-CE-PJ, que instaura la especialidad constitucional en la Corte Superior de Justicia de Lima, los juzgados constitucionales asumieron la carga constitucional que tenían antes de ser convertidos (cuando eran juzgados civiles) y la carga constitucional de siete juzgados civiles que fueron convertidos a otras especialidades.

⁸⁴ Aprobados mediante Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ del 27 de agosto de 2014, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 23 de octubre de 2014.

⁸⁵ Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ, considerando cuarto, literal c.

La sobrecarga procesal en los juzgados constitucionales ha sido reconocida también por el Consejo Ejecutivo, quien dispuso el cierre de ingresos de nuevas demandas a estos juzgados durante los primeros tres meses del 2015. En la justificación de la decisión se sostuvo que «la mayoría de juzgados constitucionales de la Corte Superior de Justicia de Lima registran alta carga procesal [...] lo que amerita que los Juzgados Constitucionales sean apoyados por los Juzgados Civiles a fin de dinamizar la descarga procesal».⁸⁶

Como se sabe los diez juzgados constitucionales iniciaron sus labores en el 2009. El número de órganos jurisdiccionales parece adecuado si consideramos la carga procesal de cada juzgado en ese año. Sin embargo, esta consideración inicial varía si tenemos en cuenta la sobrecarga procesal advertida a partir del 2010. A partir de este año, se planteó la necesidad de evaluar la cantidad de juzgados constitucionales a fin de lograr una mejor distribución de los procesos e identificar los posibles problemas que dificultan la resolución efectiva de casos en estos juzgados.

Sin embargo, esta evaluación no se habría realizado hasta el momento. Por el contrario, en el 2014 el Consejo Ejecutivo dispuso el cierre del 6to y 8vo Juzgado Constitucional del Distrito Judicial de Lima para convertirlos en el 7mo Juzgado Penal de San Juan de Lurigancho y 2do Juzgado Civil de Ate, respectivamente.⁸⁷ Esta situación agravó la sobrecarga procesal existente, pues los procesos que venían siendo conocidos por los juzgados desactivados fueron redistribuidos en los ocho juzgados restantes.

La actual situación de los juzgados constitucionales es preocupante, más aún si se tiene en cuenta la importante labor de brindar tutela urgente a los derechos fundamentales. La atención del problema de sobrecarga procesal expuesto necesita la creación de más juzgados que puedan atender la carga existente así como instrumentos de gestión que optimicen la resolución de los procesos en estos juzgados.

⁸⁶ Resolución Administrativa N° 421-2014-CE-PJ, considerando quinto, literales a y c.

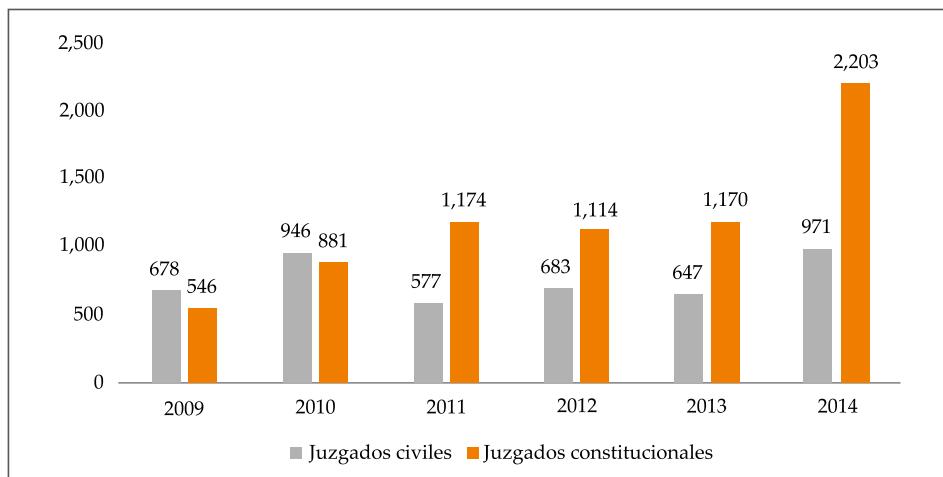
⁸⁷ La conversión de estos juzgados constitucionales se estableció por Resolución Administrativa N° 201-2014-CE-PJ emitida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el 29 de mayo de 2014 y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 06 de junio de 2014. De acuerdo a los considerandos de la misma, la decisión se sustentó en dos razones. En primer lugar en la necesidad de contar con órganos jurisdiccionales en la recientemente creada Corte Superior de Justicia de Lima Este (ver Resolución Administrativa N° 101-2014-CE-PJ). En segundo lugar ante la existencia de plazas vacantes a ser cubiertas por jueces titulares en el 6to y 8vo juzgado constitucional.

La responsabilidad por el nivel de carga procesal en los juzgados constitucionales y sus efectos, recae principalmente en las autoridades judiciales que toman decisiones: la Presidencia del Poder Judicial, el Consejo Ejecutivo y la Corte Superior de Justicia de Lima.

1.2 Carga procesal en trámite

En este apartado se realizará una evaluación de la carga procesal en trámite por juzgado. El siguiente gráfico muestra su evolución desde el 2009 hasta el 2014.

Gráfico N° 29:
Expedientes en trámite por juzgado, 2009-2014



Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

El gráfico nos muestra que desde su creación hasta el 2014, los juzgados constitucionales han incrementado su carga procesal en trámite. Este incremento no ha sido constante ni uniforme: *i)* del 2009 al 2011 el número de procesos aumentó; *ii)* a partir de ese año hasta el 2013, la cifra se mantuvo estable con una variación menor de 58 procesos por año y *iii)* en el 2014, se produjo un alza significativa que determinó que los procesos en trámite del 2013 casi se duplicaran.

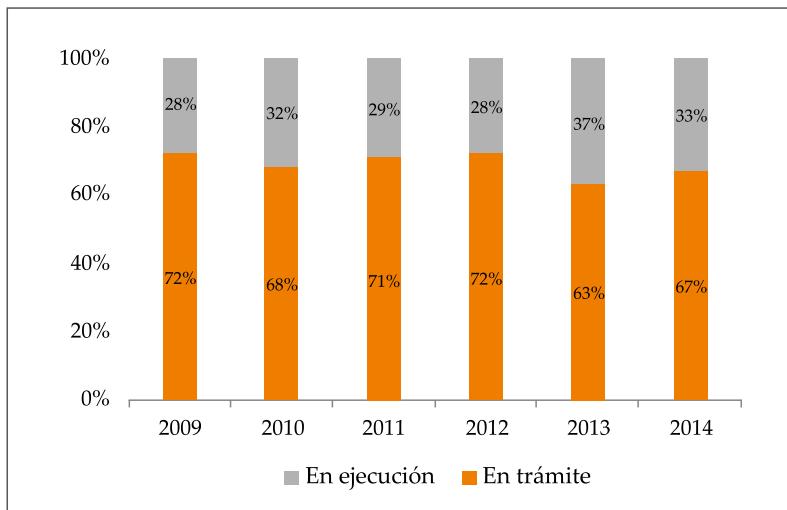
Probablemente este incremento atípico se deba a factores coyunturales (la presentación masiva de demandas de cumplimiento a raíz del problema suscitado por las devoluciones del Fondo Nacional de Vivienda-Fonavi) o de

gestión administrativa (el cierre de dos juzgados constitucionales en el 2014 y la redistribución de sus casos a los juzgados restantes).

Pese a la notoriedad de este último incremento, la carga procesal en trámite representó un problema no solo en el 2014, pues en años anteriores ésta también se elevó. Teniendo en cuenta los estándares de carga procesal mencionados en el apartado 1.1 del presente capítulo,⁸⁸ se advierte que desde el 2011, la carga en trámite (que no incluye a los procesos en ejecución) sobrepasó el estándar de carga procesal.

Cabe resaltar que los procesos en trámite constituyen la mayor parte de la carga procesal total de un juzgado constitucional.

Gráfico Nº 30:
Composición de la carga procesal total: expedientes en trámite y en ejecución por juzgado, 2009-2014



Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sin desconocer las dificultades por las que también atraviesan los juzgados civiles, se puede afirmar que la sobrecarga procesal en trámite de los juzgados constitucionales es más preocupante. Desde el 2011 hasta el 2014, cada juez constitucional tuvo siempre una carga en trámite mayor que un juez civil promedio.

⁸⁸ Que establecen que la máxima carga que debe tener un juzgado constitucional para desempeñar de manera adecuada sus labores es de 1,105 procesos.

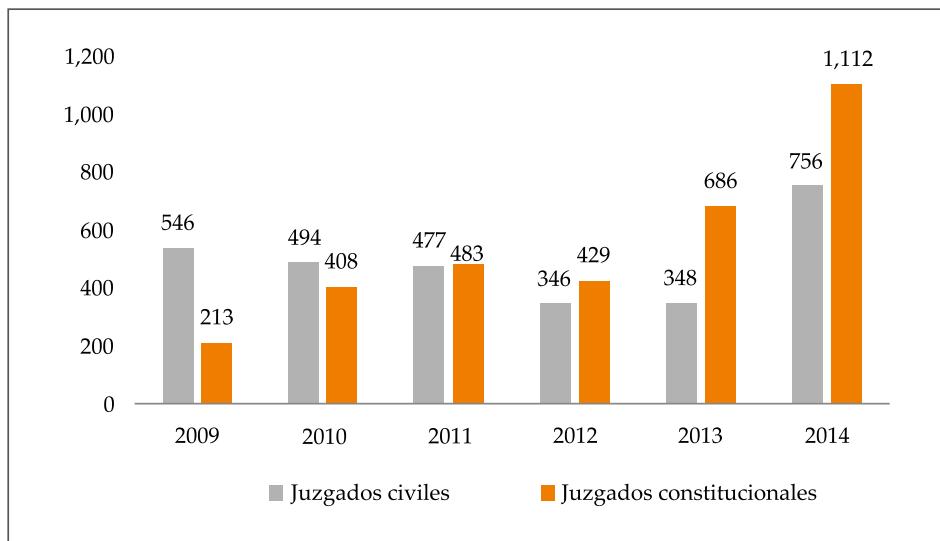
1.3 Carga procesal en ejecución

Tan importante como la emisión de la sentencia definitiva que resuelve un conflicto de intereses con relevancia jurídica, es su cumplimiento efectivo. Una sentencia que no es ejecutada queda en el papel como una declaración que, finalmente, no restituye ni protege derechos. Por ello, es necesaria una labor activa del juez conducente al cumplimiento de su decisión, utilizando todos los mecanismos legales disponibles para conseguir este cometido.

Al igual que los expedientes en trámite, los que están en etapa de ejecución exigen tiempo y esfuerzo del personal jurisdiccional. La labor del juez no concluye con la emisión de la sentencia. Siendo ello así, la evaluación de carga laboral –y eventualmente la decisión de desactivar o crear algún juzgado– debe tener en cuenta también la cantidad de procesos en ejecución.

En el Distrito Judicial de Lima la carga en ejecución de un juzgado constitucional, no ha sido baja, a pesar de ser siempre menor que la carga en trámite; y, en promedio, ha representado el 30% de su carga procesal total (ver Gráfico N° 30). Si bien este porcentaje se ha mantenido estable, el número de procesos en los que se traduce cada año ha ido en aumento.

Gráfico N° 31:
Expedientes en ejecución por juzgado, 2009-2014



Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el Gráfico N° 31 se advierte el incremento de la carga en ejecución promedio de un juzgado constitucional, pasando de 213 procesos en el 2009 a 1,112 en el 2014. Teniendo en cuenta que esta carga está influenciada por la cantidad de nuevas demandas que llegaron dos años antes a los juzgados constitucionales (tiempo que en promedio dura un proceso), es posible inferir que el número de expedientes en ejecución seguirá creciendo.

Considerando las diferencias existentes entre el proceso de ejecución civil y el constitucional, cabe señalar que actualmente la carga procesal en ejecución se ha incrementado en los juzgados constitucionales y se ha reducido en los civiles. Específicamente, a partir del 2011, un juzgado constitucional ha tenido más procesos por ejecutar. Esta situación es preocupante para los juzgados constitucionales y los justiciables que acuden a ellos, pues el incremento se traduce en 440 procesos en promedio durante el 2010, 2011 y 2012; y en 686 y 1,112 procesos en el 2013 y el 2014, respectivamente. Todos estos casos cuentan con sentencias firmes que requieren ser ejecutadas, más aún si estamos ante procesos de tutela urgente.

La relevancia de la ejecución de una sentencia hace que los procesos que se encuentran en esta etapa requieran tanta atención como los procesos en trámite. Por esta razón, es necesario tener en cuenta esta carga procesal en la toma de medidas administrativas o de gestión. Sin embargo, en la actualidad, los estándares de medición de la carga procesal únicamente consideran a los expedientes en trámite y no aquellos que se encuentran en etapa de ejecución.

En efecto, de acuerdo con la Directiva N° 013-2014-CE-PJ⁸⁹, el *estándar de carga procesal* «se refiere a la carga procesal anual mínima o máxima, **en etapa de trámite** [...] que un órgano jurisdiccional debe tener para poder cumplir con el “Estándar”».⁹⁰ (el énfasis es nuestro) En esa misma línea, el *estándar de expedientes resueltos* «es el número de expedientes principales **en etapa de trámite** que debe resolver como mínimo un órgano jurisdiccional en un año, en condiciones adecuadas [...]».⁹¹ (el énfasis es nuestro).

⁸⁹ Aprobada por Resolución Administrativa N° 419-2014-CE-PJ del 17 de diciembre de 2014, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 31 de diciembre de 2014.

⁹⁰ Resolución Administrativa N° 419-2014-CE-PJ. Glosario de términos, p. 15

⁹¹ Resolución Administrativa N° 419-2014-CE-PJ. Glosario de términos, p. 14

Si bien existen disposiciones internas que establecen procedimientos para el registro de expedientes en ejecución,⁹² esta información no es utilizada para calcular el indicador de carga procesal.

Los estándares de carga procesal son utilizados para tomar decisiones como el cierre, la apertura, la conversión de juzgados o el establecimiento de órganos transitorios de apoyo. Siendo esto así, es relevante que cualquier decisión al respecto, tome en cuenta la carga procesal real en cada juzgado. Es decir, si la cantidad de expedientes en ejecución no es tomada en cuenta para sustentar las decisiones de gestión sobre los juzgados constitucionales, éstas serán erróneas porque la determinación no se condice con la carga real de trabajo por juzgado.⁹³

De no hacerlo, la decisión administrativa terminará perjudicando el funcionamiento de estos órganos jurisdiccionales. Un ejemplo de ello es la medida adoptada en el 2014, cuando se decidió cerrar dos juzgados constitucionales del Distrito Judicial de Lima pese a que, como se viene demostrando a lo largo de este capítulo, las cifras apuntan a la necesidad de crear, y no de cerrar, juzgados de esta especialidad.

1.4 Nuevas demandas

Entendemos como nuevas demandas a aquellas que se interponen por primera vez ante el juzgado. Tener información sobre su evolución es importante en la medida que permite conocer cuán necesarios son los juzgados constitucionales en función de la demanda del servicio de justicia.

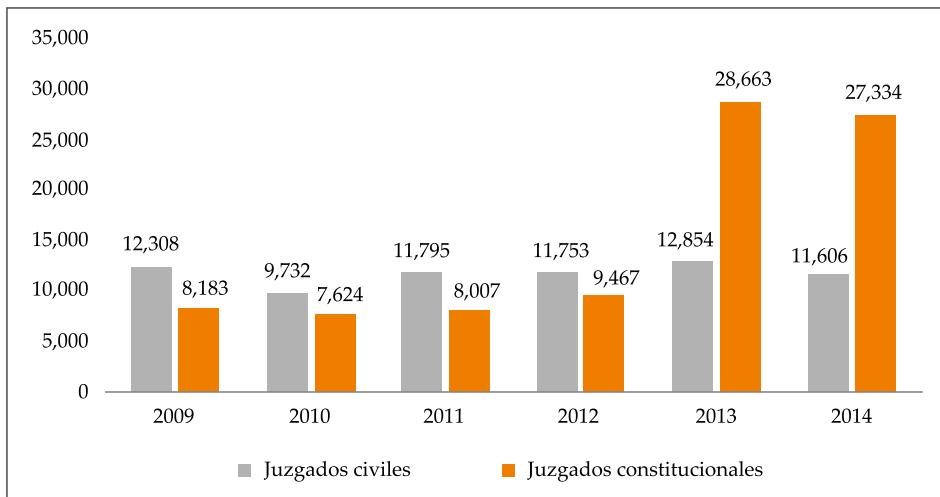
Teniendo en cuenta la especialidad, se colige que la constitucional registró un mayor ingreso de nuevas demandas que la civil durante el periodo evaluado. En el gráfico siguiente, se aprecia que desde el 2009 hasta el 2014, la especialidad constitucional registró 89,278 nuevas demandas a diferencia de la civil, cuyo ingreso representó poco más de 70,000 nuevas demandas. En

⁹² Cartilla de Instrucciones para el llenado de los formularios estadísticos electrónicos de carga procesal y producción jurisdiccional de procesos principales y secundarios (FFE-1 Y FFE -2) Remitida por la Gerencia General del Poder Judicial a los Presidentes de las Cortes Superiores de Justicia mediante oficio circular N° 065-2014-GG-PJ del 31 de octubre de 2014.

⁹³ Por ejemplo, si consideramos solo carga en trámite promedio de un juzgado constitucional el 2010 (881 procesos) concluiremos que se encuentra dentro del estándar de carga procesal. Sin embargo, si consideramos también su carga en ejecución (408 procesos) notaremos que su carga total (1 289) sobrepasa los estándares de carga máxima, ubicando al juzgado en situación de sobrecarga procesal.

el caso constitucional esto significa, aproximadamente 9,000 demandas por juzgado. Estas cifras equivalen a *grossó modo* a 1,500 nuevas demandas por año, 135 por mes y 7 por día útil.

Gráfico N° 32:
Nuevas demandas ingresadas por especialidad, 2009-2014



Nota: El gráfico no considera el pico de ingresos registrados en febrero del 2014 (demandas por Fonavi).

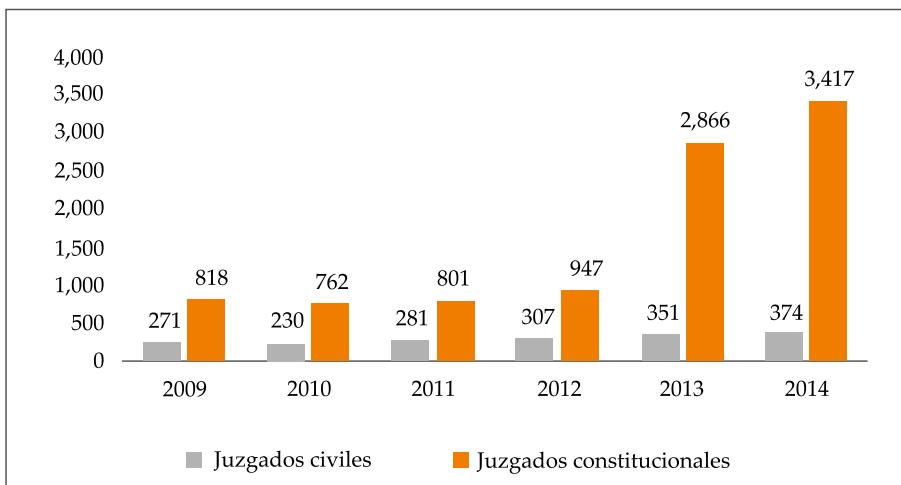
Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Si bien hasta el 2012, el flujo de nuevas demandas constitucionales fue más bajo, hacia el 2013 y 2014 su incremento fue significativo. Las estadísticas durante esos años arrojan cifras de 28,663 y 27,334 nuevas demandas ingresadas, respectivamente. La explicación de este aumento está en lo que hemos denominado olas de demandas (circunstancias particulares y temporales que elevan las demandas judiciales en materia constitucional), aspecto que se explicará más adelante.

A nivel de juzgado el panorama es más claro. En el Gráfico N° 32, se advierte que, desde su creación, los juzgados constitucionales siempre tuvieron más demandas ingresadas respecto de los civiles. Es más, luego de la reducción de diez a ocho juzgados constitucionales en mayo de 2014, la cantidad de nuevas demandas se mantuvo constante.

**Gráfico N° 33:
Nuevas demandas ingresadas por juzgado, 2009-2014**



Nota: El gráfico no considera el pico de ingresos registrados en febrero del 2014 (demandas por Fonavi).

Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

A la luz de estas cifras, se puede sostener que la demanda de justicia constitucional por parte de la población es mucho mayor que la requerida a la justicia civil. Esta situación exige del Estado una mayor cobertura del servicio de justicia en esta especialidad, que le permita responder oportunamente y con calidad frente a esta demanda ciudadana.

2. Indicadores de producción

2.1 ¿Cuántos expedientes resuelve un juez constitucional?

Para conocer cuántos procesos resuelve un juez constitucional utilizaremos las estadísticas sobre el número de sentencias y autos finales emitidos por cada juzgado. Hasta antes de mayo del 2014,⁹⁴ lamentablemente «los formularios de recolección de datos y sus correspondientes manuales, guías metodológicas e instructivos de carácter operativo [...] no considera[ron] como parte de la producción laboral del órgano jurisdiccional las decisiones

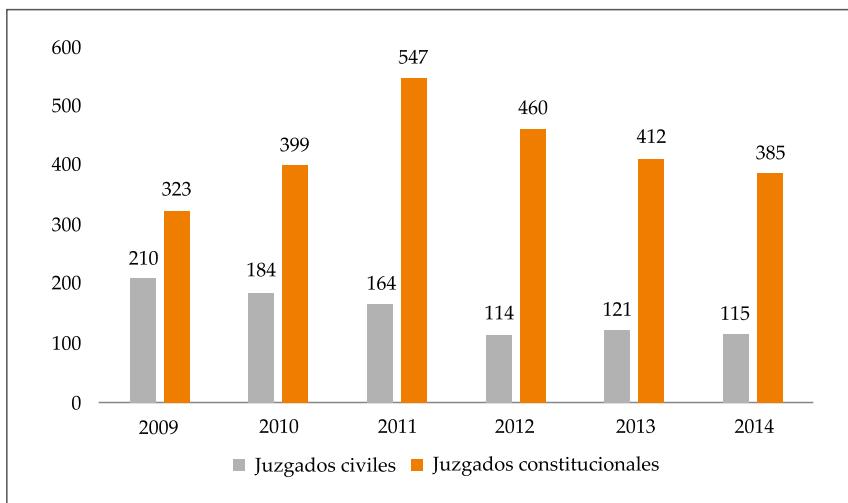
⁹⁴ Resolución Administrativa N° 195-2014-CE-PJ del 28 de mayo de 2014, que incorpora los autos de improcedencia de demanda como producción del órgano jurisdiccional y reformula la Guía Metodológica y las Cartillas Instructivas para el llenado de los formularios Estadísticos Electrónicos FEE-1 y FEE-2.

judiciales —debidamente consentidas o ejecutoriadas— que declaran [...] la improcedencia de las demandas [...].⁹⁵

Esta situación no permite tener un número exacto sobre la producción de autos finales. Sin embargo, las estadísticas proporcionadas son importantes, porque permiten un acercamiento al nivel de producción de los juzgados.

La información que se brinda a continuación fue sistematizada a partir de los datos disponibles.

**Gráfico N° 34:
Expedientes resueltos por juzgado, 2009-2014**



Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima.

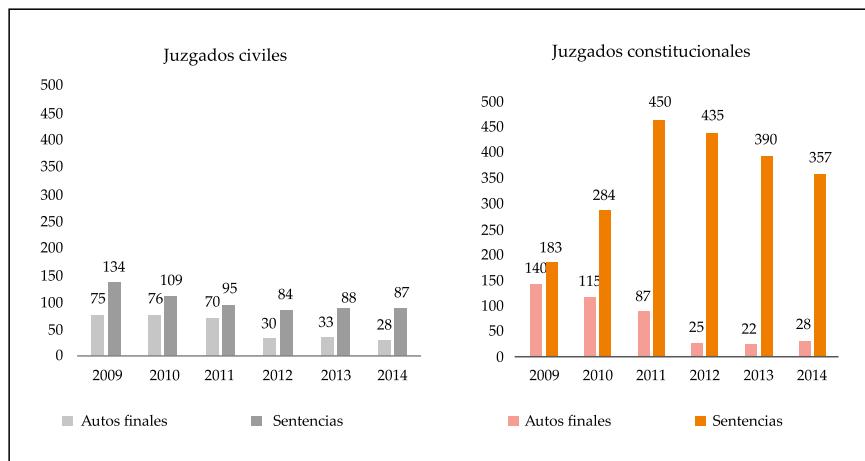
Elaboración: Defensoría del Pueblo

El Gráfico N° 34 muestra la evolución del número de expedientes resueltos por juzgado, la cual ha sido variable desde su creación, aunque la producción de los juzgados constitucionales nunca ha sido menor de 300 por año. Esto marca una diferencia de su par civil, que en su pico más alto registró 210 expedientes resueltos por año.

Esta tendencia se evidencia de un modo más claro si dividimos las estadísticas y tomamos los datos separando las sentencias de los autos finales emitidos por cada juzgado.

⁹⁵ Resolución Administrativa N° 195-2014-CE-PJ, considerando primero.

**Gráfico N° 35:
Autos finales y sentencias producidas por juzgado, 2009-2014**



Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

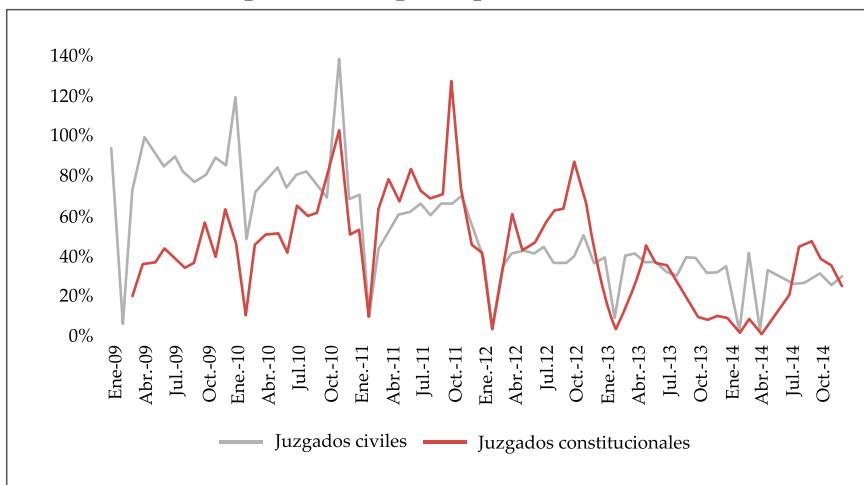
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Si consideramos solo el número de sentencias emitidas, la producción en un juzgado constitucional siempre ha sido más alta. En el 2014, por ejemplo, cada juez constitucional emitió 357 sentencias, mientras que uno civil emitió 87. Una de las razones que podría explicar esta diferencia es la mayor carga de demandas que reciben los juzgados constitucionales. Es decir, con más casos que resolver, los jueces deben emitir más sentencias para tener un ritmo constante de producción que evite la acumulación de casos pendientes.

No se debe olvidar que los procesos constitucionales están diseñados para ser más cortos que los civiles y, a diferencia de estos, no cuentan con una etapa probatoria. Por ello, el diseño normativo del proceso podría también influir en la cantidad de sentencias emitidas por juzgado.

Frente a este escenario, es importante evaluar estas cifras junto con otros indicadores como la tasa de producción, la que se define como el porcentaje de casos resueltos en función del total de nuevas demandas. Si la tasa de producción es igual al 100%, se puede afirmar que se logró resolver una cantidad de procesos igual a la que ingresó.

Gráfico N° 36:
Tasa de producción por especialidad, 2009-2014



Notas: La tasa de producción se calcula dividiendo los expedientes resueltos entre las nuevas demandas. Las caídas más fuertes en la tasa se deben al periodo de vacaciones judiciales (febrero).

Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el Gráfico N° 36 se muestra la tasa de producción mes a mes desde el 2009 hasta el 2014. Durante este periodo solo en algunos meses se resolvió una cantidad mayor de casos que la que ingresó (tasa mayor al 100%). Ello es un signo claro de acumulación de casos: si no es posible sacar del sistema una cantidad mayor que la ingresada, la conclusión natural será el incremento del número de casos pendientes por resolver.

La evolución de la tasa de producción muestra otras conclusiones importantes. Tanto en los juzgados civiles como en los constitucionales, la tendencia es a la baja. En estos últimos, sin embargo, la caída ha sido más pronunciada desde mediados del 2013 hasta los primeros meses del 2014. La reducción de la tasa de producción no ofrece un panorama alentador, pues se incrementa la cantidad de casos acumulados y con ello, la sobrecarga en los juzgados constitucionales.

2.2 ¿Cuántos expedientes debería resolver un juez constitucional?

Determinar si un juzgado cuenta con una elevada carga procesal, requiere tener un parámetro a fin de establecer qué cantidad de expedientes representa una carga razonable o tolerable.

Históricamente, el Poder Judicial ha carecido de información técnicamente adecuada para determinar qué es una carga razonable. En 1996 se crearon estándares de carga procesal en base a un estudio elaborado años antes por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Resolución Administrativa N° 108-CME-PJ).⁹⁶ Sin embargo, «por alguna razón los criterios determinados no fueron tomados en cuenta por la resolución administrativa [...] pues al final se optó por estándares que en casi todos los casos duplicaron los originalmente propuestos».⁹⁷

Desde entonces, tales estándares se emplearon en forma referencial estableciéndose una carga procesal máxima razonable de 450 expedientes para juzgados penales, 880 para civiles, 600 para laborales y 1,000 para juzgados de familia y de paz letrados.

Por años, no hubo mayores esfuerzos para crear nuevos estándares técnicamente adecuados. Recién, desde el 2012, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial ha venido emitiendo resoluciones que han establecido referentes, procedimientos y estándares para medir cuántos expedientes deben ser resueltos por un juez.

En la actualidad el Poder Judicial cuenta con un estándar sobre cuántos expedientes debe resolver cada juez en el lapso de un año. Mediante Resolución Administrativa N° 245-2012-CE-PJ, el Consejo Ejecutivo aprobó los estándares de expedientes resueltos para cada especialidad (ver tabla siguiente). Cada juez constitucional tiene un estándar de 650 expedientes resueltos por año, a diferencia de los civiles cuyo estándar es de 400 (el más bajo en todo el Poder Judicial), luego de los juzgados penales con reos en cárcel.

⁹⁶ HERNÁNDEZ BREÑA, Wilson. *13 mitos sobre la carga procesal. Anotaciones y datos para la política judicial pendiente en la materia*. Lima, Justicia Viva, 2007, p. 21.

⁹⁷ Ibíd.

Tabla Nº 9:
Estándares de resolución anual de expedientes

Órgano jurisdiccional	Especialidad	Estándar de resolución de expedientes por año
Salas superiores	Civil	1.500
	Comercial (civil)	950
	Constitucional	1.550
	Contencioso-administrativo	2.600
	Familia	1.750
	Laboral	2.100
	Mixto	1.200
	Penal	600
	Penal (reos en cárcel)*	1.000
	Penal (reos libres)	1.050
Juzgados especializados y mixto	Civil	400
	Comercial (civil)	450
	Constitucional	650
	Contencioso-administrativo	600
	Familia	800
	Familia civil	450
	Familia penal	450
	Familia tutelar	1.050
	Laboral	700
	Laboral previsional	1.150
	Mixto	800
	Penal	500
Juzgados de paz letrados	Penal (reos en cárcel)	300
	Penal (reos libres)	550
	Civil	1.150
	Familia	900
	Mixto	1.000
	Penal	1.400

* Las Salas Penales con reos en cárcel tienen 2 colegiados, a diferencia de las Salas para reos libres (tienen solo 1).

Fuente: Resolución Administrativa 245-2012-CE-PJ

En promedio, ningún juzgado constitucional resolvió más de 650 expedientes entre los años 2009 y 2014. En algunos años, como el 2011 y 2012, excepcionalmente su producción estuvo cerca al estándar. Frente a ello,

de modo general, es posible afirmar que los juzgados constitucionales no cumplieron con el estándar de resolución de expedientes.

Se advierten dos problemas de la brecha entre el estándar de resolución y la cantidad de expedientes efectivamente resueltos. Primero, el incumplimiento permanente del estándar hace ver a los jueces constitucionales como de productividad limitada, sin tomar en cuenta en la evaluación si ello obedece a problemas propios de los jueces (falta de herramientas de gestión del despacho, insuficiente capacitación, entre otros) o a factores exógenos (falta de personal, olas de demandas, entre otros). Es decir, bajo dicho estándar, solo hay juzgados que cumplen o que incumplen. Segundo, el panorama actual —en el que el ritmo de resolución de expedientes ha disminuido (ver Gráfico N° 36) mientras que la carga procesal total se incrementa— genera una carga atrasada más fuerte, haciendo que sea cada vez más difícil cumplir con el estándar exigido.

3. Medidas que han contribuido a la sobrecarga procesal

Durante los seis años de funcionamiento de los juzgados constitucionales hubo múltiples factores que influenciaron en la elevada carga procesal, de los cuales podemos mencionar:

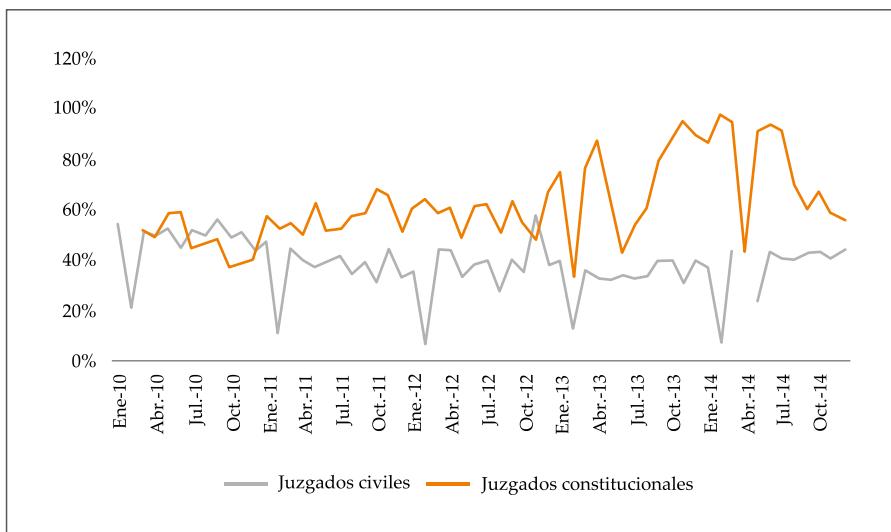
3.1 Utilización inadecuada de los procesos constitucionales

Los procesos constitucionales se establecieron como vías especiales para garantizar la primacía de la Constitución Política y la protección de los derechos fundamentales. Por la naturaleza de los derechos objeto de protección, estos procesos cuentan con características particulares que otros procesos judiciales no tienen, por lo que, la vía constitucional no es la adecuada para discutir cualquier tipo de pretensión.

El Código Procesal Constitucional establece los requisitos que una demanda debe cumplir para ser admitida en sede constitucional. Pese a ello, en numerosas ocasiones los justiciables presentan demandas que incumplen estos requisitos y terminan incrementando, innecesariamente, la carga procesal en los juzgados constitucionales.

El siguiente gráfico da cuenta de la gran cantidad de demandas declaradas improcedentes en los 8 juzgados constitucionales del Distrito Judicial de Lima desde el 2010 hasta el 2014.

Gráfico N° 37:
Porcentaje de demandas declaradas improcedentes, 2010-2014



Nota: No hay datos para abril del 2014, pues ni los juzgados civiles ni los constitucionales recibieron demandas.

Fuente: Corte Superior de Justicia de Lima

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La cantidad de demandas declaradas improcedentes en los últimos cuatro años es representativa y en la mayoría de los casos ha superado el 40%. Esto quiere decir que existe un número importante de procesos que pueden resolverse en otras vías (laboral, contencioso-administrativo, civil, etc.) y que sobrecargan la labor de los juzgados constitucionales.

Factores coyunturales o estructurales han incidido en la elevada cantidad de demandas declaradas improcedentes. Uno de ellos está referido a casos vinculados con el Fonavi o los decretos legislativos N° 1132 y 1133, que significó un incremento notorio de demandas. Si descontamos los casos coyunturales del porcentaje de improcedencias, queda lo que denominamos improcedencias estructurales. Este tipo de demandas no representan una carga significativa pero sí constante en los juzgados constitucionales. Varían muy poco en el tiempo y no responden a olas sino a la percepción de que la vía constitucional es siempre la adecuada para la protección de cualquier pretensión.

La tendencia es similar si restringimos el análisis de improcedencias al proceso de amparo. En el Capítulo I (ver Gráfico N° 10) se dio cuenta de que el 40% de las demandas de amparo presentadas en el 2014 fueron declaradas improcedentes. Es decir, casi la mitad de demandas presentadas no debieron promoverse a través de la vía constitucional. Al analizar las razones por las que estas demandas son declaradas improcedentes, encontramos que en el 50% de casos se invocó la existencia de otras vías igualmente satisfactorias para proteger el derecho y en el 25% no existió violación de un derecho constitucional (ver Gráfico N° 11).

Sin duda, la utilización indebida de los procesos constitucionales sobrecarga el trabajo de los jueces. Si bien el actuar de los litigantes no puede ser controlado por el Poder Judicial, una política de educación sobre los procesos constitucionales es importante para contribuir a que esta vía de tutela urgente sea utilizada en aquellos supuestos que respondan a su naturaleza.

3.2 Estrategias dilatorias de abogados

Las estrategias dilatorias hacen que un proceso se quede más tiempo en el juzgado, generando acumulación de casos y sobrecarga. La presentación de recursos que dilatan el desarrollo del proceso no es extraña en los juzgados constitucionales. En su mayoría, las entidades públicas demandadas son las que más utilizan este mecanismo para evitar la ejecución de una sentencia o retrasar su emisión.

Entre las estrategias dilatorias observadas podemos indicar:

- i) La deducción de excepciones procesales evidentemente infundadas (ver apartado 4.2.1 del Capítulo I)
- ii) La presentación de recursos de apelación con la sola intención de prolongar el proceso
- iii) La solicitud reiterada de aplazamiento en la ejecución de sentencias firmes y la presentación de escritos de aclaración de sentencias cuando ello no es necesario
- iv) La presentación de escritos solicitando que la sentencia ya notificada sea dirigida al titular de la entidad, entre otros.

3.3 Jueces y personal judicial

El personal judicial es el principal recurso con el que cuentan los juzgados para realizar sus labores. No obstante ello, en la actualidad la gestión del recurso humano en los juzgados constitucionales presenta problemas que dificultan el trabajo del despacho, retrasan la resolución de un proceso y, como consecuencia de ello, incrementan su carga procesal.

El primer problema es la cantidad insuficiente de personal. De acuerdo con la Planta Orgánica de Personal en Salas Superiores y Juzgados Especializados o Mixtos y de Paz Letrado,⁹⁸ cada juzgado constitucional debería contar con tres secretarios, tres asistentes judiciales y dos auxiliares judiciales, o el equivalente a cada uno de ellos. Como se observa en la siguiente tabla, en la realidad se registran cantidades distintas a las establecidas.

Tabla N° 10:
Cantidad de personal por juzgado constitucional

	Personal que debería haber según R.A. 062-2013-CE-PJ			Personal que hay		
	Secretarios	Asistentes judiciales	Auxiliares judiciales	Secretarios	Asistentes judiciales	Auxiliares judiciales
1º juzgado constitucional	3	3	2	2	1	4
2º juzgado constitucional	3	3	2	2	2	3
3º juzgado constitucional	3	3	2	1	1	4
4º juzgado constitucional	3	3	2	2	2	3
5º juzgado constitucional	3	3	2	3	2	3
7º juzgado constitucional	3	3	2	2	3	3
9º juzgado constitucional	3	3	2	2	3	2
10º juzgado constitucional	3	3	2	3	3	2

Fuente: Resolución Administrativas 062-2013-CE-PJ y entrevistas con jueces constitucionales
Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁹⁸ Aprobada por Resolución Administrativa N° 062-2013-CE-PJ del 03 de abril de 2013, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 04 de mayo de 2013.

Las cifras evidencian que la distribución de personal no es equitativa y que en la mayoría de los casos no se cuenta con el número preestablecido de secretarios y asistentes judiciales. Esto perjudica el normal funcionamiento de los juzgados, pues el juez no tiene personal de apoyo en labores jurídicas (secretario)⁹⁹ y administrativas (asistente judicial).¹⁰⁰

Cabe señalar que durante las entrevistas realizadas, ninguno de los jueces —en cuyos despachos existe la *cantidad de personal según la planta orgánica*— señaló tener un ritmo de productividad adecuado. En ese sentido, es importante que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial evalúe y adecúe la cantidad de personal establecida en la planta orgánica de modo que sea la idónea para juzgados con una carga procesal tan elevada.

El segundo problema está relacionado con la *capacitación del personal*. La preparación del personal es importante porque facilita la organización del trabajo, ayuda a llevar en forma más eficiente la tramitación de los procesos y permite contar con resoluciones sólidas.

Si bien existe un Reglamento de Desarrollo y Capacitación del Personal¹⁰¹ que establece los lineamientos generales del sistema de capacitación vigente en el Poder Judicial, en la actualidad la formación que el personal de los juzgados constitucionales recibe se reduce a la que ellos mismos se financian fuera del horario laboral.

Este problema no solo disminuye la calidad del trabajo jurisdiccional, sino que lo retrasa. Los jueces deben hacer un control de calidad mucho más profundo del que normalmente realizan e incluso algunos asumen tareas que deberían delegar a su personal.

Según los propios jueces, los aspectos donde la capacitación debe enfocarse son:¹⁰²

- Teoría del Estado de Derecho
- Inducción a la justicia constitucional
- Teoría de derechos fundamentales
- Teoría de la impugnación

⁹⁹ Manual de Organización y Funciones de la Corte Superior de Justicia de Lima.

¹⁰⁰ Manual de Organización y Funciones de la Corte Superior de Justicia de Lima.

¹⁰¹ Aprobado por Resolución Administrativa N° 201-2012-CE-PJ del 24 de octubre de 2012.

¹⁰² Información extraída de las entrevistas con los ocho jueces constitucionales.

- Precedentes del Tribunal Constitucional
- Regímenes jurídicos del sistema privado y público de pensiones
- Regímenes especiales de pensiones
- Causales de improcedencia de amparo
- Medidas cautelares
- Redacción de resoluciones judiciales
- Legitimidad para obrar
- Intervención de las partes procesales
- Ejecución de sentencias
- Liquidación de devengados e intereses

El tercer problema se advierte en el *método de selección de personal*. Los jueces señalan que no tienen intervención ni decisión en la selección de su personal. Simplemente, cuando lo solicitan, le asignan el correspondiente luego de un proceso de selección en el que no intervino para establecer el perfil detallado del puesto ni los requerimientos propios de la función o especialidad.

Finalmente, el último problema encontrado es la *reiterada rotación de personal* en los juzgados. Esta es generada por dos razones: las constantes reasignaciones dentro del Poder Judicial y la renuncia del personal.

En el primer supuesto, el personal suele ser reasignado de uno a otro juzgado sin que el juez sea consultado de tal decisión. En el segundo, las bajas remuneraciones no generan incentivos de permanencia en el personal, por lo que luego de uno o dos años de trabajo toman ofertas laborales de mayor retribución económica y con perspectivas de ascenso que en el Poder Judicial no existen. En ambos supuestos, el equipo se desintegra, el proceso de formación se ve interrumpido y el ritmo del trabajo del juzgado disminuye ostensiblemente.

3.4 Notificaciones

El proceso de amparo está diseñado para ser uno de los más cortos y céleres. Sin embargo, la emisión de sentencia en primera instancia tarda dos años aproximadamente y la declaración de improcedencia casi tres meses.

El 18% del tiempo de duración transcurre notificando a las partes (ver Capítulo II). Este es un tiempo muerto que hace que el proceso se atrase generando mayor carga pendiente. La reciente implementación de la notificación electrónica podría acortar en forma significativa el tiempo de

resolución de los procesos. No obstante, para ser efectiva, esta medida debe estar acompañada de mecanismos que permitan la resolución más rápida de los procesos (como el incremento de personal o la elaboración de una mejor política de gestión), teniendo en cuenta el efecto rebote que originaría: notificar electrónicamente adelanta las respuestas que las partes darían frente a cada resolución, disminuyendo el tiempo de respuesta y aumentando la carga de trabajo del juez y de su personal.

3.5 Presentación masiva de demandas

La cantidad de demandas presentadas en los juzgados constitucionales no ha sido estable en el tiempo. Algunas demandas presentadas en masa, a las que en adelante denominaremos *olas*, han influido en la carga procesal y en el tiempo para resolver los casos en los juzgados constitucionales.

En su mayoría, las olas no han sido previsibles y se dieron como consecuencia de contextos particulares que complicaron aún más la sobrecarga procesal. Por ejemplo, esta situación se presentó en el 2013 y 2014 con la dación de los decretos legislativos N° 1132 y 1133,¹⁰³ así como con los casos vinculados con el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi).

A partir de la dación de los decretos legislativos N° 1132 y 1133, se presentaron múltiples demandas tras modificarse el régimen salarial y pensionario de la Policía Nacional del Perú (PNP) y de las Fuerzas Armadas (FFAA). Por su parte, la demora en la emisión del Certificado de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos del Fonavista generó la presentación de una cantidad significativa de demandas de cumplimiento, solicitando el otorgamiento del certificado y, con ello, recibir el monto actualizado de los aportes que los trabajadores realizaron al Fonavi.¹⁰⁴ En este último supuesto, la gran mayoría de demandas fueron declaradas improcedentes al no cumplir con los requisitos establecidos en el precedente vinculante recaído en el Expediente N° 168-2005-PC/TC.

Frente al flujo de nuevas demandas ingresadas a los juzgados constitucionales entre el 2009 y 2012, las nuevas demandas se multiplicaron por tres en los dos años siguientes. Pese a ello, no se generaron medidas para afrontar esta situación como la creación de juzgados transitorios, la asignación temporal de

¹⁰³ Publicados en el Diario Oficial *El Peruano* el 9 de diciembre de 2012.

¹⁰⁴ Ley N° 29625, Ley de devolución del dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo.

más personal, acondicionamiento de espacios para atender más expedientes, reforzamiento de mesa de partes, entre otras.

Existen también olas de casos previsibles, como la generada al inicio de año debido a la renovación de cuadros en la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, con la cual se pasa a la situación de retiro a un número importante de oficiales y suboficiales. Lo importante en este segundo supuesto es que, dada la previsibilidad, se pueden tomar precauciones que eviten o disminuyan al máximo posible la afectación del normal desempeño de los juzgados constitucionales.

3.6 Expedientes redistribuidos

En el 2014, la decisión del Consejo Ejecutivo de cerrar y luego convertir el 6to y 8vo Juzgado Constitucional del Distrito Judicial de Lima en el 7mo Juzgado Penal de San Juan de Lurigancho y 2do Juzgado Civil de Ate, respectivamente, generó la desactivación de dos juzgados especializados en materia constitucional y, con ello, una mayor carga procesal en los juzgados constitucionales restantes.

3.7 Horario de atención

Regularmente, los jueces dedican una hora durante su jornada diaria para atender a litigantes y abogados. Mediante Resolución Administrativa N° 301-2014-CE-PJ, el Consejo Ejecutivo extendió este horario a doble turno, de lunes a viernes de 8:15 a 9:15 y de 15:45 a 16:45.

Sin duda, la interacción entre el juez y quienes están detrás de cada proceso es importante pues permite acercar el servicio de justicia a la ciudadanía, contribuye a que el juez comprenda mejor el caso y opte por la mejor solución al mismo. Sin embargo, dada la coyuntura actual de los juzgados constitucionales, es necesario evaluar la pertinencia del doble turno en la atención al público. Este, lejos de beneficiar a los litigantes, los puede terminar perjudicando, toda vez que los jueces cuentan con menos tiempo para la resolución de casos.

3.8 Otros aspectos que recarga las labores de los juzgados

De manera general, los aspectos de gestión y organización del trabajo de los jueces y su personal suelen estar bastante desatendidos. Los juzgados

constitucionales no son la excepción. Se han identificado varios factores que crean ineficiencias en el manejo del tiempo y consumen recursos en forma innecesaria. Entre los principales tenemos:

- i) La obligación de foliar (en números y letras) la copia del expediente que va en apelación
- ii) La obligación de elaborar una hoja resumen del caso para ser adjuntada al expediente que es elevado en apelación
- iii) Cuando se impone una multa, es necesario fotocopiar parte del expediente para ser enviado a la unidad que registra este tipo de sanciones (cuando el personal de esta unidad podría acercarse a cada juzgado y revisar el expediente sin la necesidad de fotocopiado).

4. Medidas adoptadas para administrar la carga procesal

El Poder Judicial ha tenido dificultades en la elaboración de una política efectiva que reduzca la carga procesal en los diferentes órganos jurisdiccionales. El 16 de mayo de 2007, aprobó su Plan Nacional de Descarga Procesal,¹⁰⁵ que contiene las primeras medidas para promover la descarga procesal en el país y estuvo diseñado para ser aplicado en tres etapas: *i)* depuración y actualización de expedientes, *ii)* elaboración de inventarios de expedientes principales y cuadernos secundarios, y *iii)* descarga procesal.

La primera etapa tuvo dos procesos: la depuración y actualización. La depuración en los distintos órganos jurisdiccionales del país permitió la remisión al archivo de aquellos expedientes que se encontraban en el juzgado pese a que ya habían sido concluidos (al tener sentencia firme o al haber transcurrido en exceso el plazo para apelar la sentencia). Con la actualización se puso al día cada actuación judicial en los procesos, en forma manual y en el sistema informático.

El llevar a cabo ambas etapas permitió conocer la cantidad real de procesos pendientes en un juzgado y el avance en cada uno de ellos. Si bien su incidencia en la carga procesal fue estadística, sí permitió conocer la real situación sobre la que se estaba trabajando. El problema con esta medida fue que no consideró recursos adicionales para ponerla en práctica, lo cual significó que tanto la depuración como la actualización requirieron días

¹⁰⁵ Resolución Administrativa N° 099-2007-CE-PJ del 16 de mayo de 2007, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de mayo de 2007.

de dedicación del juez y su personal, restando el tiempo que tenían para el trámite y la resolución de los casos.

La segunda etapa consistió en inventariar expedientes y cuadernos (incidentes). En ella, se registró cada uno de los expedientes en un formato *ad hoc*. Además del número del expediente, este formato consignó la fecha de ingreso, el distrito judicial, la provincia y dependencia, así como el tipo de «proceso». ¹⁰⁶ El inventario es útil para llevar un registro actualizado de los procesos en cada juzgado.

La descarga fue la tercera etapa. A partir de los datos obtenidos en el proceso de depuración, actualización y elaboración del inventario, el Consejo Ejecutivo empezó a tomar medidas orientadas a reducir la carga procesal. Sobre este tema, se advierte que la decisión del Poder Judicial ha estado enfocada en la creación de juzgados transitorios y nuevos juzgados.¹⁰⁷ Este tipo de medidas son de corto plazo, sin mayor incidencia sobre la disminución de la carga procesal en el mediano plazo.¹⁰⁸ Para el logro de mejores resultados, las medidas de reducción de la carga procesal deberían estar acompañadas de otras que posibiliten remediar los problemas estructurales y de gestión en los juzgados constitucionales.

Ante la existencia de un Plan Nacional de Descarga se requería la creación de órganos destinados a su ejecución. Por ello, el 30 de enero de 2008, el Consejo Ejecutivo constituyó las Comisiones Nacional y Distritales de Descarga Procesal¹⁰⁹ (hoy Comisiones Nacional y Distritales de Productividad Judicial).¹¹⁰ Estos órganos tienen como finalidad conducir el seguimiento y monitoreo del proceso de descarga procesal de los órganos jurisdiccionales transitorios y permanentes a nivel nacional, y proponer al Consejo Ejecutivo las acciones complementarias que permitan operativizar adecuadamente la descarga procesal de expedientes.¹¹¹

¹⁰⁶ Casación, casación de fondo, contencioso-administrativo, apelación, inhibitoria, nulidad, queja nulidad, queja sobre casación, consulta, medidas disciplinarias, revisión, extradición, competencia y autoridad y revisión de sentencia

¹⁰⁷ Mediante Resolución Administrativa N° 029-2008-CE-PJ se crearon 81 órganos jurisdiccionales, entre juzgados y salas transitorias, en 23 distritos judiciales del Perú.

¹⁰⁸ HERNANDEZ BREÑA, Wilson. *Carga y descarga procesal: de lo general a lo particular, de lo cotidiano a lo preocupante*. Lima, Justicia Viva, 2005.

¹⁰⁹ Resolución Administrativa N° 029-2008-CE-PJ del 30 de enero de 2008, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de febrero de 2008.

¹¹⁰ Resolución Administrativa N° 376-2014-CE-PJ del 19 de noviembre de 2014, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 10 de diciembre de 2014.

¹¹¹ Resolución Administrativa N° 029-2008-CE-PJ, artículo segundo.

La actual Comisión Nacional de Productividad Judicial tiene varias funciones, todas de carácter técnico. Entre las más importantes se puede mencionar la de control y monitoreo de la producción de los juzgados, elaboración de recomendaciones directas al Presidente del Consejo Ejecutivo para la prórroga, reubicación y conversión de órganos transitorios de descarga procesal, elaboración de planes y acciones para la descarga, generación de reglas generales para la distribución de causas a los órganos jurisdiccionales transitorios, determinación del volumen de causas que debe resolver cada juzgado, entre otras.¹¹²

A su vez, las Comisiones Distritales tienen un lazo de comunicación importante con la Comisión Nacional. Entre sus competencias están la de proponer medidas sobre organización, producción, manejo y distribución de casos y órganos jurisdiccionales, así como las de monitoreo y supervisión de los órganos permanentes y transitorios.¹¹³

Con el trabajo de estas comisiones, y de las oficinas que las conforman, se elaboraron nuevos estándares. En el 2012, mediante Resolución Administrativa N° 245-2012-CE-PJ, se aprobaron los «Estándares de Expedientes Resueltos a nivel nacional» en sedes principales de las Cortes Superiores de Justicia del país.¹¹⁴ Como se observó en la Tabla N° 9 del presente capítulo, los referidos estándares establecieron el número de expedientes que un juez debería resolver en el término de un año.

El 2013 y 2014, con Resoluciones Administrativas N° 062-2013-CE-PJ¹¹⁵ y 162-2014-CE-PJ¹¹⁶, se continuó estableciendo estándares de expedientes resueltos, esta vez para órganos jurisdiccionales que no son sedes principales de las Cortes Superiores de Justicia del país y para los órganos jurisdiccionales que se encuentran bajo la aplicación de la nueva Ley Procesal de Trabajo.

En el 2014, se elaboraron también los «Estándares Anuales de Carga Procesal de Expedientes Principales» de los órganos jurisdiccionales a cargo de la Comisión Nacional de Descarga Procesal.¹¹⁷ Este instrumento es uno de los más

¹¹² Directiva N° 013-2014-CE-PJ aprobada mediante Resolución Administrativa N° 419-2014-CE-PJ del 17 de diciembre del 2014, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 31 de diciembre de 2014.

¹¹³ Directiva N° 013-2014-CE-PJ aprobada mediante Resolución Administrativa N° 419-2014-CE-PJ del 17 de diciembre del 2014, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 31 de diciembre de 2014.

¹¹⁴ Resolución Administrativa N° 245-2012-CE-PJ.

¹¹⁵ Resolución Administrativa N° 062-2013-CE-PJ.

¹¹⁶ Resolución Administrativa N° 162-2014-CE-PJ.

¹¹⁷ Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ.

importantes y establece la carga procesal mínima y máxima con la que debe contar un órgano jurisdiccional dependiendo de su instancia y especialidad.

Tabla N° 11:
Estándares anuales de carga procesal por especialidad de los órganos jurisdiccionales en sede de Corte Superior de Justicia

Especialidad	Carga Procesal Mínima	Carga Procesal Máxima
Salas Superiores		
Sala Civil	1.950	2.550
Sala Comercial (Civil)	1.235	1.615
Sala Constitucional	2.015	2.635
Sala Contencioso Administrativo	3.380	4.420
Sala de Familia	2.275	2.975
Sala Laboral	2.730	3.570
Sala Mixta	1.560	2.040
Sala Penal	780	1.020
Sala Penal (Reos Cárcel)	1.300	1.700
Sala Penal (Reos Libres)	1.365	1.785
Juzgados Especializados y Mixtos		
Juzgado Civil	520	680
Juzgado Civil Comercial	585	765
Juzgado Constitucional	845	1.105
Juzgado Contencioso Administrativo	780	1.020
Juzgado de Familia	1.040	1.360
Juzgado de Familia Civil	585	765
Juzgado de Familia Penal	585	765
Juzgado de Familia Tutelar	1.365	1.785
Juzgado de Trabajo	910	1.190
Juzgado Mixto	1.040	1.360
Juzgado Penal	650	850
Juzgado Penal (Reos Cárcel)	390	510

Juzgado Penal (Reos Libres)	715	935
Juzgados de Paz Letrados		
Juzgado de Paz Letrado - Civil	1.495	1.955
Juzgado de Paz Letrado - Familia	1.170	1.530
Juzgado de Paz Letrado – Mixto	1.300	1.700
Juzgado de Paz Letrado - Penal	1.820	2.380

Fuente: Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ

La Resolución Administrativa N° 245-2012-CE-PJ, que aprueba estos estándares, establece que la carga procesal mínima es el producto del estándar anual de resolución de expedientes incrementado en un 30%.¹¹⁸ A partir de ello, si la carga procesal de un órgano jurisdiccional es menor a la carga procesal mínima se encuentra en una situación de subcarga procesal. En la misma resolución se sostiene que esta situación requiere de «una evaluación para presentar alternativas que permitan incrementar [su carga]».¹¹⁹

En cambio, la carga procesal máxima es aquella «que debe tener un órgano jurisdiccional para que cumpla su labor de manera eficiente, es el producto de su correspondiente estándar anual de resolución de expedientes incrementado en un 70%».¹²⁰ Con ello, si la carga procesal es superior a la carga procesal máxima, el órgano jurisdiccional se encontrará en situación de sobrecarga procesal.

La propia resolución indica que si la sobrecarga procesal es generada por una elevada carga pendiente «producto de un bajo nivel resolutivo, justificaría la necesidad de ser apoyado por un órgano jurisdiccional transitorio para resolver los expedientes que se viene arrastrando de ejercicios anuales anteriores, [...] independientemente de las acciones de administración [...] y correctivas que deben disponer los órganos de control del Poder Judicial»¹²¹. Si la carga procesal es producto de elevados ingresos «implicaría que los litigantes de la jurisdicción requieren de otro órgano jurisdiccional permanente».¹²²

¹¹⁸ Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ, considerando cuarto literal a).

¹¹⁹ Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ, considerando cuarto literal a).

¹²⁰ Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ, considerando cuarto literal b).

¹²¹ Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ, considerando cuarto literal b).

¹²² Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ, considerando cuarto literal b).

Teniendo en cuenta estos estándares, se puede afirmar que desde el 2010 cada juzgado constitucional se encuentra en situación de sobrecarga procesal, la cual ha sido generada por la acumulación de casos pendientes y por el ingreso continuo de nuevas demandas.

Siguiendo el parámetro dado por el Consejo Ejecutivo, esta situación requeriría del apoyo de órganos jurisdiccionales transitorios y la creación de nuevos órganos permanentes. Sin embargo, estas medidas no han sido implementadas y, por el contrario, el Poder Judicial ha procedido a cerrar dos juzgados constitucionales.

Finalmente, mediante Resolución Administrativa N° 419-2014-CE-PJ, se aprobó la Directiva N° 013-2014CE-PJ denominada «Lineamientos Integrados y Actualizados para el Funcionamiento de las Comisiones Nacional y Distritales de Productividad Judicial y de la Oficina de Productividad Judicial». Con este documento se establecieron nuevas normas para «operativizar el Sistema de Productividad Judicial mediante la adecuada organización y funcionamiento de las Comisiones [...] y de la Oficina de Productividad Judicial [...] orientado a un efectivo seguimiento y control del desempeño del Juez y Secretario Judicial/ Relator, así como del adecuado funcionamiento y producción de los órganos jurisdiccionales liquidadores, transitorios y permanentes, respecto de sus metas anuales de producción».¹²³

La novedad de esta directiva es que, además de actualizar las competencias de las comisiones, estableció un sistema especial de medición de desempeño para el Juez y el Secretario Judicial/Relator, basándose en indicadores de producción y de carga procesal. Para una mejor ilustración se ofrece una línea de tiempo que muestra la progresiva creación de los documentos mencionados.

¹²³ Directiva N° 013-2014CE-PJ, aprobada mediante Resolución Administrativa N° 419-2014-CE-PJ.

Gráfico N° 38:
Línea de tiempo sobre documentos aprobados para la administración de la carga procesal



Fuente: Resoluciones Administrativas N° 099-2007-CE-PJ, N° 029-2008-CE-PJ, N° 245-2012-CE-PJ, N° 062-2013-CE-PJ, N° 287-2014-CE-PJ y N° 419-2014-CE-PJ

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Hasta la fecha no se tiene conocimiento de un documento oficial que sistematice las propuestas y logros de la Comisión Nacional de Producción Judicial. Lo único que se conoce de su trabajo son las resoluciones emitidas por el Consejo Ejecutivo. De la lectura conjunta de ellas es posible advertir cinco orientaciones:

- i) Se ha promovido la creación de juzgados transitorios¹²⁴
- ii) Se ha dotado de personal de apoyo para órganos con elevada carga procesal
- iii) Se han fijado estándares de resolución de procesos
- iv) Se han fijado estándares de carga procesal
- v) Se ha creado el incentivo de felicitación a jueces y auxiliares jurisdiccionales que tengan carga cero durante 5 años consecutivos.¹²⁵

Es decir, el tratamiento que el Poder Judicial le ha dado a la problemática de la elevada carga procesal se ha enfocado prioritariamente en la descarga de casos sin tomar en cuenta otras medidas que mejoren la gestión del despacho

¹²⁴ El 30 de enero de 2008, mediante Resolución Administrativa N° 029-2008-CE-PJ, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, creo 81 órganos jurisdiccionales transitorios (entre salas, juzgados especializados y/o mixtos y juzgados de paz letrados) en 23 distritos judiciales del país.

¹²⁵ Resolución Administrativa N° 231-2012-CE-PJ del 15 de noviembre de 2012.

judicial. Si el acento es la búsqueda por reducir el número de procesos sin ofrecer a los juzgados herramientas para su resolución adecuada (como capacitación permanente, establecimiento de protocolos que hagan más rápido el despacho judicial o apoyo en la gestión interna ante la llegada de demandas masivas, entre otros) no se solucionará el problema central de estos órganos jurisdiccionales.

Si bien es importante conocer cuántos casos debería tener un juez para poder realizar de manera eficiente su labor, consideramos que una mirada que se centre en la cantidad de procesos y no en las condiciones en las que los juzgados desarrollan sus funciones, podría terminar generando decisiones de gestión que perjudican la prestación del servicio de justicia.

Así, tampoco se cuenta con la información suficiente para evaluar la efectividad de estas medidas. Pero si damos una mirada a los juzgados constitucionales, es posible conocer cuántas se han aplicado y cómo esto ha favorecido a la reducción de la carga procesal. De las cinco descritas, tres han sido implementadas en los juzgados constitucionales.

La primera es la dotación de personal de apoyo. El 19 de marzo de 2015, mediante Resolución Administrativa N° 131-2015-P-CSJL/PJ, la Corte Superior de Justicia de Lima trasladó a los juzgados constitucionales 6 trabajadores:

Tabla Nº 11:
Servidores dispuestos para rotación a los juzgados constitucionales

Régimen Laboral	Cargo	Motivo	Dependencia de origen	Dependencia de destino	Mes
728 – Det.	Secretario Judicial	Rotación	2º Sala Penal Liquidadora	5º Juzgado Constitucional	Marzo
728 – Ind.	Técnico Judicial	Rotación	Mesa de partes de Salas y Juzgados Penales	1º Juzgado Constitucional	Marzo
728 – Ind.	Auxiliar Judicial	Rotación	Mesa de partes de Salas y Juzgados Penales	2º Juzgado Constitucional	Marzo
728 – Ind.	Auxiliar Administrativo III	Rotación	Mesa de partes de Salas y Juzgados Penales	9º Juzgado Constitucional	Marzo
728 – Ind.	Asistente Administrativo I	Rotación	Coordinación de Salas y Juzgados	10º Juzgado Constitucional	Marzo

*Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima:
fortaleciendo la justicia constitucional*

728 – Ind.	Técnico Judicial	Rotación	Mesa de partes de Salas y Juzgados Penales	3º Juzgado Constitucional	Marzo
------------	------------------	----------	--	---------------------------	-------

Fuente: Resolución Administrativa N° 131-2015-P-CSJLI/PJ

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Debido a lo reciente de esta última medida no ha sido posible conocer su impacto sobre la labor de los juzgados constitucionales. Sin embargo, de acuerdo con lo expresado por los jueces, no se tiene certeza sobre cuánto tiempo el juzgado podrá contar con este personal. Esta situación de incertidumbre no permite que los jueces puedan considerar a este personal en su planificación interna de trabajo pues existe el riesgo de que puedan ser rotados nuevamente.

La segunda y tercera medida que se emplearon en los juzgados constitucionales fueron los estándares de resolución de procesos y los estándares de carga procesal (aplicados a todo órgano jurisdiccional a nivel nacional). Las acciones tomadas a partir de las estadísticas generadas con estos estándares, trajeron pocos beneficios a los juzgados constitucionales. A partir de ello, se han desactivado dos juzgados bajo la justificación de una mayor necesidad de órganos jurisdiccionales en otros distritos judiciales, sin detenerse en la necesidad propia de la especialidad constitucional.¹²⁶

En la práctica no se ha priorizado a los juzgados constitucionales. Ello puede deberse a que la Comisión Nacional de Productividad Judicial, como se señaló en el apartado 1.3, únicamente consideró los expedientes en trámite y no los que están en etapa de ejecución. Este tipo de contabilidad no es la adecuada porque los procesos en ejecución también requieren de un trabajo efectivo y complejo del juez y su personal.

Cabe mencionar una medida bastante común en la política judicial: el cierre de turno de los juzgados constitucionales a inicios de año.¹²⁷ Su propósito es liberar a los jueces de conocer nuevos casos para que puedan concentrarse en sentenciar los que tienen pendientes. Esta medida alivia, momentáneamente, el ingreso de casos a los juzgados; sin embargo, debe ser acompañada de otras acciones que impacten sobre la cartera de casos que cada juzgado tramita y sobre la evolución de las nuevas demandas.

¹²⁶ Resolución Administrativa N° 201-2014-CE-PJ.

¹²⁷ Resolución Administrativa N° 421-2014-CE-PJ.

Además, este tipo de medidas afecta la especialización requerida para resolver procesos constitucionales, pues –durante el periodo de cierre– son los juzgados civiles los encargados de conocerlos.

La atípica carga procesal de los juzgados constitucionales y la importancia de los casos que ahí se conocen, sustentan la necesidad de generar un conjunto organizado de medidas específicas para juzgados de alta carga procesal. Las medidas tradicionales no han funcionado y los indicadores revisados solo dan signos de una situación que se torna más compleja e inmanejable.

5. Medidas adoptadas para reducir la carga procesal en otros países

La sobrecarga de casos y la demora de los procesos judiciales no es un problema exclusivo de nuestra realidad. La preocupación por contar con procesos más expeditivos abarca a prácticamente cualquier sistema de justicia.

En nuestro país, la realidad ha superado a la capacidad de tomar medidas efectivas que permitan evaluar la carga procesal y la dilación excesiva de los procesos. Las políticas de gestión han sido poco innovadoras y generales —asumiendo que la problemática es la misma en una u otra especialidad— y se han basado en indicadores estandarizados que miden únicamente el número de casos, pero no su duración ni las condiciones de cada especialidad y cada juzgado.

A continuación se presentan un conjunto de experiencias y medidas ejecutadas en otros países para lidiar con este mismo problema, a fin de ampliar las posibilidades de acción de las autoridades del Poder Judicial, las Cortes, los jueces y su personal.

5.1. Establecimiento de lineamientos

Uno de los aportes más importantes que se ha generado a nivel comparado es el establecimiento de lineamientos que tienen como objetivo mejorar la prestación del servicio de justicia. Estos, funcionan como directrices que permiten orientar la acción de medidas más específicas.

En la Unión Europea, los Estados miembros, cuentan con la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ, por sus siglas en inglés). La CEPEJ es un órgano técnico que pone a disposición de cada Corte y cada juez

lineamientos, indicadores, análisis de datos, definición de medidas, medios de evaluación, reportes y otros instrumentos que buscan lograr la eficiencia de la justicia en todos los Estados miembro. Como parte de su labor ha desarrollado diversos documentos marco, siendo uno de los más importantes el *Saturn Guidelines for Judicial Time Management*, (CEPEJ, 2008)¹²⁸. Este documento establece 63 lineamientos para lidiar con la excesiva duración de los procesos judiciales, problema que señala como el de mayor envergadura en gran parte de países europeos.¹²⁹

Los lineamientos del CEPEJ tienen cinco particularidades que ilustran su orientación y la diferencia en el tratamiento de la carga procesal frente a lo que se hace en el Perú. En primer lugar, hay un *enfoque transversal de la gestión del tiempo de los procesos*. Aquí la duración (corta o razonable) de un proceso es vista como un bien público. Por ello, el énfasis está en la duración y no en el número de casos resueltos. Por ejemplo, en el CEPEJ no se hace referencia a un estándar de carga cero, pues implícitamente se reconoce que no es siempre posible ni deseable (puede generar incentivos negativos para resolver más casos en desmedro de la calidad). El enfoque está puesto en cómo lograr gestionar adecuadamente el tiempo para resolver casos simples, complejos, urgentes, etcétera.

En segundo lugar, a diferencia del caso peruano donde las mediciones para evaluar juzgados, jueces y carga se basan en el número de casos, *el enfoque del CEPEJ parte de la duración de los procesos*. Ese es el estándar de medición, y no la simple contabilización de expediente que tiene cada juez. Su objetivo es una justicia rápida, no necesariamente una con menos casos.

En tercer lugar, *los estándares de duración de procesos, las mediciones y los instrumentos que propone son distintos para diferentes procesos, especialidades y materias*, así como para procesos que revistan urgencia, como lo sería el amparo en el caso peruano.

En cuarto lugar, *la responsabilidad del cumplimiento de los estándares de duración de los procesos y su incumplimiento es compartida*: jueces, administradores de la Corte, autoridades de las Cortes y el Poder Judicial. En el caso peruano, la responsabilidad es exclusiva del juez o en ocasiones de alguna de las personas

¹²⁸ European Commission for the efficiency. En: <http://bit.ly/1C6xoLH>. Consultado: 01/09/2015

¹²⁹ Luego publicó un documento sobre cómo implementar 15 de estos Lineamientos (CEPEJ, 2011. En: <http://bit.ly/1C6xzXc>) y poco después otro documento similar con comentarios y ejemplo (CEPEJ, 2012. En: <http://bit.ly/1C6AuiL>). Consultado: 01/09/2015

que trabajen en su despacho, sobre quienes muchas veces recae la labor de control y sanción que ejerce la ODECMA sin considerar la posibilidad real del juez de producir más casos en menos tiempo.

En último lugar, *si bien este enfoque prioriza la eficiencia, la base está en un conjunto de derechos subyacentes* como el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, el derecho de las partes a estar informado sobre los problemas que causen retraso en sus procesos, el derecho a que los procesos que revistan urgencia sean resueltos en tiempos óptimos, entre otros.

De los lineamientos que establece el CEPEJ, 26 son de particular interés para el caso peruano, los cuales deben ser tomados a manera de guías para ampliar la discusión sobre las medidas posibles no solo al nivel de los juzgados constitucionales sino también al nivel del Poder Judicial en general. A continuación se detallan.

- **Principios generales**

- **Transparencia y predictibilidad:**

1. Los usuarios deben ser informados, por los medios que sean convenientes, sobre los aspectos relevantes que influyen en la duración de los procesos
2. La duración de los procesos debe ser previsible
3. Las estadísticas y la data sobre la duración de los procesos (por tipo de materia) debe ser de acceso público

- **Duración óptima**

4. La duración de los procesos debe ser apropiada
5. La gestión del tiempo para los procesos judiciales debe ser determinada en forma imparcial objetiva, evitando diferencias en casos similares

- **Planificación y recojo de data**

6. La duración de los procesos debe ser planificada, tanto al nivel general (estimación de duración promedio por tipos de casos) y al nivel específico (por cada proceso)
7. La duración de los procesos debe ser monitoreada mediante un sistema de recolección de información integral y adecuadamente definido. Este sistema debe proporcionar información detallada de cada procedimiento e identificar dilaciones excesivas

- **Flexibilidad**
 - 8. La gestión del tiempo de los procesos judiciales debe ajustarse a las necesidades concretas de cada procedimiento, prestando especial atención a las necesidades de los usuarios
 - 9. Los plazos legales para un proceso instaurados por norma deben ser tomados con precaución en atención de exigencias de casos concretos. Es importante monitorear y evaluar continuamente los plazos legales
 - 10. Los casos determinados como urgentes por la legislación (como es el caso de los amparos) deben tener un tratamiento especial en función de la prioridad que se les ha dado
- **Colaboración y actores de interés**
 - 11. La responsabilidad por la duración óptima y previsible de los procesos debe ser responsabilidad de todas las instituciones y personas que participan en el diseño, regulación, planificación y en la realización del mismo proceso
 - 12. Los Lineamientos acá descritos deben ser tomados por los hacedores de política, los legisladores y todas las autoridades responsables por la administración de justicia
 - 13. Los responsables de cada entidad del sistema de justicia tienen la obligación de asegurar los medios y las condiciones necesarias para la apropiada gestión del tiempo y para la apropiada toma de decisiones
- **Lineamientos para legisladores y gestores de política judicial**
 - **Recursos**
 - 14. El sistema de justicia debe contar con los recursos suficientes para poder cumplir con procesos en tiempo óptimo. Los recursos deben ser distribuidos en función a las necesidades y deben ser empleados en forma eficiente
 - 15. Se debe contar con recursos para ser empleados en caso que la carga procesal aumente en forma inesperada y rápida
 - **Organización**
 - 16. Las Cortes deben estar organizadas en forma tal que se favorezca la gestión eficiente del tiempo
 - 17. El Poder Judicial debe contar con una unidad definida con la responsabilidad de gestión del tiempo que analice la duración, analice tendencia, anticipé cambios y prevenga problemas relativos a la duración de los procesos

18. Todos los cambios con implicancias en la organización de las Cortes y los juzgados deben ser evaluados en términos del impacto que pueden generar sobre la duración de los procesos judiciales

- **Legislación**

19. La emisión de toda norma o decisión que afecta al sistema de justicia debe ser evaluada en términos del impacto que tendrá sobre el volumen de casos nuevos, la transferencia de casos de una especialidad a otra, y evitar cambios que tengan un alto costo en términos de sobrecarga procesal y retrasos

20. Las autoridades judiciales y los usuarios del sistema de justicia deben ser advertidos con anticipación de cambios que afecten la eficiencia de los juzgados y la duración de los procesos

- **Procedimiento**

21. Las reglas o actos procesales deben procurar los tiempos de resolución óptimos de los procesos. Cualquier regla que afecte innecesariamente su duración debe ser eliminada o modificada

- **Lineamientos para las autoridades judiciales**

- **Medidas a tomar**

22. Si la duración de un proceso excede los estándares establecidos, se debe tomar acciones para remediar las causas de este problema

23. Se debe prestar particular atención a los casos cuya duración viole el derecho humano a un proceso en tiempo razonable

24. El monitoreo debe asegurar que los tiempos de inactividad procesal en los procesos no sean excesivamente largos y, cuando tales tiempos sean importantes, se deben tomar medidas para reducirlos y compensarlos

- **Accountability**

25. Todas las personas afectadas por un proceso que dure más allá de los estándares debe contar con canales para solicitar explicaciones y plantear quejas

26. Debe haber una responsabilidad institucional por las demoras

5.2. Propuestas en base a los lineamientos

Los lineamientos del CEPEJ no son de corte enunciativo. Los Estados están en la obligación de tomar medidas para cumplirlos y la misma institución desarrolla y provee herramientas para tales fines. Las distintas experiencias para alcanzar cada lineamiento son diversas y bastante interesantes. Detallamos algunas a continuación (CEPEJ, 2012).

Los lineamientos reconocen que no todos los procesos pueden ser culminados dentro de los plazos legales ni en tiempos cortos. Por ello, existe la necesidad de fijarse el objetivo de lograrlo en un cierto grupo de casos (cada vez mayor). En esa línea, una de las Cortes distritales en Dinamarca se puso como objetivo que el 58% de los casos civiles terminen en menos de 1 año y que el 63% de los casos penales sean resueltos en 2 meses.

Muy distinto es el escenario que vemos en el Perú, en el que las metas se fijan sobre cuántos casos se resuelven al margen de cuándo hayan ingresado al sistema. Bajo un sistema similar al de Dinamarca, en Finlandia se usan los objetivos de tiempo para negociar aumentos en la asignación presupuestal. Cada juez está involucrado en el proceso de fijación de sus propios objetivos de tiempo. En Inglaterra se han creado *fast-tracks* (vías rápidas) para ciertos casos equivalentes a las faltas en el caso peruano. Esto permite el tratamiento más expeditivo de la demanda.

La determinación de objetivos tan concretos solo se puede hacer si previamente existe un sistema que registra y reporta la duración de cada proceso. En países como Georgia o Irlanda están en tránsito hacia lo primero, pero por lo pronto ya cuentan con sistemas para medir periódicamente la duración total y parcial de cada proceso judicial (un símil es el análisis de tiempos hecho en este informe).

En forma paralela a la gestión del tiempo de los procesos está la gestión del despacho judicial. Es decir, el cómo cada juez y su personal se organizan para sacar cada auto, resolución, audiencia, notificación y en general cada acto procesal. La lección que dejó Finlandia es la del trabajo colaborativo con los jueces y el personal externo con experiencia en diseño logístico y manejo de estadísticas. Sin modificar ninguna norma ni acto procesal, se rediseñó el circuito interno por el que cada expediente pasa. El rediseño se acompañó de tecnologías de información para el seguimiento de tiempos y el progreso de cada caso. Asimismo, se crearon protocolos para priorizar casos diferenciados por tipos de casos.

Si bien las sentencias son de los jueces, los problemas que vienen con la dilación son vistos como compartidos. En Finlandia, se han implementado discusiones periódicas entre jueces y abogados locales para obtener ideas y lineamientos sobre cómo mejorar la eficiencia de la justicia, incluyendo la obtención de procesos más cortos. Un enfoque similar se da en Alemania. La Corte Regional de Apelaciones de Stuttgart realizó reuniones periódicas para discutir la satisfacción de los usuarios y su percepción sobre los problemas en la entrega del servicio de justicia que hacen los jueces.

Parte esencial de la necesidad de proteger y garantizar ciertos derechos está en un ámbito tan distinto como el de la estadística. Algunas Cortes en Italia y Georgia han provisto a sus jueces de sistemas que les alertan en tiempo real sobre los plazos de cada proceso y su vencimiento. En Noruega se ha implementado este mismo sistema, con el valor agregado que este produce reportes automatizados sobre la duración de los procesos por cada juez, y los documentos que son entregados a los jueces coordinadores, a los administradores y a cada juez.

En el distrito judicial de Dorneck-Thierstein en Suiza, el monitoreo se hace sobre casos puntuales. Cada seis meses, se elabora una lista de los casos que llevan en el sistema más de dos años. Luego, los jueces deben explicar las demoras, con el objetivo de justificar pero también de plantear soluciones para cada caso. En el caso del Reino Unido, el monitoreo no solo ha sido diseñado para identificar casos con dilación, sino que cuando ésta es detectada, el administrador de la Corte tiene la obligación de elaborar recomendaciones para rectificar el problema, lo cual incentiva mayor pro actividad y acción en etapas tempranas de la dilación judicial.

El uso de la estadística sobre la duración de los procesos no solo se da hacia dentro de las instituciones judiciales. Los ciudadanos también deben ser informados, pues ello no solo garantiza transparencia sino que además abre la posibilidad de rendir cuentas hacia la ciudadanía. En ese sentido, la Corte de Turín, en Italia, publica periódicamente información estadística sobre la productividad de cada uno de jueces, lo que genera además un efecto de competición entre los mismos. En Finlandia, la información estadística sobre duración de procesos se obtiene mensualmente y se envía con esa misma periodicidad a jueces y personal judicial. Luego, a fin de cada año, publican un reporte agregado sobre el tema. Austria es uno de los países con un uso más avanzado de la tecnología de información. En este país algunas demandas se pueden presentar vía Internet. Este mismo medio se usa para que los jueces intercambien información con las partes.

La acumulación de casos por trabajar aumenta el tiempo de inactividad procesal; es decir, aumenta el tiempo entre un acto y otro. La inactividad procesal es natural y se da durante las notificaciones, el tiempo hasta la fijación de la fecha de audiencia o su realización, el tiempo para notificar la contestación al demandado o, incluso, el tiempo hasta la sentencia. En la medida de que hayan más casos, la inactividad procesal será más fuerte y la duración promedio de un proceso será cada vez mayor. Dentro de los cientos o miles de procesos que dirige un juez, es poco probable que se identifique rápidamente estos casos.

En vista de ello, la Corte de Linz de Austria implementó un sistema de identificación de inactividad procesal. Cada vez que un caso alcanzaba los tres meses sin actividad, aparecía automáticamente en una lista que mensualmente se entregaba al titular de la Corte, a los jueces y su personal para tomar las medidas necesarias. Un sistema similar funciona en Lituania y en República Checa. Pero en este último, hay una diferencia. Los casos sin actividad (por dos meses) aparecen marcados con un color distinto cuando el juez abre su sistema de gestión de casos.

Desde otro ángulo, en Georgia se implementó un sistema para evitar tiempos de inactividad por reprogramación de audiencias. Cuando las audiencias se frustran, el horario de la reprogramación (día y hora) es fijada inmediatamente, lo que permite que probablemente una de las partes se entere inmediatamente (quien sí asistió a la audiencia), ahorrando además una de las notificaciones.

En suma, las posibilidades de tratamiento de la carga procesal son diversas. Pero por encima de todo, como remarca el CEPEJ, lo importante es que exista liderazgo y compromiso en los jueces y, sobre todo, en las autoridades que dirigen las Cortes y el Poder Judicial, para poder enfrentar este tipo de problemas.

CAPÍTULO V

LÍNEAS JURISPRUDENCIALES EN LOS PROCESOS DE AMPARO

En un sistema de justicia es deseable que las resoluciones emitidas por los órganos judiciales tengan un alto grado de predictibilidad. Esta robustece el principio-derecho a la igualdad, pues garantiza la misma respuesta jurídica en casos similares y proporciona criterios claros a los justiciables sobre cómo se resolverán las pretensiones que sometan al Poder Judicial. También contribuye a desincentivar la presentación de demandas que tienen gran probabilidad de no ser amparadas.

El presente capítulo tiene como propósito evaluar las líneas jurisprudenciales de los juzgados constitucionales del Distrito Judicial de Lima en el marco de los procesos de amparo. Para tal fin, se analizaron 116 sentencias¹³⁰ emitidas el 2014, que permitieron conocer qué tan predecibles son los jueces y los criterios jurídicos utilizados para justificar sus decisiones. Estas resoluciones también brindaron información sobre la conducta procesal de los justiciables.

Teniendo en cuenta cuáles son las materias y las entidades más demandadas en el proceso de amparo, el análisis comprendió: *i)* los procesos previsionales iniciados contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP); *ii)* los procesos promovidos contra la Policía Nacional del Perú (PNP) y las Fuerzas Armadas (FF.AA); y *iii)* los procesos de amparo contra resoluciones judiciales.

1. Procesos previsionales en los que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) fue demandada

En este apartado se evaluará la forma de resolución y los criterios utilizados por los jueces constitucionales en los procesos en los que: *i)* el demandante no acreditó los aportes pensionarios; *ii)* se demandó el otorgamiento de una pensión de invalidez como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedad profesional; *iii)* la ONP no reconoció una pensión pese a existir disposiciones normativas y/o jurisprudenciales que establecen lo contrario; y *iv)* el demandante no cumplió con los requisitos básicos que exigen las normas que regulan su pedido.

¹³⁰ Cabe señalar que de las 116 sentencias, 21 resolvieron casos con un porcentaje menor de incidencia en los juzgados constitucionales. Por ello, no son desarrollados en el presente capítulo.

1.1. Criterios jurisprudenciales en los procesos en los el demandante no acreditó aportes pensionarios

El otorgamiento de una pensión está sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, siendo los más importantes tener una edad específica y haber efectuado un determinado número de aportes correspondiente al régimen pensionario al que pertenece el demandante.

En la mayoría de los casos, los años de aportes son los que representan mayor dificultad probatoria. En efecto, los demandantes presentaron medios probatorios que no generaron convicción en el juez sobre el periodo de aportes o no presentaron documento alguno que sirva de sustento a su pretensión.

Así tenemos las siguientes situaciones:¹³¹

- El demandante presentó declaraciones juradas, que aluden al periodo laborado y suscritas por él mismo
- El demandante presentó certificados de la Caja Nacional de Seguro Social Obrero o del Seguro Social del Empleado, que dan cuenta solo de la fecha de inscripción en el sistema de seguros y no del periodo total de aportaciones
- El demandante presentó todos los documentos en copias simples
- El demandante presentó un documento original, sin adjuntar información adicional que la confirme¹³²
- El demandante presentó certificados de trabajo que no hacen referencia a periodo alguno o que no se encuentran firmados.

Cuando se dio alguno de estos supuestos, el juez desestimó la demanda porque no se acreditó el periodo de aportes que el demandante refería haber efectuado. En estos casos, el juez respaldó su decisión en el precedente vinculante recaído en el Expediente N° 04762-2007-PA/TC y su resolución aclaratoria,¹³³ en la cual el Tribunal Constitucional fijó las siguientes reglas:

¹³¹ Los expedientes en los que se presentó esta problemática fueron los siguientes: 615-2012-2, 2834-2012-2, 8300-2013-2, 11830-2013-3, 13282-2014-3, 8298-2013-3, 2780-2013-4, 7825-2013-4, 11732-2014-4, 20442-2012-4, 41076-2013-4, 30028-2013-5, 8944-2013-9, 23819-2010-9, 2240-2013-9, 8428-2012-9, 17756-2011-7, 6390-2012-10, 834-2014-10.

¹³² En estos casos, el Tribunal Constitucional determinó que la presentación de un solo documento original no era suficiente para acreditar el periodo de aportaciones debido a que, durante el desarrollo de algunos procesos de amparo en materia pensionaria, había podido detectar documentos falsos o contradictorios presentados por los demandantes (sentencia recaída en el expediente N° 04762-2007-PA/TC. Fundamentos jurídicos N° 22 y 25)

¹³³ La resolución aclaratoria es del 16 de octubre de 2008.

- i) Para acreditar la existencia del periodo de aportaciones no reconocido por la ONP, el demandante puede presentar:¹³⁴
 - Certificado de trabajo
 - Boletas de pago de remuneraciones
 - Libros de planillas de remuneraciones
 - Liquidación de tiempo de servicios o de beneficios sociales
 - Constancias de aportaciones de la Oficina de Registro y Cuenta Individual Nacional de Empleadores y Asegurados (Orcinea), del ex Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), de EsSalud, entre otros.
- ii) Cuando se presenten solo copias simples de estos documentos, el juez no los considerará como prueba que acredite el tiempo de aportaciones.¹³⁵ Las copias simples solo serán válidas cuando sirvan de sustento de otros documentos presentados en original o copia fedateada.¹³⁶
- iii) Cuando se presente un documento original, legalizado o fedateado con el que se pretenda acreditar el periodo de aportaciones, el juez deberá requerir al demandante documentación adicional que lo sustente. Esta documentación podrá ser presentada en original, copia legalizada, fedateada o simple.¹³⁷

Como se ha indicado, los jueces constitucionales aplican los criterios vinculantes dados por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, no existe uniformidad en el modo de conclusión del proceso pues algunas demandas fueron declaradas improcedentes¹³⁸ y otras infundadas.¹³⁹

¹³⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 04762-2007-PA/TC. Fundamento jurídico N° 26. Cabe señalar que tres años después de la emisión de esta sentencia se publicó la Ley N° 29711 que modifica el artículo 70º del Decreto Ley 19990 y establece a estos documentos como medios probatorios idóneos y suficientes para probar periodos de aportaciones.

¹³⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución aclaratoria de la sentencia recaída en el Expediente N° 04762-2007-PA/TC. Fundamento jurídico N° 8.

¹³⁶ Ibíd.

¹³⁷ Ibíd.

¹³⁸ Los expedientes en los que la demanda se declaró improcedentes fueron: 615-2012-2, 2834-2012-2, 8300-2013-2, 11830-2013-3, 13282-2014-3, 30028-2013-5, 8944-2013-9, 6390-2012-10 y 834-2014-10.

¹³⁹ Los expedientes en los que la demanda se declaró infundada fueron: N° 08298-2013-3, 41076-2013-4, 7825-2013-4, 2780-2013-4, 20442-2012-4, 11732-2014-4, 17756-2011-7, 23819-2010-9, 2240-2013-9, 8428-2012-9. En estos casos el juez consideró que las pruebas existentes acreditaban que el demandante no cumplía con el periodo de aportaciones. Asimismo, también tomaba en cuenta las características de algunos documentos que cuestionaban su veracidad, o las labores de verificación por parte de la ONP (en las que se constataba que el empleador y los documentos del mismo eran inubicables).

Al respecto, cabe señalar que –de acuerdo con el precedente vinculante anotado– una demanda es manifiestamente infundada cuando: *i)* el demandante solicita el reconocimiento de años de aportaciones y no ha cumplido con presentar prueba alguna que sustente su pretensión; *ii)* de la valoración conjunta de los medios probatorios aportados se llega a la convicción de que no se acredita el mínimo de años de aportaciones para acceder a una pensión de jubilación; y/o *iii)* se presentan certificados de trabajo que no han sido expedidos por los ex empleadores sino por terceras personas.¹⁴⁰

Es importante tener en cuenta que un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión cierra la posibilidad del demandante para discutirla en un proceso idóneo que cuente con una etapa probatoria amplia.¹⁴¹ Por ello, en los casos en los que el demandante no logre generar en el juez la suficiente convicción probatoria sobre el periodo de aportaciones, la demanda será declarada improcedente dejando expedito el derecho del demandante para ventilar su pretensión en un proceso adecuado.¹⁴²

Independientemente del modo de conclusión del proceso, en aquellos casos en los que los medios probatorios no cumplan con estos criterios jurisprudenciales, se puede anticipar que la demanda no va a prosperar. Pese a ello, se siguen presentando demandas sin los medios probatorios necesarios para sustentar la pretensión.

Esta situación queda demostrada con lo indicado en el Capítulo I, el cual da cuenta del alto índice de improcedencias tras considerar que existen otras vías procedimentales e igualmente satisfactorias para discutir la pretensión. Esta insistencia acarrea costos —en tiempo y recursos— y carga procesal para los juzgados constitucionales, lo cual perjudica su adecuado funcionamiento.

Por tanto, queda claro la observancia de esta línea jurisprudencial por los jueces constitucionales. También es importante que los letrados cumplan un

¹⁴⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 04762-2007-PA/TC. Fundamento jurídico N° 26.

¹⁴¹ Como un proceso contencioso administrativo.

¹⁴² Cabe señalar que en la resolución aclaratoria de la sentencia recaída en el expediente N° 04762-2007-PA/TC el Tribunal señala que la demanda será declarada improcedente en los procesos de amparo en los que se haya solicitado al demandante documentación adicional y ésta no haya sido presentada y en los que el demandante no logre generar en el juez la suficiente convicción probatoria para demostrar los periodos de aportaciones. Si bien este considerando no forma parte del precedente vinculante debe ser considerado por los jueces al momento de resolver.

rol orientador a fin de evitar que sus patrocinados transiten innecesariamente por un proceso que anticipadamente saben que no prosperará.

1.2. Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que se demandó el otorgamiento de una pensión de invalidez como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedad profesional

Este grupo de procesos se encuentra vinculado con el otorgamiento de pensión por enfermedad profesional o por invalidez.¹⁴³ Se destaca, por el número de casos, aquellos iniciados por ex mineros que contrajeron enfermedades propias de la labor que realizan.¹⁴⁴

La evaluación permite advertir un importante grado de coherencia en las decisiones de cada juzgado. Las reglas aplicables están referidas a la forma con que se acredita la enfermedad que padece el demandante y al monto al que asciende la pensión de invalidez, sobre la base de la normativa aplicable y los precedentes vinculantes¹⁴⁵ del Tribunal Constitucional. Estos criterios son:

- i) Cuando se solicita el otorgamiento de una pensión vitalicia (Decreto Ley 18846) o pensión de invalidez (Ley N° 26790), la enfermedad profesional únicamente podrá ser acreditada con un examen o dictamen médico emitido por una Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades del Ministerio de Salud, de EsSalud o de una EPS (artículo 26º del Decreto Ley 19990).
- ii) El derecho a la pensión se genera con la fecha de emisión del dictamen o el certificado médico emitido por la Comisión Médica Evaluadora o Calificadora de Incapacidades.¹⁴⁶

¹⁴³ Bajo los regímenes del Decreto Ley N° 18846 o de la Ley N° 26790.

¹⁴⁴ Los expedientes en los que se presentó esta problemática fueron los siguientes: 14293-2011-2, 28171-2013-2, 30285-2013-5, 12920-2010-9, 13214-2013-9, 20368-2012-9, 23813-2014-7, 6326-2013-7, 23300-2014-10, 4831-2014-10.

¹⁴⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencias recaídas en los expedientes N° 2513-2007-PA/TC, N° 6612-2005-PA/TC y N° 10087-2005-PA/TC. Los criterios desarrollados en estos precedentes también sustentaron diversas sentencias, como las recaídas en los Expedientes N° 100063-PA/TC y N° 5218-2009-PA/TC.

¹⁴⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 2513-2007-PA/TC. Parte resolutiva punto 2 literal p.

- iii) De existir contradicción entre los medios probatorios dirigidos a acreditar la enfermedad profesional la demanda deberá ser declarada improcedente, pues el proceso de amparo no cuenta con etapa probatoria.¹⁴⁷
- iv) En los supuestos de neumoconiosis,¹⁴⁸ antracosis y asbestosis, el nexo de causalidad entre las condiciones de trabajo y la enfermedad se presumen, siempre y cuando el demandante haya desempeñado las actividades de trabajo de riesgo previstas en el anexo 5 del Decreto Supremo 009-97-SA,¹⁴⁹ toda vez que son enfermedades irreversibles y degenerativas causadas por la exposición a polvos minerales esclerógenos.¹⁵⁰
- v) En el supuesto de hipoacusia la relación de causalidad entre la enfermedad y las condiciones de trabajo no se presume, debe ser probada.¹⁵¹
- vi) Los montos de pensión mínima establecidos en la Cuarta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 817 para los regímenes a cargo de la ONP, no son aplicables a la pensión vitalicia del Decreto Ley N° 18846 (ni a su sustitutoria, pensión de invalidez de la Ley N° 26790).¹⁵²
- vii) A las pensiones reguladas por el Decreto Ley N° 18846 o la Ley N° 26790 tampoco le son aplicables los topes de pensión máxima establecidos por el Decreto Ley N° 25967.¹⁵³

¹⁴⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 2513-2007-PA/TC. Parte resolutiva punto 2 literal n.

¹⁴⁸ Como se menciona en el tercer fundamento jurídico de la resolución N° 4 del expediente N° 28171-2013 del Segundo Juzgado Constitucional del Distrito Judicial de Lima, la neumoconiosis (silicosis) es una «afección respiratoria crónica progresiva, degenerativa e incurable que tiene cuatro estadios de evolución y es producida por la inhalación, retención y reacción pulmonar al polvo de diversas sustancias minerales, especialmente de sílice cristalina por períodos prolongados. El trastorno funcional más frecuente de la dolencia es la alteración ventilatoria producida por la formación de tejido cicatricial en los pulmones, que provoca la pérdida de su elasticidad, requiriéndose de un mayor esfuerzo para respirar».

¹⁴⁹ Entre las actividades de trabajo de riesgo que se señalan en el anexo están: extracción y aglomeración de carbón, piedra y lignito, extracción de minerales de uranio y torio, extracción de minerales de hierro, extracción de minerales metalíferos no ferrosos, extracción de madera, entre otros.

¹⁵⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 2513-2007-PA/TC. Parte resolutiva punto 2 literal i.

¹⁵¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. op. cit. Parte resolutiva punto 2 literal j.

¹⁵² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. op. cit. Parte resolutiva punto 2 literal k.

¹⁵³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00760-2011-PA/TC. Fundamento jurídico N° 7.

- viii) Procede el aumento de la pensión de invalidez vitalicia si se acredita el aumento del grado de incapacidad del asegurado.¹⁵⁴
- ix) No existe plazo de prescripción para solicitar el otorgamiento de una pensión vitalicia conforme al Decreto Ley N° 18846.¹⁵⁵

Por consiguiente, consideramos importante que la ONP, las compañías de seguros y los demandantes tengan en cuenta estos criterios vinculantes al momento de solicitar u otorgar derechos pensionarios de esta naturaleza.

1.3 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que la ONP no reconoció una pensión pese a existir disposiciones normativas y/o jurisprudenciales que establecen lo contrario

También se han identificado un grupo de casos en los que la ONP denegó la pensión pese a que –conforme a la normativa aplicable y los criterios del Tribunal Constitucional– debió otorgarla.¹⁵⁶ Estos procesos fueron los siguientes:

- i) La ONP denegó la pensión pese a que el periodo de aportes se encontraba acreditado:
- Proceso en el que obraba una sentencia¹⁵⁷ con calidad de cosa juzgada que reconocía los períodos de aportación (Expediente N° 43235-2013, 5to Juzgado Constitucional).
 - Proceso en el que obraba una resolución de la Superintendencia de Banca y Seguros que acreditaba de manera fehaciente que el solicitante era una beneficiario de un cese colectivo, a efectos de la aplicación del artículo 44° del Decreto Legislativo N° 19990 (Expediente N° 22618-2014, 5to Juzgado Constitucional).

¹⁵⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. op cit. Parte resolutiva punto 3 literal b.

¹⁵⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. op cit. Parte resolutiva punto 2 literal a.

¹⁵⁶ Los expedientes en los que se presentó esta problemática fueron los siguientes: 19587-2012-2, 17141-2012-3, 42751-2013-3, 18846-2012-3, 11897-2011-5, 9310-2010-5, 283-2014-5, 43235-2013-5, 22618-2014-5, 26877-2013-5, 17277-2012-5, 9394-2012-7, 18953-2012-7, 23300-2014-10, 19891-2010-10, 5074-2014-10, 14129-2014-10.

¹⁵⁷ Sentencia del 19 de setiembre del 2007, expedida en el proceso laboral seguido por Fausto Condori Guzmán contra su ex empleadora Cooperativa de Servicios Especiales Los Naranjos.

- Proceso en el que la ONP rechazó la solicitud de pensión, aun cuando en una resolución administrativa¹⁵⁸ se había reconocido el tiempo necesario de aportes para su otorgamiento (Expediente N° 9394-2012, 7mo Juzgado Constitucional).
- Proceso en el que se denegó la pensión de viudez, pese a que la ONP había reconocido pensión de jubilación al causante y estaba acreditado que la solicitante era su derechohabiente-viuda (Expediente N° 19891-2010, 10mo Juzgado Constitucional).
- Proceso en el que se denegó pensión de invalidez (Ley N° 26790) aun cuando la ONP había señalado en una constancia que la empresa para la cual trabajaba el solicitante era cliente regular de la ONP, a efectos de la cobertura del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (Expediente N° 9310-2010, 5to Juzgado Constitucional).

ii) La ONP denegó la pensión de invalidez por accidentes de trabajo o por enfermedad profesional:¹⁵⁹

- Proceso en el que la ONP no otorgó al solicitante la renta vitalicia aduciendo que había transcurrido el plazo de prescripción a que se refiere el artículo 13º del Decreto Ley N° 18846, pese a que el Tribunal Constitucional¹⁶⁰ ha establecido que no existe plazo de prescripción para solicitar el otorgamiento de una pensión vitalicia (Expediente N° 14293-2011, 2do Juzgado Constitucional).
- Proceso en el que no se reconoció la plena eficacia del dictamen emitido por una Comisión Evaluadora de Enfermedades Profesionales (Expediente N° 30285-2013, Quinto Juzgado Constitucional y Expediente N° 12920-2010, 6to Juzgado Constitucional).
- Proceso en el que se aplicó a las pensiones vitalicias o de invalidez el tope máximo previsto en el Decreto Ley N° 25967, pese a que el Tribunal ha establecido que esta Ley no es aplicable al régimen de

¹⁵⁸ Resolución Administrativa N° 47713-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990.

¹⁵⁹ Cabe anotar que las sentencias analizadas no siempre hicieron constar, o lo hicieron de forma muy sucinta, los argumentos de la parte demandada, la ONP, tanto en el procedimiento administrativo seguido ante esta entidad o en la contestación de la demanda.

¹⁶⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 06612-2005-AA/TC.

pensión vitalicia o de invalidez¹⁶¹ (Expedientes N° 13214-2013 y 20368-2012, 6to Juzgado Constitucional y Expediente N° 23300-2014, 10mo Juzgado Constitucional).

iii) La ONP denegó la pensión aunque el solicitante reúne los requisitos para su otorgamiento:

- El demandante, quien solicitó pensión de jubilación minera, había cumplido los 55 años de edad durante la vigencia del Decreto Supremo N° 011-74-TR,¹⁶² el cual le era aplicable (Expediente N° 42751-2013, 3er Juzgado Constitucional).
- El demandante cumplió 60 años de edad antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley N° 25967,¹⁶³ por lo que, habiendo aportado durante 5 años, le correspondía el otorgamiento de una pensión de jubilación reducida conforme al artículo 42º del Decreto Ley N° 19990¹⁶⁴ (Expediente N° 18846-2012, 3er Juzgado Constitucional).
- Para el otorgamiento de la pensión de invalidez, al demandante se le aplicó el Decreto Ley N° 18846, cuando la norma aplicable era la Ley N° 26790, vigente al momento de emitirse el certificado de invalidez, es decir, el 19 de setiembre de 1998 (Expediente N° 11897-2011, 5to Juzgado Constitucional).

Los jueces constitucionales declararon fundada la demanda en los casos descritos. En la medida que existen criterios claros sobre la materia, es necesario que la ONP los incorpore en sus decisiones, en aras de no supeditar el goce del derecho a la pensión a su declaración a nivel judicial, obligando al justiciable a transitar innecesariamente por un proceso judicial.

¹⁶¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 760-2011-PA/TC.

¹⁶² Reglamento del Decreto Ley N° 19990, que regula el Sistema Nacional de Pensiones de Seguridad Social.

¹⁶³ Modifican el goce de pensiones de jubilación que administra el Instituto Peruano de Seguridad Social – IPSS.

¹⁶⁴ Decreto Ley N° 19990, El Gobierno Revolucionario crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.

Artículo 42.- Los asegurados obligatorios así como los asegurados facultativos a que se refiere el inciso b) del artículo 4, que acrediten las edades señaladas en el artículo 38, que tengan cinco o más años de aportación pero menos de quince o trece años según se trate de hombres o mujeres, respectivamente, tendrán derecho a una pensión reducida equivalente a una treintava o una veinticincoava parte respectivamente, de la remuneración o ingreso de referencia por cada año completo de aportación.

1.4 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que el demandante no cumplió con los requisitos básicos que exigen las normas que regulan su pedido.

Aquí se agrupan aquellos procesos en los que el demandante, aún cuando pudo acreditar los hechos invocados, no cumplió con los requisitos exigidos por la normativa aplicable.¹⁶⁵ Estos casos fueron los siguientes:

- El demandante no acreditó el periodo de 12 meses de aportaciones dentro de los 36 meses anteriores a aquél momento en que se produjo la invalidez, tal como lo exige el artículo 25º literal b del Decreto Ley N° 19990 (Expediente N° 19579-2014, 3er Juzgado Constitucional).
- El demandante no cumplió con el porcentaje de menoscabo que exige el Decreto Supremo N° 003-98-SA para acceder a una pensión de renta vitalicia (Expediente N° 19867-2013, 3er Juzgado Constitucional).
- El demandante no tomó en cuenta la fecha de vigencia de la norma que invocó. Por ejemplo, se solicitó la aplicación del régimen especial de jubilación previsto en el Decreto Ley N° 19990, pese a que nació en fecha posterior a aquella que determinó la norma para su aplicación (1 de julio de 1931).¹⁶⁶ (Expediente N° 14630-2013, 9no Juzgado Constitucional).

En estos casos, las demandas fueron declaradas infundadas. Queda claro que las pretensiones no tuvieron sustento legal, por tanto, no debieron promoverse procesos constitucionales.

¹⁶⁵ Los expedientes en los que se presentó esta problemática fueron: 9330-2011-2, 19579-2014-3, 19867-2013-3, 18926-2012-4, 12331-2011-5, 23819-2010-9, 26288-2014-7, 15000-2011-7, 2336-2011-10, 10407-2011-10, 17855-2012-10.

¹⁶⁶ Decreto Ley N° 19990, El Gobierno Revolucionario crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social

Artículo 47.- Están comprendidos en el régimen especial de jubilación los asegurados obligatorios y los facultativos a que se refiere el inciso b) del artículo 4, en ambos casos, nacidos antes del primero de Julio de mil novecientos treinta uno o antes del primero de Julio de mil novecientos treintiseis, según se trate de hombres o mujeres, respectivamente, que a la fecha de vigencia del presente Decreto Ley, estén inscritos en las Cajas de Pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social o del Seguro Social del empleado.

2. Procesos en los que la PNP y las FFAA fueron las entidades demandadas

2.1 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que se demandó el incremento o reajuste de la pensión de invalidez en el régimen militar policial

En este apartado se agrupa los procesos relacionados con la pensión de invalidez de los miembros de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas. En todos los casos, los demandantes solicitaron que el juez disponga el incremento o reajuste de la pensión de invalidez, tomando en cuenta las bonificaciones, asignaciones o cualquier otro concepto que haya sido otorgado a los miembros en actividad.

Al respecto, el Decreto Legislativo N° 737, que establece incentivos y reconocimientos excepcionales y extraordinarios a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, establece lo siguiente:

Artículo 2.- Los Miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que sufren invalidez total y permanente en acto, con ocasión o como consecuencia del servicio, serán promovidos económicamente al haber de la clase inmediata superior cada cinco años a partir de ocurrido el acto invalidante. En el caso del personal en Servicio Militar Obligatorio, cualquiera sea el grado o clase, la promoción económica inmediata corresponderá al grado de Suboficial de Tercera o su equivalente. *Dicho haber comprende todas las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y aguinaldos que por diversos conceptos y bajo diferentes denominaciones, constituyen los gores y beneficios que perciben los respectivos grados de las jerarquías militar o policial en situación de actividad. [...] (el énfasis es nuestro).*

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha sostenido en reiterada jurisprudencia que:

Por tanto, se concluye que a partir de la modificación establecida por el Decreto Legislativo N° 737, corresponde a los servidores de las Fuerzas Armadas o Policiales, sin importar el tiempo de servicios prestados en la institución, percibir una pensión de invalidez cuando esta provenga de un acto, con ocasión o a consecuencia del servicio, (...) entendiéndose por *haber al equivalente total de todos los gores (remuneraciones, bonificaciones, asignaciones, aguinaldos, etc.), sin distinción, que percibiera el servidor en*

*actividad conforme a su grado efectivo en el momento en que se declara la invalidez, y posteriormente conforme a los grados a los que será promovido económicamente cada cinco años.*¹⁶⁷ (el énfasis es nuestro)

Cabe acotar que si bien en algunos casos las normas que otorgan los beneficios establecen que estos no tienen naturaleza remunerativa ni pensionable,¹⁶⁸ el Tribunal Constitucional ha considerado que ello no es impedimento para que se ordene su pago al personal militar-policial.¹⁶⁹

De las resoluciones analizadas,¹⁷⁰ se ha podido corroborar que este criterio es observado y aplicado por los jueces constitucionales. Es decir, una vez que se constata que mediante resolución administrativa se pasa a la situación de retiro (considerando la invalidez sufrida en acto o como consecuencia del servicio) y que en las boletas de pago no se percibe el concepto correspondiente, se ordena el incremento a favor del demandante. También se dispone el pago de los devengados a partir de la fecha en que se generó el derecho más los intereses legales.

En los casos analizados, las demandas fueron declaradas fundadas,¹⁷¹ salvo en uno en el que se constató que el demandante ya venía percibiendo dichos conceptos¹⁷² conforme al marco legal vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

¹⁶⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3949-2004-PA/TC. Este criterio ha sido confirmado en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 582-2003-AA/TC, N° 3949-2004-PA/TC, N° 3813-2005-PA/TC, N° 0504-2009-PA/TC, N° 00034-2009-PA/TC, N° 01996-2009-PA/TC, N° 01855-2009-PA/TC, N° 04057-2009-PA/TC, N° 05411-2009-PA/TC, N° 019054-2010-PA/TC, N° 02267-2010-PA/TC, N° 01665-2011-PA/TC, N° 01239-2011-PA/TC y N° 0739-2011-PA/TC.

¹⁶⁸ Así, por ejemplo, Ley 28254 en su Cuarta Disposición Final señala:

«Cuarta.- Los incrementos en los ingresos del personal que autoriza la presente Ley no tienen carácter ni naturaleza remunerativa ni pensionable, ni se encuentran afectos a cargas sociales; asimismo, no constituyen base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, para la compensación por tiempos de servicios, o para cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas».

¹⁶⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0504-2009-PA/TC, N° 01665-2011-PA/TC, N° 01239-2011-PA/TC y N° 01396-2012-PA/TC.

¹⁷⁰ Los expedientes en los que se presentó esta problemática fueron los siguientes: 41602-2013-1, 1272-2013-2, 23677-2012-2, 25952-2010-2, 41311-2009-2, 47818-2009-2, 17529-2012-2, 21409-2013-3, 12123-2012-3, 2911-2014-3, 16293-2014-5, 10807-2014-5, 29716-2013-7, 30065-2013-10, 4538-2010-10.

¹⁷¹ Los expedientes en los que se declaró fundada la demanda fueron los siguientes: 41602-2013-1, 1272-2013-2, 23677-2012-2, 25952-2010-2, 41311-2009-2, 47818-2009-2, 17529-2012-2, 21409-2013-3, 12123-2012-3, 2911-2014-3, 16293-2014-5, 10807-2014-5, 29716-2013-7, 30065-2013-10, 4538-2010-10.

¹⁷² Expediente N° 34601-2014, tramitado en el 4to Juzgado Constitucional de Lima.

2.2 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que se demandó el pago del seguro de vida de personal militar policial

Aquí se abordan los procesos promovidos por ex miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, o sus sucesores, en los que solicitaron el pago de un seguro de vida por invalidez o muerte acaecida en el ejercicio del servicio.¹⁷³ De acuerdo con el Decreto Ley N° 25755,¹⁷⁴ los miembros de las fuerzas armadas y policiales que sufran muerte o invalidez, como consecuencia o con ocasión del servicio, serán beneficiados con un seguro de vida correspondiente al valor de 15 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).¹⁷⁵

Sobre este tema, el Tribunal Constitucional ha establecido que la norma aplicable para determinar el monto por concepto de seguro de vida es la «vigente al momento en que se produ[ce] la invalidez y no la de la fecha en que se efectúa el pago».¹⁷⁶ Es decir, se deberá considerar el valor de la UIT vigente a la fecha en que ocurrió el evento dañoso que produjo la invalidez o el fallecimiento.

También ha sostenido que dicho monto deberá ser pagado con el valor actualizado al día del pago, conforme a la regla establecida en el artículo 1236º del Código Civil¹⁷⁷. Agrega que corresponde el pago de los intereses generados por las pensiones no pagadas oportunamente, para lo cual debe tenerse en cuenta la tasa legal estipulada en el artículo 1246º del Código Civil¹⁷⁸.

De esta manera, en todos los casos en los que el demandante cumple con adjuntar la resolución de paso a la situación de retiro y verifica que el seguro aún no se ha pagado, los jueces constitucionales declaran fundada la demanda.

¹⁷³ Los expedientes en los que se presentó esta problemática fueron los siguientes: 24340-2013-2, 22856-2014-3, 20398-2013-9, 13457-2014-9, 26277-2013-7, 1679-2014-7, 3036-2014-7, 1278-2013-10.

¹⁷⁴ Decreto Ley N° 25755, Otorgan al personal de la Policía Nacional el beneficio establecido por el D.S. N° 026-84-MA, publicado el 5 de octubre de 1992.

¹⁷⁵ Decreto Supremo N° 009-93-IN, Precisan Decreto Ley N° 25755 que unifica el Seguro de Vida del Personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, publicado el 22 de diciembre de 1992.

¹⁷⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 2839-2005-PA/TC. Fundamento jurídico N° 8. Este criterio ha sido reiterado en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 9652-2006-PA/TC y N° 0540-2007-PA/TC

¹⁷⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 08728-2006-AA/TC y N° 4530-2004-AA/TC

¹⁷⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 08728-2006-AA/TC y N° 4530-2004-AA/TC

En efecto, una vez verificada la titularidad del derecho, se determina el valor de la UIT vigente al momento en que se produjo el evento dañoso, más los intereses correspondientes.¹⁷⁹

Ahora bien, de la evaluación realizada, solo en 2 oportunidades la demanda fue desestimada porque –en el primera caso– se verificó que sí se realizó el pago conforme al monto de la UIT correspondiente y, en el segundo, el demandante no acreditó la fecha de ocurrencia del acto invalidante (Expedientes N° 24340-2013 y 3036-2014, del 2do y 7mo Juzgado Constitucional, respectivamente).

2.3 Criterios jurisprudenciales en los procesos en los que se cuestionó la decisión administrativa de pase a la situación de retiro por renovación de cuadros de la PNP

La renovación de cuadros es una de las causales de pase a la situación de retiro de los miembros de la Policía Nacional, cuya finalidad es mantener los cuadros de personal en función a las necesidades de la institución.¹⁸⁰ De acuerdo con el artículo 86° de la Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional, la renovación se produce cuando los efectivos —oficiales generales, oficiales superiores y suboficiales— han cumplido con un mínimo de veinte años de servicios y con un tiempo determinado en cada grado.¹⁸¹

La resolución administrativa que dispone la renovación de cuadros debe estar motivada, y de acuerdo con el Tribunal Constitucional debe ser «plausible, congruente con los hechos, en los que necesariamente ha de sustentarse,

¹⁷⁹ Los expedientes en los que se declaró fundada la demanda fueron los siguientes: 22856-2014-3, 20398-2013-9, 13457-2014-9, 26277-2013-7, 1679-2014-7, 1278-2013-10.

¹⁸⁰ Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 11 de diciembre de 2012, artículo 3 numeral 26 y artículo 83 numeral 3.

¹⁸¹ Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú.

Artículo 86.- Renovación de cuadros

Se produce en atención a los requerimientos de efectivos de la Policía Nacional del Perú, al número de vacantes asignadas para el proceso de ascenso y al número de efectivos fijados anualmente por el Poder Ejecutivo.

Consta de dos fases: selección y aplicación.

1) Selección: Para ser considerados en el proceso de renovación, los Oficiales Generales, Oficiales superiores y Suboficiales que cuenten con un mínimo de veinte (20) años de servicios reales y efectivos, y que al 31 de diciembre del año del proceso cumplan las condiciones siguientes:

- a. Para Teniente Generales contar con un mínimo de un (1) año de permanencia en el grado.
- b. Para Generales contar con un mínimo de dos (2) años de permanencia en el grado.
- c. Para Oficiales Superiores contar con un mínimo de cuatro (4) años de permanencia en el grado.
- d. Suboficiales contar con un mínimo de cuatro (4) años de permanencia en el grado.

sostenible en la realidad de las cosas y susceptible de ser comprendida por los ciudadanos».¹⁸²

De los cuatro procesos identificados¹⁸³ en dos de ellos la demanda fue declarada fundada¹⁸⁴ y, en los otros, infundada.¹⁸⁵ En estos últimos se consideró que la resolución administrativa invocaba la norma pertinente y determinaba adecuadamente el cumplimiento de requisitos para este tipo de decisiones (el número de años de prestación de servicios y el periodo específico por cada grado). Por ende, los jueces consideraron que quedaban explícitas las razones para la decisión adoptada.

En cambio, en los otros dos procesos en los que la demanda fue declarada fundada,¹⁸⁶ el juez consideró que:

- Las disposiciones normativas sobre el pase a situación de retiro regulan un procedimiento de evaluación cuantitativa y cualitativa de todos y cada uno de los servidores policiales evaluados en forma integral y comparativa.
- El objetivo del examen debe ser mantener a los mejores y separar a los peores. En ambos casos, en función de los fines que persigue la institución.
- Es necesario que el órgano encargado de la evaluación fije cuáles son los requerimientos de la institución y con ello determinar quiénes pasan al retiro por renovación de cuadros (artículo 86° del Decreto Legislativo N° 1149).
- La resolución administrativa que dispone el pase a retiro debe tener en cuenta los factores indicados, de lo contrario, no será posible realizar un examen de razonabilidad de la decisión. Este examen permitirá evaluar si el demandante se encontraba en una situación desventajosa desde el punto de vista del mérito en la carrera policial.
- El número de años en un grado constituye un elemento poco relacionado con las finalidades de las instituciones castrenses y militares (artículo 165° de la Constitución Política).
- No se debe presumir la incapacidad de un oficial por el periodo de permanencia en un grado durante su carrera, es decir, se debe respetar el

¹⁸² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC

¹⁸³ Los expedientes en los que se presentó esta problemática fueron los siguientes: 11062-2014-4, 6604-2014-7, 4232-2014-10, 389-2013-10.

¹⁸⁴ Los expedientes en los que la demanda fue declarada fundada son los siguientes: 11062-2014-4 y 6604-2014-7.

¹⁸⁵ Los expedientes en los que la demanda fue declarada infundada son los siguientes: 4232-2014-10 y 389-2013-10

¹⁸⁶ Expediente N° 11062-2014, tramitado en el 4to Juzgado Constitucional de Lima.

derecho de quienes prefieran continuar en el grado en el que se encuentran durante el tiempo que consideren conveniente.

- La renovación de cuadros sobre la base del tiempo de servicios en un grado, en rigor, desnaturaliza el instituto del ascenso, pues deja de ser un derecho y se convierte en una obligación, generando incentivos para que todos los oficiales pugnen por ascender a fin de no ser separados de la institución.

Desde esta perspectiva, los criterios que configuran la separación deben estar relacionados con los fines que persigue la institución y debe haber coherencia entre los hechos, la decisión y los fines perseguidos por el cuerpo policial. Ello corresponde con lo señalado por la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 56, en el que se señaló la necesidad de establecer indicadores objetivos «efectivamente justificados en la relación entre las condiciones profesionales de los oficiales y los intereses y necesidades del instituto armado respectivo». ¹⁸⁷

Por ello, consideramos que para la separación de un efectivo policial por renovación de cuadros, se debe tomar en cuenta los siguientes criterios:

- El cuerpo policial debe determinar, en cada caso, cuáles son los objetivos generales y específicos que atañen a todos a los procesos de renovación y cada uno en particular.
- Se requiere criterios objetivos para determinar qué miembros del cuerpo cumplen o no con los objetivos generales y específicos fijados. Estos criterios deben ser conocibles con anticipación por los oficiales, de modo que puedan adecuar su conducta a dichos estándares.
- El proceso de renovación debe implicar una evaluación simultánea de todos de los oficiales que se encuentran inmersos en el proceso, a fin de determinar quiénes cumplen o no con los criterios especificados, y en qué grado lo hacen. La evaluación particular no permite hacer una depuración a efectos de seleccionar al mejor personal.
- Solo serán separados aquellos que no cumplen con los criterios especificados.

¹⁸⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial N° 56, La aplicación de la causal de retiro por renovación en las Fuerzas Armadas y en la Policía Nacional*. Lima: 2000.

3. Procesos de amparo contra resoluciones judiciales

Los siete procesos identificados con esta temática concluyeron con una resolución que declaró la demanda infundada.¹⁸⁸

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha sostenido reiteradamente que el amparo contra resoluciones judiciales «no puede servir como un medio donde se replantea una controversia resuelta por los órganos jurisdiccionales ordinarios, pues [...] no es un medio impugnatorio o recurso casatorio mediante el cual se continúe revisando una decisión de exclusiva competencia de la jurisdicción ordinaria».¹⁸⁹

En ese sentido, los jueces constitucionales tienen competencia para revisar las resoluciones judiciales solo cuando las mismas vulneren un derecho fundamental,¹⁹⁰ debiendo tomar como parámetro de evaluación los siguientes criterios: la razonabilidad, la coherencia y la suficiencia de la resolución.¹⁹¹

En todos los casos evaluados se pudo constatar que los juzgados constitucionales observan y utilizan esta línea jurisprudencial, precisando que los demandantes promueven el proceso de amparo con el propósito de cuestionar el criterio jurídico de los jueces en la vía ordinaria. Es decir, no se identificaron afectaciones al debido proceso ni a otro derecho fundamental relacionado con éste.

A modo de ejemplo, damos cuenta de algunos casos en los que se alegó vulneración al debido proceso pero las demandas fueron declaradas infundadas:

- El demandante cuestionó una resolución de la Corte Suprema de Justicia por considerar que se basó en hechos inexistentes (la firma continua de seguro de salud). En este caso, el juez justificó que la Sala Suprema no resolvió afirmando que existían varios contratos firmados con un proveedor, sino uno primigenio pero renovado tácitamente con el pago periódico de las primas (Expediente N° 25068-2011, 1er Juzgado Constitucional).

¹⁸⁸ Los procesos en los que se presentó esta problemática fueron los siguientes: 25068-2011-1, 42714-2009-1, 31829-2014-3, 18026-2013-5, 19424-2013-9, 3203-2013-7, 3203-2013-7, 9101-2014-10

¹⁸⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 03833-2010-AA/TC. Fundamento jurídico N° 5. Este criterio ha sido reiterado en las sentencias recaídas en los expedientes N° 01249-2013-PA/TC, N° 01210-2010-PA/TC.

¹⁹⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 3179-2004-AA/TC.

¹⁹¹ Ibíd.

- El demandante cuestiona una resolución de la Primera Sala Laboral de Lima por haber ingresado a analizar la validez de una transacción extrajudicial suscrita por las partes. Esta transacción se realizó durante la etapa de ejecución de sentencia, la cual dispuso la reposición de trabajador, tras haber sido despedido arbitrariamente.

El juez constitucional señaló que el colegiado debía pronunciarse sobre la transacción extrajudicial, toda vez que la controversia en la etapa de ejecución fue originada por la suscripción e incorporación al proceso de este acuerdo (Expediente 31829-2014, 3er Juzgado Constitucional).

- Los demandantes cuestionan la resolución de la Tercera Sala Laboral de Lima porque consideran que no observa lo resuelto en la Casación Laboral N° 3845-2009 LIMA, la cual –a su entender– comprende el reintegro de remuneraciones y su incremento.

Sin embargo, el juez constitucional consideró que la referida Casación analizó únicamente el reintegro de remuneraciones (Expediente 18026-2013, 5to Juzgado Constitucional).

Los procesos judiciales cuestionados a través del amparo son controversias que tienen, en promedio, más de cinco años en la vía ordinaria. Si se tiene en cuenta que el proceso de amparo dura aproximadamente tres años en primera y segunda instancia, el tiempo de incertidumbre jurídica respecto al conflicto planteado se vuelve extremadamente largo perjudicando no solo a las partes del proceso sino también al sistema de justicia, que utiliza sus recursos para atender las demandas presentadas.

En ese sentido, conviene que los justiciables sean conscientes de que el amparo contra resoluciones judiciales «no es un medio para replantearse una controversia que es competencia [...] de los órganos de la jurisprudencia ordinaria»,¹⁹² sino una vía en la cual se pretende proteger derechos constitucionales frente a vulneraciones por parte de un órgano jurisdiccional.

¹⁹² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 6679-2008-PA/TC. Fundamento jurídico N° 3.

CONCLUSIONES

CAPITULO I: EL PROCESO DE AMPARO EN EL DISTRITO JUDICIAL DE LIMA

1. *Las personas adultas mayores son las que más acuden al proceso de amparo. Ellas solicitan, principalmente, la tutela de sus derechos fundamentales a la pensión y a la seguridad social.*

Los demandantes, en su gran mayoría, son personas naturales, de sexo masculino (76%) y adultas mayores (51%). De este último grupo, el 42% tenía entre 60 y 69 años; el 39%, entre 70 y 79 años; y el 16%, entre 80 y 89 años. La edad promedio de los demandantes varones contra la ONP fue de 71 años, solo un año menos que la esperanza de vida para este género, según el INEI.

De la amplia lista de derechos protegidos, los derechos a la pensión (41%), a la seguridad social (28%) y a la tutela judicial efectiva (26%) fueron los más alegados.

2. *El Estado (88%) es el más demandado. De este porcentaje, la ONP recibió el 29% de demandas, el Poder Judicial, el 14% y el Sector Interior, el 12%. El amparo contra particulares representó el 12%.*

CAPITULO II: DURACIÓN DEL PROCESO DE AMPARO

3. *La duración irrazonable del amparo afecta su principal característica: ser un proceso de tutela urgente de los derechos fundamentales. Esta situación se torna más grave si se tiene en cuenta que quienes más acuden a él son personas adultas mayores.*

En promedio, un proceso de amparo tarda 3 años en ser resuelto, tiempo que considera únicamente la primera (25 meses y 8 días) y segunda instancia (11 meses y 12 días), más no el tiempo que tomaría continuar el proceso ante el Tribunal Constitucional. Incluso, se ha identificado casos en los que los demandantes adultos mayores fallecieron antes de que se emitiera la sentencia en primera instancia.

4. *Existen situaciones específicas que generan demoras excesivas: calificación de las demandas, actos de notificación, el requerimiento judicial del expediente administrativo y su remisión por parte de la ONP.*

La *calificación de la demanda* tarda, en promedio, 2 meses y 16 días desde su presentación. Esta situación se debe, entre otras razones, al elevado y constante flujo de nuevas demandas, y puede empeorar ante la presentación masiva de demandas.

El proceso de *notificación* representa el 18% del tiempo total del proceso: cada notificación dura más de un mes en ser entregada y, en el marco de un proceso, se realizan, por lo menos, tres notificaciones (admisión de demanda, contestación de la parte demandada, y sentencia). Estas notificaciones suman cuatro meses y dieciocho días.

Cabe señalar que los juzgados constitucionales no cuentan con las condiciones necesarias para responder satisfactoriamente a las exigencias derivadas de la implementación del Sistema de Notificación Electrónica (Sinoe).

Por su parte, en los procesos de amparo previsional contra la ONP, el tiempo que demora la *solicitud y remisión del expediente administrativo* es excesivo y retrasa la resolución del expediente. El juez realiza el requerimiento a los 12 meses de presentada la demanda y la ONP demora 7 meses en remitirlo al juzgado.

Desde el 2014, la ONP remite el contenido digitalizado del expediente administrativo en un CD; sin embargo, los órganos jurisdiccionales no cuentan con la logística necesaria para poder visualizarlo electrónicamente. A esta situación se suma la condición de adulto mayor del demandante, quien puede presentar mayores dificultades para el acceso y originarle costos innecesarios.

CAPITULO III: EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DE AMPARO

5. *Se ha podido constatar situaciones concretas que afectan la ejecución de las sentencias de amparo: la multa no es disuasiva, no existen criterios objetivos y comunes que guíen al juez en la determinación e imposición de sanciones (económicas, administrativas y judiciales), una escasa inclinación a usar de medidas administrativas y judiciales, problemas para la identificación del funcionario obligado para cumplir el mandato judicial y dificultades para la atención oportuna de lo ordenado en la sentencia.*

La *multa* no es disuasiva, toda vez que su tope legal máximo (20 URP) no representa desequilibrio económico alguno para quien incumple una resolución judicial. También se identificó la ausencia de parámetros objetivos comunes entre los jueces sobre la oportunidad para su imposición, la determinación del monto, el número de requerimientos previos a su imposición, el plazo para su cumplimiento, entre otros aspectos.

En cuanto a las *medidas administrativas*, se ha registrado una escasa inclinación en los jueces a imponerlas. Esto responde a factores como la inexistencia de criterios claros y compartidos sobre la oportunidad de su aplicación (luego de cuántas multas) o cuándo hacerlo directamente (sin multas previas); su aplicación excepcional, pues los jueces suelen imponer medidas económicas; así como la reacción del funcionario objeto de la medida.

En relación con la posibilidad que tiene el juez de disponer la *remisión del caso al Ministerio Público* cuando se incumple de manera reiterada sus resoluciones, se advirtió que el uso de esta medida es excepcional.

También existen otras dificultades adicionales que retrasan la ejecución de una resolución judicial; una de ellas la *identificación del funcionario responsable* de cumplir el mandato judicial. Asimismo, las entidades obligadas alegan el *principio de legalidad presupuestaria del gasto público*, situación que exige armonizar este principio con el cumplimiento efectivo de las resoluciones judiciales.

CAPÍTULO IV: CARGA PROCESAL

6. *Los juzgados constitucionales vienen afrontando una carga de expedientes que excede ostensiblemente los límites máximos previstos por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ).*

La carga procesal máxima para juzgados constitucionales, establecida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, es de 1,105 procesos. En el 2010, cada juzgado constitucional registró, en promedio, 1,289 procesos y, en el 2014, 3,314.

Entre el 2009 y el 2014, la *carga procesal en trámite* se ha ido incrementado, aunque no de manera constante ni continua. Entre el 2013 y 2014 se duplicó de 1,170 a 2,203.

Por su parte, la *carga procesal en ejecución* representa, en promedio, el 30% de la carga total y también se ha ido incrementado año tras año. En el 2010 un juzgado constitucional tuvo, en promedio, 440 de estos expedientes, mientras que el 2014 llegó a los 1,112.

Cabe precisar que en los estándares de medición de carga procesal no se considera la carga en ejecución, lo que origina que la información para adoptar medidas respecto a los juzgados constitucionales no refleja la carga real. Es más, desde el 2009 hasta el 2014, la especialidad constitucional registró 89,278 nuevas demandas, lo que significó, aproximadamente, 9,000 demandas por juzgado, 1,500 por año, 135 por mes y 7 por día útil.

7. *Se ha identificado situaciones puntuales que restan eficacia a las medidas tradicionalmente adoptadas para la reducción de la carga procesal: insuficiente personal jurisdiccional y administrativo, falta de capacitación permanente, alto número de demandas improcedentes, presentación masiva de demandas, entre otras.*

Desde su creación, ningún juzgado constitucional ha podido cumplir con el estándar de expedientes resueltos establecido por el Poder Judicial (650 por año).

Esta situación obedece a diferentes factores. Primero, los juzgados no cuentan con la cantidad suficiente de personal, la capacitación es escasa y existe un alto grado de rotación debido a las constantes reasignaciones dentro del Poder Judicial y, sobre todo, debido a su renuncia.

En segundo lugar, se ha identificado un alto número de demandas declaradas improcedentes liminarmente (40%), en su mayoría por considerarse que existen otras vías procedimentales, específicas e igualmente satisfactorias al amparo. Estas sobrecargan innecesariamente la labor de los juzgados constitucionales.

Otro factor es la presentación masiva de demandas en determinados casos. Por ejemplo, la que se dio con la emisión de los decretos legislativos Nº 1132 y 1133, que modificaron el régimen salarial y pensionario de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas. Lo mismo sucedió debido a la demora en la emisión del Certificado de reconocimiento de aportaciones y derechos del Fonavista (caso Fonavi).

8. *Existe la necesidad de evaluar la eficacia de las medidas adoptadas para disminuir la carga procesal de los juzgados constitucionales (cierre de turno, asignación de personal), y de adoptar nuevos estándares para su medición y estrategias para reducirla.*

Actualmente la gestión de los procesos por juzgado se basan principalmente en la cantidad de casos tramitados, pero no en otros estándares vinculados con la duración del proceso (atendiendo por ejemplo a la especialidad, la materia o urgencia del caso).

9. *A partir de la observación realizada durante la supervisión defensorial sobre la eficacia limitada de las medidas administrativas adoptadas y el trabajo esforzado de los jueces y su personal para intentar agilizar los procesos y reducir su sobrecarga, se considera indispensable que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial refuerce la adopción de medidas para fortalecer sustantivamente la justicia constitucional en nuestro país.*

CAPÍTULO V: LÍNEAS JURISPRUDENCIALES EN LOS PROCESOS DE AMPARO

10. *De acuerdo con los artículos VI y VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, los jueces de la Corte Superior de Justicia de Lima observan y aplican la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los siguientes temas:*

- Medios probatorios para acreditar el período de aportaciones: *Caso Castillo Mauricio* (Expediente N° 04762-2007-PA/TC)
- Medios probatorios para acreditar el accidente de trabajo o la enfermedad profesional: *caso Hernández Hernández* (Expediente N° 2513-2007-PA/TC), *caso Vilcarima Palomino* (Expediente N° 6612-2005-PA/TC) y *caso Landa Herrera* (Expediente N°10087-2005-PA/TC)
- Criterios para el establecimiento del monto de incremento o reajuste de la pensión de invalidez en la PNP y las FFAA: *caso Hernández Hernández* (Expediente N° 2513-2007-PA/TC)
- Criterio sobre cuál es la norma aplicable para otorgar seguro de vida al personal militar policial: *caso Muñaque Ramírez* (Expediente N° 2839-2005-PA/TC)

11. *Los jueces constitucionales observan y aplican los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional en el supuesto de amparo contra resoluciones judiciales: no procede la demanda para cuestionar el criterio jurídico de los jueces emitido en la vía ordinaria (caso Expediente N° 03833-2010-AA/TC).*

RECOMENDACIONES

SE RECOMIENDA A LOS PRESIDENTES DEL PODER JUDICIAL Y DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA Y A SUS RESPECTIVOS CONSEJOS EJECUTIVOS:

- 1. IMPLEMENTAR** medidas específicas para mejorar las condiciones de trabajo, ambientes y espacios adecuados en los juzgados constitucionales. Asimismo, se recomienda garantizar:
 - Personal jurisdiccional y administrativo suficiente e idóneo para afrontar la alta carga procesal, tomando en cuenta el perfil profesional requerido por el juez.
 - Soporte informático y logística necesaria que permita acceder al contenido digitalizado de los expedientes administrativos remitidos e incorporados al proceso por las entidades demandadas.
 - Condiciones necesarias para responder satisfactoriamente a las exigencias derivadas de la implementación del Sistema de Notificación Electrónica (Sinoe), previsto en la Resolución Administrativa N° 069-2015-CE-PJ.
- 2. IMPLEMENTAR** medidas específicas para la calificación rápida de las demandas pendientes y aquellas que se presenten masivamente, la notificación célebre de los actos procesales y la ejecución de las resoluciones judiciales para lo cual se debe considerar los aportes de los propios jueces.
- 3. IMPLEMENTAR** mecanismos que permitan al juez detectar aquellas demandas que requieren de un trámite preferente, atendiendo a la vulnerabilidad de la parte demandante por enfermedad grave, enfermedad profesional o su condición de adulto mayor, así como para casos que presentan dilaciones o inactividad indebida.
- 4. INCORPORAR** los expedientes en etapa de ejecución en el procedimiento de medición de la carga procesal. Para ello debe modificarse la Resolución Administrativa N° 287-2014-CE-PJ, que aprueba los «Estándares anuales de carga procesal de expedientes principales», y la Resolución Administrativa N° 245-2012-CE-PJ, que aprueba los «Estándares de expedientes resueltos a nivel nacional».

5. **EVALUAR** la eficacia de las medidas adoptadas para disminuir la carga procesal de los juzgados constitucionales (cierre de turno, asignación de personal) y **ADOPTAR** nuevos estándares para su medición, así como nuevas estrategias para reducirla. Para ello se pueden tomar en cuenta las investigaciones realizadas por la Comisión europea para la eficiencia de la justicia.
6. **GENERAR** criterios objetivos y compartidos que guíen al juez constitucional en la determinación e imposición de sanciones económicas, administrativas y judiciales a las partes que incumplen sus resoluciones.
7. **TRANSPARENTAR** las sanciones impuestas a las entidades públicas y a sus funcionarios y abogados, por el incumplimiento de mandatos judiciales. Para ello debe publicarse mínimamente: i) el nombre de la entidad pública, funcionario o abogado sancionado; ii) el tipo de sanción, su fundamento jurídico y el monto en caso de multas; iii) su estado actual (cumplimiento total, parcial o incumplimiento).
8. **IMPLEMENTAR** actividades periódicas de orientación, capacitación y difusión masiva de los requisitos y la oportunidad para garantizar sus derechos fundamentales a través del amparo y otros procesos constitucionales.
9. **INCREMENTAR** el número de juzgados constitucionales e instaurar la especialidad constitucional en las salas superiores de la Corte Superior de Justicia de Lima, teniendo en cuenta la gravedad de los resultados obtenidos en la presente supervisión defensorial y lo dispuesto en la Tercera Disposición Final del Código Procesal Constitucional.

SE RECOMIENDA A LOS JUECES CONSTITUCIONALES DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA:

10. **CALIFICAR** rápidamente las demandas ingresadas.
11. **DISPONER** en el auto admisorio el requerimiento del expediente administrativo a la Oficina de Normalización Previsional, de conformidad con su rol de dirección del proceso.
12. **IDENTIFICAR** aquellas demandas que requieren de un trámite preferente atendiendo a la vulnerabilidad de la parte demandante por enfermedades

graves o su condición de adulto mayor, así como para casos que presentan dilaciones o inactividad indebida.

13. GENERAR y ADOPTAR criterios compartidos y objetivos en ejecución de las resoluciones judiciales, determinación e imposición de sanciones económicas, administrativas y judiciales a las partes que incumplen sus resoluciones.

14. REMITIR la totalidad de los cuadernos de multas a la Secretaría de Cobranza de Multas, según lo dispuesto por el Consejo Ejecutivo (Resolución Administrativa N° 340-2014-P-CSJLI/PJ).

SE EXHORTA A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL:

15. REMITIR el expediente administrativo previsional o su copia fedeada con la contestación de la demanda de amparo, dando cumplimiento al precedente vinculante del Tribunal Constitucional recaído en el Caso Tarazona Valverde (Expediente N° 04762-2007-PA/TC, fundamento N° 26).

16. GARANTIZAR que el formato digital que envía al juzgado constitucional contenga el expediente administrativo solicitado y que su contenido sea accesible, completo y actualizado.

17. GARANTIZAR que en sus decisiones administrativas incorporen los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional en materia pensionaria, entre otros:

- Medios probatorios para acreditar el período de aportaciones: *Caso Castillo Mauricio* (Expediente N° 04762-2007-PA/TC)
- Medios probatorios para acreditar el accidente de trabajo o la enfermedad profesional: *caso Hernández Hernández* (Expediente N° 2513-2007-PA/TC), *caso Vilcarima Palomino* (Expediente N° 6612-2005-PA/TC) y *caso Landa Herrera* (Expediente N°10087-2005-PA/TC)

AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

18. EVALUAR la ampliación del monto máximo de las multas, actualmente ascendente a 20 Unidades de Referencia Procesal, con el fin de que este tipo de sanciones sea efectivamente disuasivas. Para ello debe modificarse

el artículo 110º del Código Procesal Civil, que regula la responsabilidad patrimonial de las partes y sus abogados por actuaciones procesales temerarias o de mala fe.

SE RECOMIENDA A LOS PRESIDENTES DE LA CORTE SUPREMA, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA Y AL DIRECTOR DE LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA:

19. IMPLEMENTAR actividades periódicas de orientación, capacitación y difusión a los jueces y al personal jurisdiccional, entre otros, sobre los siguientes aspectos:

- Sistema público y privado de pensiones, regímenes especiales de pensiones, liquidación de devengados e intereses legales
- Regímenes laborales y desnaturalización del contrato de trabajo
- Renovación de cuadros en las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú
- Causales de improcedencias en el proceso de amparo
- Ejecución de resoluciones judiciales y medidas coercitivas frente a entidades públicas.

SE EXHORTA A LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y A LAS FUERZAS ARMADAS:

20. GARANTIZAR que en sus decisiones administrativas incorporen los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional en materia pensionaria, entre otros:

- Criterios para el establecimiento del monto de incremento o reajuste de la pensión de invalidez en la PNP y las FFAA: Caso Dávila Suárez Hernández (Expediente N° 3949-2004-PA/TC)
- Criterios sobre cuál es la norma aplicable para otorgar seguro de vida al personal militar policial: Caso Muñaque Ramírez (Expediente N° 2839-2005-PA/TC)

ANEXOS

Anexo N° 1

Ficha de recojo de información de expedientes en juzgados constitucionales

FICHA DE RECOJO DE INFORMACIÓN DE EXPEDIENTES EN JUZGADOS CONSTITUCIONALES | # ficha:..... | Nombre:.....

I. DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL EXPEDIENTE

Juzg. (1) (2) (3) (4) (5) (7) (9) (10)

de exp

Paquete:.....

II. DATOS DE LAS PARTES

1. Demandante: (1) Hom (2) Mu (3) Otro: apoderado, grupo, etc.

2. Año de nacimiento: (sólo cuando hubo 1 dte)

3. Estado civil

(1) Soltero/a (4) Conviviente (6) Viudo/a
(2) Casado/a (5) Divorciado/a
(3) Conviviente

4. Parte demandada es:

(1) ONP (4) MINEDU
(2) MININTER (5) Otro:.....
(3) MINDEF

III. DEMANDA Y CONFLICTO

5. ¿En qué consistió el procedimiento administrativo?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

6. ¿Hubo **silencio administrativo**? (1) Si (0) No

7. **Materia** del expediente

(1) Previsional (3) Administrativo
(2) Laboral (4) DESC
Otro(precisar):.....

8. ¿Qué **tipo de pensión** es la afectada? (sólo para ONP)

(1) Invalidez (4) Enfermedad profesional

(2) Vitalicia (5) Jubilación
(3) Viudez (6) Otro:

9. Síntesis de la **demand**a

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

10. **Pretensiones**

(1) Si (0) No Inaplicación de norma
(1) Si (0) No Reposición laboral
(1) Si (0) No Nulidad de res. Judicial
(1) Si (0) No Nulidad de res. administrativa
(2) Otro:.....
.....

11. Según la demanda, el derecho...

(1) Ha sido violado
(2) Hay amenaza de su violación
(3) Ambos (cuando hay + de 1 derecho afectado)

12. **Tipo** de amparo

(1) Si (0) No Contra normas
(1) Si (0) No Contra resolución judicial
(1) Si (0) No Contra amparo
(1) Si (0) No Contra res. administrativa
Otro (precisar):.....

13. Según la demanda, ¿qué **derechos** están siendo violados o amenazados?

(1) Remuneración y pensión
(2) Seguridad social
(3) Trabajo
(4) Tutela procesal efectiva
(5) Medioamb. equilib. y adec.
(6) Igualdad y no discrim.
(7) Dar inf. opinión y expre.
(8) Sind., neg. Col., huelga
(9) Educación
(10) Salud
Otro (precisar):.....

I. ADMISIÓN DE DEMANDA, RECURSOS, OTROS

1. ¿Cómo se **CALIFICÓ** la demanda?
(1) Admitida (ir a P17)
(2) Inadmisible (luego admitió) (ir a P15)
(3) Inadmisible, luego improcedente (nunca se subsanó o se hizo mal) (ir a P15)
(4) Improcedente (directamente) (ir a P16)
2. Si fue **INADMISIBLE**, ¿cuáles fueron las razones?
(1) Si (0) No Faltó agotar vía administrativa
(1) Si (0) No Debe especificar o aclarar petitorio
(1) Si (0) No Otro:.....
3. Razones de **IMPROCEDENCIA** de demanda:
(1) Si (0) No Prescripción
(1) Si (0) No No hay violación d. constitucional
(1) Si (0) No No hay amenaza inminente
(1) Si (0) No No agotó vías previas
(1) Si (0) No No es resolución judicial firme
(1) Si (0) No No es norma autoaplicativa
Otro:.....
4. ¿Se declaró **rebeldía**? (1) Si (0) No
5. ¿Se plantearon **excepciones**? (1) Si (0) No
6. ¿Qué **excepciones** fueron...

12.1... planteadas	12.2... fundadas?
1 (0) No (1) Si	1 (0) No (1) Si
2 (0) No (1) Si	2 (0) No (1) Si
3 (0) No (1) Si	3 (0) No (1) Si
4 (0) No (1) Si	4 (0) No (1) Si
5 (0) No (1) Si	5 (0) No (1) Si
6 (0) No (1) Si	6 (0) No (1) Si
7 (0) No (1) Si	7 (0) No (1) Si
8 (0) No (1) Si	8 (0) No (1) Si
9 (0) No (1) Si	9 (0) No (1) Si
10 (0) No (1) Si	10 (0) No (1) Si
7. ¿Hubo **informe oral**?
(1) Si (0) No
8. ¿Se solicitaron **medidas cautelares**?
(1) Si (0) No
9. Medidas cautelares **solicitadas**?
.....
10. Medidas cautelares **concedidas**?
.....

II. CONCLUSIÓN DEL PROCESO

11. El proceso **concluyó** con...
(1) Sentencia estimatoria
(2) Sentencia estimatoria (en parte)
(3) Sentencia desestimatoria
(4) Improcedente
(5) Auto que funda excepción y culmina proceso
(6) Auto de improcedencia/rechazo de demanda (por no superar etapa postulatoria)
(7) Desistimiento

12. ¿Qué **razones** empleó el juez para **desestimar** el amparo? (sólo para 24.3 y 24.4)
.....

III. APELACIÓN

13. ¿Alguna de las partes planteó **apelación** contra la **resolución** que finalizó el proceso?
(1) Si (0) No
14. ¿Quién **interpuso** la apelación?
(1) Demandado (2) Demandante (3) Ambos
15. ¿La **apelación** se **admitió**?
(1) Si (ir a P30) (0) No
16. ¿La demanda se declaró improcedente por **extemporánea**?
(1) Si (0) No
17. ¿Cómo se resolvió la **apelación**?
(1) Fundada (2) Fundada en parte
(3) Infundada
18. ¿Si la apelación fue **fundada**, ésta expresa:
(1) Anulación. (2) Revocación total
(3) Rev. en parte
19. ¿Cómo **cambió** el fallo con la apelación?

*Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima:
fortaleciendo la justicia constitucional*

.....
.....
.....
.....
.....
.....

I. EJECUCIÓN

1. A la fecha, ¿la sentencia ha sido **ejecutada?**
 - (1) En su totalidad
 - (2) En parte
 - (3) No (consta renuencia a cumplir o trabas para hacerlo)
 - (4) No hay información suficiente para responder

2. Qué **medidas** tomó el juez para la ejecución?
 - (1) Si (0) No Apercibimiento
 - (1) Si (0) No Requerimiento a superior del responsable para que abra proc. Adm.
 - (1) Si (0) No Orden de apertura de proc. adm. a superior del responsable
 - (1) Si (0) No Remisión de copias al MP.
 - (1) Si (0) No Multa

II. FECHAS IMPORTANTES

1era instancia

3. Inicio de proced.administrativo.....

4. **Demand** (presentación)

5. R que **admite** demanda:
 2. Último notificado

3. ¿Problema de notificación o exhorto?
(1) Si (0) No

6. R de **inadmisibilidad**
 1. Resolución
 2. Último notificado

3. ¿Problema de notificación o exhorto? (1) Si (0) No

7. R que **admite** demanda luego de subsanación
 1. Resolución
 2. Último notificado

3. ¿Problema de notificación o exhorto? (1) Si (0) No

8. R que **rechaza demanda** luego de subsanación o de mal subsanación
 1. Resolución

2. Último notificado
3. ¿Problema de notificación o exhorto? (1) Si (0) No

9. R que **directamente declara improcedente** la demanda

1. Resolución
2. Último notificado

3. ¿Problema de notificación o exhorto? (1) Si (0) No

10. **Contestación** (presentación)

11. Notificación de la contestación de la demanda

1. Resolución
2. Último notificado

3. ¿Problema de notificación o exhorto? (1) Si (0) No

Expediente administrativo

12. Resolución que lo solicita

13. Fecha que llega a juzgado.....

14. **Informe oral**

1. Resolución que la programa.....
2. Fecha (1er IO)

3. Fecha (2da IO)

15. Auto de **saneamiento procesal** (sólo cuando hubo excepciones, defensas previas o pedido de nulidad del auto admisorio)

1. Resolución

2. Último notificado

3. ¿Problema de notificación o exhorto? (1) Si (0) No

16. Resolución que dispone que exp. está para sentenciar.

1. Resolución

2. Último notificado

3. ¿Problema de notificación o exhorto? (1) Si (0) No

17. **Sentencia** que **finaliza 1era instancia**

1. Resolución

2. Último notificado

3. ¿Problema de notificación o exhorto? (1) Si (0) No

Apelación

18. Interposición de la apelación.

19. Res. que califica apelación.

20. Ingreso a Sala.

21. Vista de la causa.

22. Res. que resuelve apelación.

Anotaciones particulares del expediente

Tipos de excepciones

- 1.Incompetencia.
 2. Incapacidad del demandante o de su representante.
 - 3.Representación defectuosa o insuficiente del demandante o del demandado.
 - 4.Oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda.
 5. Falta de agotamiento de la vía administrativa.
 - 6.Falta de legitimidad para obrar del demandante o del demandado.
 - 7.Litispendencia.
 8. Cosa Juzgada.
 9. Caducidad.
 10. Prescripción extintiva.

*Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima:
fortaleciendo la justicia constitucional*

Anexo N° 2

Imagen del 4to Juzgado Constitucional de Lima



Anexo N° 3

Imagen del 5to Juzgado Constitucional de Lima



Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional

Anexo N° 4

Imagen del 9no Juzgado Constitucional de Lima



Anexo Nº 5

Imagen del 10mo Juzgado Constitucional de Lima



Impreso en
los talleres gráficos de: VORENO E.I.R.L.
Jr. Puerta del Sol Mz. T5 Lt. 4 / 202 Lima 12
RUC: 20519145970
Telf.: 01 369 7366 / 949597233
Noviembre 2015
Lima - Perú