

***EVALUACION DE CUATRO AÑOS DE HABEAS CORPUS
Y AMPARO EN EL PERU: 1983 - 1986****

- * En 1986 elaboramos una investigación sobre el tema para la Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz APEP. Desde entonces, hemos acumulado y procesado información. El universo del trabajo que presentamos ahora es 60% mayor que en aquel estudio.

I. INTRODUCCION.- II. ANALISIS ESTADISTICO DE LAS RESOLUCIONES DE HABEAS CORPUS Y AMPARO.- 1. Total de resoluciones por tipo de acción.- 2. Total de resoluciones por amparo por tipo de decisión.- 3. Total de resoluciones de habeas corpus por tipo de decisión.- 4. Derechos invocados por acción de amparo.- 5. Derechos invocados por acción de habeas corpus.- 6. Acciones de amparo por lugar de procedencia y tipo de resolución.- 7. Acciones de habeas corpus por lugar de procedencia y tipo de resolución.- 8. Total de resoluciones de amparo por instancia.- 9. Total Corte Suprema por acciones y tipo de resolución.- 10. Total Cortes Superiores por acciones y tipo de resolución.- 11. Total Juzgados por acciones y tipo de resolución.- 12. Total Tribunal de Garantías Constitucionales por acción y tipo de resolución.- III. ESTUDIO DE CASOS.- 1. Hábeas Corpus.- 1.1. Libertad personal y detenciones arbitrarias.- 1.2. El Habeas Corpus frente a las detenciones arbitrarias durante los estados de excepción.- 1.3. El Habeas Corpus y la aplicación de la ley de vagancia.- 1.4. El Habeas Corpus contra actos de particulares.- 2. Amparo.- 2.1. El amparo contra resoluciones judiciales.- 2.2. El amparo y el agotamiento de las vías previas.- IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Uno de los grandes problemas que enfrenta todo Estado democrático, es el relativo a la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Resulta común que en los textos constitucionales tales derechos sean reconocidos, lo cual no siempre ha sido un correlato de su verdadera vigencia.

Esta preocupante realidad ha impulsado a la humanidad a luchar por los derechos humanos, creando y perfeccionando instrumentos jurídicos —garantías— que permitan su cabal protección. Apreciamos, así, un alejamiento de aquellas declaraciones románticas francesas que consideraban que los derechos se encontraban suficientemente protegidos por su sola inserción en los textos constitucionales.

Estos instrumentos de naturaleza procesal —verdaderos procesos constitucionales— cuyo objeto es la protección de los derechos humanos, han sido agrupados dentro de la llamada *jurisdicción constitucional de la libertad* y son materia de estudio de una nueva disciplina aún en formación: el Derecho Procesal Constitucional.

Es dentro de esta perspectiva que se inscribe el presente trabajo, pues pretende evaluar la actuación de los mecanismos que en nuestro país existen para la tutela de los derechos humanos: las acciones de Habeas Corpus y Amparo.

La Jurisdicción Constitucional de la libertad se manifiesta en el Perú desde 1897, fecha en que se adopta, mediante ley del 21 de octubre, el Habeas Corpus. Con nuestra actual Constitución (1979), se aprecia un mayor desarrollo, pues ya no sólo se reconoce el Habeas Corpus, sino también la Acción de Amparo como instrumento protector de los derechos fundamentales distintos a la libertad individual. Pero ¿basta este reconocimiento para que esté presente en nuestro sistema la justicia constitucional a la que todos aspiramos? ¿Basta la reglamentación de estas garantías para que los derechos fundamentales se vean protegidos? Pensamos que esto no es suficiente, porque las interpretaciones erradas, las deficiencias legislativas, y en ocasiones otro tipo de influencias, hacen que las instituciones no siempre cum-

plan sus objetivos. Por ello, resulta indispensable examinar la jurisprudencia —el derecho vivo— a fin de comprobar si efectivamente nuestras acciones de garantía están o no cumpliendo su cometido.

Con tal efecto, presentamos en una primera parte información estadística en base al universo de dos mil setecientos veinte resoluciones publicadas sobre Habeas Corpus y Amparo entre los años 1983 y 1986 en el Diario Oficial (tal como lo dispone la Ley 23506). En la segunda parte, analizamos algunos problemas conceptuales de naturaleza fundamental, a partir de resoluciones particularmente relevantes. Una parte final es un esfuerzo de síntesis del trabajo cuantitativo y cualitativo elaborado.

Este ensayo no pretende agotar toda la problemática jurisprudencial existente a raíz del notorio auge del Habeas Corpus y el Amparo en nuestro país. Sólo apunta a brindar una evaluación global de nuestra realidad jurisprudencial durante un período determinado, planteando las mayores discusiones ocurridas en él. Ello sin duda servirá para que en trabajos de mayor especificidad se profundice en el estudio y análisis de los grandes problemas que ha suscitado el establecimiento y vigencia de la Jurisdicción Constitucional en el Perú.

II. *ANALISIS ESTADISTICO DE LAS RESOLUCIONES DE HABEAS CORPUS Y AMPARO*

En esta primera parte del trabajo, procederemos a realizar un análisis estadístico del comportamiento que las acciones de Habeas Corpus y Amparo han tenido durante los años 1983 a 1986. Nuestro universo son todas las resoluciones judiciales publicadas al respecto. En torno a ello cabe hacer tres aclaraciones:

- Según la Ley Habeas Corpus y Amparo (Ley 23506 del 7 de diciembre de 1982), cada una de las resoluciones judiciales que emitan los tribunales sobre estas acciones, en cualquier instancia y que sean definitivas, deberá ser publicada en el Diario Oficial El Peruano dentro de los quince días siguientes a la fecha en que quedó consentida. Nosotros trabajamos con el universo total publicado.

- Sin embargo, cabe aclarar que la norma de la publicación obligatoria quince días después, no se observa (en algunos casos transcurre prácticamente un año entre la fecha de la resolución y su publicación oficial), y por consiguiente, nosotros estaremos trabajando solamente con las sentencias de 1986 que fueron publicadas hasta el 31 de diciembre de dicho año. Es probable que, con ello, quede sin registrarse alrededor de un 30% del total de los amparos y habeas corpus que habrán sido publicados durante 1987. Sin embargo, estimamos que las tendencias generales permanecen válidas.
- Cabe finalmente aclarar, que en los cuadros que presentamos a continuación, hemos considerado la fecha de emisión de la resolución, y no la de su publicación, para efecto de las clasificaciones.

1. TOTAL DE RESOLUCIONES POR TIPO DE ACCION

Los resultados globales del trabajo de recolección de resoluciones judiciales indican los siguientes resultados:

1.1. CUADRO I

TOTAL DE ACCIONES POR TIPO

1.1.1 ACCION	1983	1984	1985	1986	TOTAL
Amparo	174	521	573	564	1,832
Habeas Corpus	111	286	288	203	888
TOTAL	285	807	861	767	2,720

Teniendo en cuenta que la Ley de Habeas Corpus y Amparo empezó propiamente su funcionamiento durante 1983, podemos apreciar en este primer cuadro global sus efectos, debiendo resaltarse lo siguiente:

- En cada año es significativamente mayor el número de acciones de amparo que el de Habeas Corpus. En general, la

relación es dos amparos por cada Habeas Corpus. Dado que el Habeas Corpus defiende principalmente la libertad física, un primer corolario que puede extraerse es la importante cantidad de situaciones en las cuales se considera agredida la libertad individual en el país, lo que atañe directamente a la violencia. Es verdad que la sola interposición de una acción de Habeas Corpus no equivale a decir que se ha violado el derecho correspondiente, porque los tribunales pueden desestimar dicha acción como a menudo ha ocurrido (ver cuadro III), pero sí es denotativo de la preocupación subjetiva del ciudadano por proteger una libertad que él siente maltratada.

Demás está decir que no existe una correlación exacta entre cantidad de detenciones arbitrarias y cantidad de Habeas Corpus interpuestos. Así, es significativo que mientras en las cárceles peruanas no existen más de veinte mil reclusos (entre procesados y condenados) en 1983 se haya reportado un total de 145,298 detenciones y que la cifra para 1984 sea de 156,239. Es evidente que entre el número de procesados finales y el número de Habeas Corpus interpuestos para estos años, no cubren sino una mínima parte del total de detenciones, y no parece factible que ellas duren estrictamente 24 horas como establece la Constitución del Estado. En cualquier caso, esto debe ser materia de análisis estadísticos mayores, quedando apuntada aquí la inquietud.

- La segunda constatación es el incremento de interposición de acciones tanto de Amparo como de Habeas Corpus con el correr de los años. El salto entre 1983 y 1984 es de 283%. El cuadro muestra una reducción para 1986 pero, como ya se ha explicado, las sentencias correspondientes a este año continúan siendo publicadas durante varios meses en 1987, razón por la cual es evidente que la tendencia incremental ha permanecido, aún cuando parece ser decreciente.

2. *TOTAL DE RESOLUCIONES DE AMPARO POR TIPO DE DECISION*

Los resultados que se observa en el trabajo de investigación sobre este rubro son los siguientes:

2.1 CUADRO II

TOTAL DE RESOLUCIONES DE AMPARO POR TIPO DE DECISION

RESOLUCION	1983	1984	1985	1986	TOTAL
Abandono	—	—	—	1	1
Caduca	—	—	—	1	1
Fundada	12	30	41	40	123
Infundada	10	30	105	45	190
Improcedente	116	388	392	397	1,293
Inadmisible	3	—	1	1	5
Sin Lugar	—	1	—	2	3
No Fondo (1)	6	20	7	26	59
Casa (2)	19	5	3	9	36
No Casa (3)	8	40	20	35	103
No Sentencia (4)	—	7	4	7	18
TOTAL	174	521	573	564	1,832

- 1 Resolución *no fondo* en nuestro cuadro es aquella en la que el organismo jurisdiccional resuelve sobre aspectos de procedimiento, no sobre la sustancia del asunto reclamado. Normalmente obliga a devolver el expediente a una de las instancias inferiores para que se corrija el defecto procesal encontrado.
- 2 Resolución que *casa* es aquella que dicta el Tribunal de Garantías Constitucionales porque ha encontrado error en la sentencia de la Corte Suprema contra la que el ciudadano ha interpuesto *Recurso extraordinario de casación* porque se le ha negado el reconocimiento del reclamo interpuesto. En este caso, el expediente vuelve a la Corte Suprema para que corrija el error encontrado por el Tribunal de Garantías Constitucionales.
- 3 Resolución que *no casa* es aquella que dicta el Tribunal de Garantías Constitucionales porque no ha encontrado error en la sentencia de la Corte Suprema contra la que el ciudadano ha interpuesto *Recurso extraordinario de casación*. En este caso, el reclamo queda definitivamente denegado en lo que se refiere al proceso no casado.
- 4 *No sentencia* es aquella situación en la cual, interpuesto un recurso extraordinario de casación por el ciudadano interesado, en un proceso en el que se le ha negado el reconocimiento del reclamo interpuesto, el Tribunal de Garantías Constitucionales no logra reunir, entre sus miembros, el número mínimo de cinco votos en un mismo sentido para dictar resolución. Por consiguiente, queda vigente la sentencia dictada por la Corte Suprema.

Del cuadro presentado destaca lo siguiente:

- El total de casos declarados fundados en cada año oscila entre el 8.1% (1983) y el 6.4% (1984), y en los cuatro en conjunto, no supera el 7.3% del universo total. (Para este caso, el universo total de acciones para el cálculo, es el de los totales considerados en el cuadro, menos las acciones casadas, no casadas y no sentenciadas por el Tribunal de Garantías Constitucionales.
En estricto sentido, a las acciones declaradas fundadas por los tribunales, debe añadirse las casadas por el Tribunal de Garantías Constitucionales que, en total, son treintiseis. Esto eleva el porcentaje de reclamos formalmente aceptados al 8.7% del total de casos.
- El total de casos declarados infundados en el período de estudio equivale al 11.3% del universo (excluyendo las resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales), y se nota una tendencia incremental a este tipo de declaración, destacando el pico de 1985 en el que llega al 19.2% .
Si nuevamente sumamos las acciones no casadas y no sentenciadas por el Tribunal de Garantías Constitucionales, el porcentaje de casos definitivamente infundados o no casados, es de 16.97%
- De particular importancia en el período total estudiado es la constatación de que el Tribunal de Garantías Constitucionales no logró quorum de decisión en el 9.9% de los amparos que le tocó revisar en casación. Esto constituye un serio problema de funcionamiento en el Tribunal, porque en la práctica equivale a la indefensión del ciudadano en una instancia sumamente importante de la administración de justicia constitucional.
- Los casos de improcedencia, inadmisibilidad y sin lugar suman un total de mil trescientos uno, es decir, el 77.7% del total de resoluciones emitidas por el Poder Judicial (excluyendo nuevamente las correspondientes al Tribunal de Garantías Constitucionales). Ello equivale a decir que los tribunales han considerado que más de tres de cada cuatro

casos han constituido reclamos fuera de lugar y, por lo demás, que las partes que reclamaron han aceptado tal tipo de declaración. Esta situación es interesante porque, teóricamente, tenían aún la posibilidad de interponer recursos impugnatorios ante instancias superiores para lograr que se reconozca el derecho solicitado. En cuadros posteriores desagregamos las instancias en las que se produce la resolución de improcedencia, inadmisibilidad o sin lugar, donde esto puede apreciarse más cabalmente.

La suma de estas constataciones nos lleva a varias conclusiones de primera importancia:

1. Por sus resultados, la jurisdicción constitucional establecida, demuestra ser ineficaz y un derroche de trabajo, tanto por los tribunales como por la ciudadanía. Son denotativos de esto el número significativo de casos y la baja razón de reconocimiento de los derechos.
2. Parece razonable decir que el ciudadano ha utilizado con abuso la vía del amparo en sus reclamos pues, a pesar de que se nota un elevadísimo porcentaje de casos declarados inadmisibles o infundados, no ha interpuesto los recursos impugnatorios correspondientes para elevar el expediente a la instancia superior y lograr el reconocimiento de su derecho.

Esta afirmación puede ser relativizada por dos razones:

- El alto costo del litigar en instancias superiores, pues implica desplazamiento del expediente a otros lugares del territorio (sedes de los organismos jurisdiccionales respectivos), y el pago de la defensa de abogados que no siempre son del lugar de residencia. Esto puede desanimar a muchos litigantes a continuar el litigio, pero no es una afirmación que podamos demostrar con cifras a partir de la investigación realizada, por no caer dentro de su espectro de estudio.
- En muchos casos, la interposición de la acción puede llevar a la restitución de los derechos conculcados y, en conse-

cuencia, a que no quede ya razón para continuar el litigio, aún cuando sea declarada infundada o improcedente la acción. Recordemos que las acciones constitucionales tienen por finalidad exclusiva restituir los derechos y no pronunciarse sobre el fondo de asuntos jurídicamente litigiosos. No obstante, el hecho de que muchas de las acciones de amparo hayan ido dirigidas contra resoluciones judiciales en procesos ordinarios (ver cuadro posterior), hace previsible que esta causal de desistimiento de procesos no tenga consecuencia reales significativas. Nuestro estudio no puede dar indicadores estadísticos de ello porque no caen dentro del espectro de los temas trabajados, aunque la situación es suficientemente interesante como para profundizar las razones de esta deserción en procesos declarados infundados o improcedentes.

3. En general, puede constatarse la poca utilización que el ciudadano hace del Tribunal de Garantías Constitucionales, pues de 1,832 casos de amparo, sólo 157 llegaron hasta él, a pesar de que en 1,709 el Poder Judicial no declara fundada la acción interpuesta.

Este estudio no ha ingresado, en la parte que desarrollamos aquí, a consideraciones de fondo. No obstante, es importante para efectos de la indefensión del ciudadano, el constatar que en uno de cada diez casos el Tribunal no pudo lograr quorum para sentenciar. Esta situación debe corregirse si lo que se busca es que la administración de justicia constitucional, funcione debidamente en todas sus instancias. Ello tanto más, si consideramos que en los casos de no sentencia, ha habido aguda discrepancia entre los magistrados, lo que indicaría que probablemente el derecho había sido conculcado y, por diferencias de apreciación, no se ha protegido al ciudadano.

3. *TOTAL DE RESOLUCIONES DE HABEAS CORPUS POR TIPO DE DECISION*

El estudio realizado, permite los siguientes resultados al respecto:

3.1. CUADRO III

TOTAL DE RESOLUCIONES DE HABEAS CORPUS POR TIPO DE DECISION

RESOLUCION	1983	1984	1985	1986	TOTAL
Fundada	26	27	20	5	78
Infundada	28	67	48	26	169
Improcedente	46	159	195	148	548
Inadmisible	2	4	5	3	14
Sin lugar	—	1	—	—	1
No fondo	2	15	14	6	37
Casada	—	2	—	—	2
No casada	3	10	4	14	31
No sentencia	—	1	1	1	3
Sin objeto	4	—	1	—	5
TOTAL	111	286	288	203	888

Las constataciones más importantes a propósito de este cuadro son las siguientes:

- El total de acciones declaradas fundadas en el período, descontando las correspondientes al Tribunal de Garantías Constitucionales, alcanza al 9.1% . Se nota una tendencia decreciente por años (24% en 1983; 10% en 1984, 7.1% en 1985 y 2.4% en 1986). El hecho de que el Tribunal de Garantías haya casado sólo dos acciones en todo el período, no hace variar prácticamente los porcentajes antes señalados.
- El total de acciones declaradas improcedentes, nuevamente descontando las correspondientes al Tribunal de Garantías Constitucionales, es del 64.3% . Las variaciones anuales son: 42.6% para 1983; 58.2% para 1984, 68.9% para 1985 y 78.7% para 1986. Esto indica justamente la tendencia contraria a la de la declaración de fundadas: la declaración de improcedencia se incrementa sostenidamente año a año.

- La participación del Tribunal de Garantías Constitucionales en los casos de Habeas Corpus llega al 4% del total de resoluciones habidas en el período, lo que constituye una significación ínfima en el conjunto.

Las conclusiones que de este cuadro puede extraerse para efectos de nuestro trabajo son similares a las correspondientes a los casos de amparo y constituyen en resumen las siguientes:

1. La vía del Habeas Corpus no parece satisfacer las expectativas subjetivas de defensa de los derechos constitucionales, a juzgar por la amplísima cantidad de casos en los que la resolución final es denegatoria.
2. Los resultados de acciones improcedentes no continuadas por los interesados, parecen anunciar que o bien existe abuso del Habeas Corpus por el ciudadano, o bien existe desencanto. En cualquier caso, la vía del Habeas Corpus en los hechos, es poco significativa en resultados para la protección de los derechos constitucionales. Esta afirmación no supone una apreciación cualitativa, sino cuantitativa del fenómeno.
3. La significación del Tribunal de Garantías es muy reducida, tanto en función del número total de casos que llega hasta él en vía de casación, como en función de los casos en que ha pronunciado la casación. Los casos en que no ha obtenido quorum para sentenciar llegan a prácticamente el 10% del total. Se repite en esto el fenómeno ya constatado en materia de acción de Amparo.

4. DERECHOS INVOCADOS POR ACCION DE AMPARO

4.1 CUADRO IV

PRINCIPALES DERECHOS INVOCADOS POR ACCION DE AMPARO

DERECHOS	N. de CASOS
Aplicación de normas procesales en juicio	379
Derecho de propiedad	86
Derecho al trabajo - beneficios sociales	58
Derecho a la estabilidad laboral	39
Derecho a libre contratación	23
Derecho de petición	21
Pensiones de jubilación y cesantía	7
Derecho de asociación	11
Derecho de huelga	5
Derechos vinculados a la tributación	5
Derecho de sindicalización	8
Derechos de autonomía universitaria y cátedra	3
Libertad de comercio e industria	3
Derecho a la negociación colectiva	2
No se desprende de la resolución	1105

Un problema particularmente serio que hemos encontrado en el desarrollo de este trabajo, ha sido el de la imposibilidad de discernir, en muchos casos, cuál es el derecho invocado por el ciudadano al interponer una acción de Amparo. En mil ciento cinco casos (60% del total), esto ha sido imposible y en varios otros, de los que hemos identificado, ello ha sido hecho indagando en las razones considerativas de las resoluciones. Esto equivale a decir, en primer lugar, que las sentencias sobre Amparo, en muchísimos casos, carecen de la motivación expresa que manda la ley, para resolver el proceso. En la medida que la motivación de las resoluciones es una garantía de administración de justicia (artículo 233 inciso 4 de la Constitución del Estado), ya se puede apreciar las serias deficiencias de nuestro sistema judicial, y la inobservancia de las seguridades que el ciudadano debe tener en el proceso, particularmente cuando se trata de casos de jurisdicción constitucional.

En segundo lugar, cabe destacar que si bien en mil ciento cinco casos no puede afirmarse definitivamente la materia invocada como derecho por el accionante, si se puede suponer que, en alrededor del 70% de estos casos, la reclamación ha sido hecha contra un organismo judicial, en la medida que la acción ha sido dirigida contra juzgados y tribunales. Si sumamos a esta aproximación, el hecho de que en trescientos setentinueve casos la acción de Amparo ha sido dirigida positivamente contra actos de naturaleza judicial, entonces puede comprobarse que en un altísimo número, las Acciones de Amparo son ejercitadas por que el ciudadano, subjetivamente, considera violentados sus derechos y garantías en el procedimiento ante los tribunales. Esta es una apreciación de naturaleza cuantitativa, no cualitativa.

No obstante, es ya significativo constatar que el ciudadano común siente agraviados sus derechos en multitud de casos judiciales y ello debe, cuanto menos, llamar a reflexión sobre dos asuntos:

- El primero de ellos sobre la poca capacidad de convencimiento que tiene la administración de justicia en el Perú, para el litigante usual.
- El segundo, la necesidad de revisar el problema procesal de las acciones de amparo en lo que se refiere a este aspecto. Un primer tema, dentro de ello, es la urgencia de precisar qué debe entenderse por procedimiento judicial regular, concepto vertido en el inciso 2) del artículo 6 de la Ley 23506 y, según el cual, las acciones de Amparo no son procedentes “contra resolución judicial emanada de un procedimiento regular”. La segunda, que resulta en verdad poco razonable que sean los propios organismos jurisdiccionales los que luego resuelvan sobre esta problemática porque, naturalmente, tenderán a considerar que estas acciones son improcedentes. Así, en base a las cifras estadísticas de este estudio, puede constatarse que existe una inadecuada estructuración de la vía procesal para las acciones de amparo en lo que se refiere a garantía de los derechos constitucionales en juicio, pues es altísimo el porcentaje de acciones interpuestas por esta causa.

5. DERECHOS INVOCADOS POR ACCION DE HABEAS CORPUS

5.1 CUADRO V

PRINCIPALES DERECHOS INVOCADOS POR ACCION DE HABEAS CORPUS

DERECHOS	N. DE CASOS
Detención arbitraria (a menudo incluye incomunicación y privación de defensa).	626
Amenaza a la libertad individual	67
Maltrato físico	27
Vigilancia domiciliaria	20
Libertad de tránsito	18
Declaraciones obtenidas con violencia	10
Alegación de existencia de torturas	10
Libertad de conciencia	7
Propiedad (impropio del Habeas Corpus)	2
Derecho a obtener pasaporte	2
No se desprende de la resolución	110

Como es de esperarse, el Habeas Corpus es preponderantemente utilizado por la población para defender el derecho de libertad física, manifestado de distintas maneras: detención arbitraria, secuestro, etc.

Puede contratarse la cifra de seiscientos veintiséis casos de detención arbitraria planteados, con los setenta casos que de una u otra forma resultaron finalmente protegidos por el sistema de administración de justicia (setentiocho fundados y dos casados). Es evidente que entre la ciudadanía se expresa, subjetivamente, un malestar por la situación del derecho de libertad individual, y que cuantitativamente hablando, ello no se traduce en una protección significativa por el sistema de jurisdicción constitucional. Esta es una afirmación de naturaleza cuantitativa, no cualitativa.

6. ACCIONES DE AMPARO POR LUGAR DE PROCEDENCIA Y TIPO DE RESOLUCION

6.1 CUADRO VI

ACCIONES DE AMPARO POR LUGAR DE PROCEDENCIA Y TIPO DE RESOLUCION

Lugares	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%	FUNDADA	CASA
Amazonas					1		2		3		2	
Ancash	2		1		7		9		19		7	
Apurimac			1		1		1		3		1	
Arequipa	4		19	4	11		7		41	2	1	1
Ayacucho	1		4		1		1		7		2	
Cajamarca	1						1		2			1
Callao	7		28	5	26	5	33	6	94	5	6	
Cuzco	2		20		45	8	29	5	96	5	8	2
Huancavelica					2		1		3		1	
Huánuco	1		4		44	8	32	6	81	4	5	
Ica	7		18	3	34	6	22	4	81	4	9	
Junin	2		2		3		12		19		2	
La Libertad	5		3		11		33	5	52	3	6	
Lambayeque	4		6		5		6		21	1	5	
Lima	127	73	386	74	346	60	327	58	1186	65	60	30
Loreto	2		2		4		16	3	24		2	
Piura	2		2		2		5		11		2	
Puno	1		15	3	15	3	16	3	47	3	1	
San Martin			2		8		2		12			
Tacna	4		8	2	6		7		25		3	2
No dice	2				1		2		5			
TOTAL	174	100	521	100	573	100	564	100	1832	100	123	36

(Los porcentajes del cuadro han sido redondeados al 0.5% y sólo han sido tomados en cuenta para los casos relevantes en cada columna).

El aspecto más destacable de este cuadro consiste en que la jurisdicción constitucional en materia de Amparo ha servido, en los hechos, para la población de la provincia de Lima, la que ha interpuesto el 64.7% del total de las acciones identificadas en este universo. Si a Lima-Provincia añadimos la Provincia Constitucional de El Callao (cuyos tribunales son competentes también para el resto de la población del Departamento de Lima según la distribución de distritos judiciales), entonces el porcentaje total llega a prácticamente el 70% de acciones interpuestas. Si tomamos en consideración que Lima Departamento y El Callao reúnen a aproximadamente el 35% de la población nacional, podemos ver el grado de centralismo existente en materia de recurso a las acciones de amparo.

Del total de ciento ventitrés acciones declaradas fundadas, sesenta (48.4%) corresponden a la Provincia de Lima y si añadimos a ellas las seis declaradas fundadas en El Callao, hacen un porcentaje del 53.2% sobre el total. Esta conclusión estadística tiene dos aspectos que resaltar:

- El primero, que los reclamos en provincias tienen, de lejos, mayor éxito que en Lima y El Callao, pues fue declarado fundado uno de cada nueve, en tanto que en Lima y El Callao lo fueron uno de cada diecinueve.
- El segundo, que globalmente consideradas, la mitad de las acciones declaradas fundadas pertenecen a la zona de capital.

Por su parte, de las treintiséis resoluciones casadas por el Tribunal de Garantías Constitucionales, treinta corresponden a la Provincia de Lima y solo las seis restantes a provincias. Esto hace ver que, en términos estadísticos, el Tribunal de Garantías Constitucionales tiene poca importancia como instancia resolutoria para la protección de los derechos en el entorno general del país. Esta es, en nuestro juicio, una conclusión importante para la significación de este importante organismo constitucional de jurisdicción nacional.

El segundo distrito judicial en importancia cuantitativa para las acciones de Amparo (luego de Lima) es Cuzco, donde se interpuso un total de noventa y seis amparos. De ellos, como puede verse del cuadro, sólo ocho fueron declarados fundados.

El distrito judicial en el que más éxito han tenido los litigantes por amparo ha sido Amazonas, en el que fueron declaradas fundadas dos de tres acciones.

7. ACCIONES DE HABEAS CORPUS POR LUGAR DE PROCEDENCIA Y TIPO DE RESOLUCION



INVESTIGACION JURIDICA

7.1 CUADRO VII ACCIONES DE HABEAS CORPUS POR LUGAR DE PROCEDENCIA Y TIPO DE RESOLUCION

LUGARES	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%	FUNDADA	CASA
Amazonas			1						1		1	
Ancash	2		1						3			
Apurimac			1		1				2			
Arequipa	6	5	7	2	5		13	6	31	3		
Ayacucho	3		1		4				8		1	
Cajamarca	1		1				1		3			
Callao	7	6	11	4	16	6	20	10	54	6	6	
Cuzco	1								1			
Huancavelica			1				2		3			
Huánuco	1		3		3		6	3	13		1	
Ica			1				3		4			
Junin			1		2		3		6			
La Libertad	5	4	6	2	7		7	3	25	3	6	
Lambayeque	1				10		3		13			
Lima	77	69	241	84	228	79	138	68	684	77	61	2
Loreto			3		1		1		5			
Piura	2		1		6		5		14	8	1	
Puno	3		2		2				7	8	1	
San Martin			1		2		1		4			
Tacna	2		3		1		1		7			
TOTAL	111	100	286	100	288	100	203	100	888	100	78	2

(Los porcentajes han sido extraídos sólo en los aspectos más significativos de cada columna, y han sido redondeados al 0.5%).

Se magnifican en el caso del Habeas Corpus, los problemas encontrados ya para el estudio estadístico del amparo:

- Del total de Habeas Corpus interpuestos durante el período estudiado, el 77% pertenece a la Provincia de Lima, y el 83% a Lima y El Callao. La centralización en la recurrencia al Habeas Corpus dentro de la zona Capital del país es manifiesta.
- Del total de Habeas Corpus declarados fundados, el 78.2% pertenece a la Provincia de Lima, y el 86% a Lima y El Callao. Es decir que cuantitativamente hablando, el Habeas Corpus carece de significación para la población de provincias, bien porque recurren poco a él, bien porque cuando lo interponen tienden a recibir menor protección que en Lima y El Callao. Uno de cada once Habeas Corpus interpuesto en Lima obtuvo sentencia favorable, en tanto que uno de cada doce la obtuvo en provincias.
- El papel que el Tribunal de Garantías Constitucionales ha jugado durante estos años en materia de Habeas Corpus, es verdaderamente ínfimo: sólo ha casado dos resoluciones, y ambas en la Provincia de Lima. Es evidente que el Tribunal no cumple rol significativo a nivel nacional en esta materia.
- No puede pasar desapercibido el hecho de que en los lugares donde existe declaración de Estado de Emergencia, la recurrencia de la población al Habeas Corpus es casi inexistente: ocho casos en Ayacucho, tres en Huancavelica y trece en Huánuco, a pesar de que éste último no ha tenido suspensión de garantías durante todo el período estudiado.
- Por la trascendencia del Habeas Corpus, hemos hecho un cuadro adicional sobre las instancias que han resuelto declarando fundado el Habeas Corpus, y el resultado es el siguiente:

La Corte Suprema ha declarado fundados quince casos: uno en Huánuco, dos en La Libertad y doce en Lima.

Las Cortes Superiores han declarado fundados cuarentiún casos: uno en Ayacucho, cuatro en El Callao, uno en La Li-

bertad, treintitrés en Lima, uno en Piura, y otro en Puno. Resoluciones de juzgados declarando fundados Habeas Corpus han aparecido en catorce casos: dos en El Callao, dos en La Libertad y diez en Lima.

Estos datos estadísticos, demuestran que los juzgados y Cortes han cumplido adecuadamente su función de protección en materia de Habeas Corpus (exclusivamente hablando desde el punto de vista cuantitativo), pues sólo quince de setentiocho casos requirieron llegar a la Corte Suprema en procedimiento de recurso de nulidad, para encontrar la protección correspondiente, es decir, uno de cada cinco. Si bien el porcentaje es alto, hay que destacar que la Corte Suprema sólo declaró fundados cuatro Habeas Corpus interpuestos fuera de la Provincia de Lima, lo que es económico procesalmente hablando, y siempre desde un punto de vista estrictamente cuantitativo.

- Aún cuando ya hemos manifestado que existe una fortísima concentración del uso del Habeas Corpus en Lima, hay que destacar que ha sido utilizado en todos los distritos judiciales del país.

8. *TOTAL DE RESOLUCIONES DE AMPARO POR INSTANCIA*

8.1 CUADRO VIII

TOTAL DE RESOLUCIONES DE AMPARO POR INSTANCIA

INSTANCIA	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%
T. GG. CC.	27	15.5	52	10.0	27	4.7	51	9.0	157	8.6
C. Suprema	49	28.1	159	30.5	109	19.0	221	39.2	538	29.8
C. Superiores	92	52.9	296	56.8	428	74.7	287	50.9	1103	60.2
Juzgados	7	3.5	13	2.7	9	1.6	5	0.9	34	1.8
TOTAL	174	100.0	521	100.0	573	100.0	564	100.0	1832	100.0

8.2 CUADRO IX

TOTAL DE RESOLUCIONES DE HABEAS CORPUS POR INSTANCIA

INSTANCIA	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%
T. GG. CC.	3	2.7	13	4.6	5	1.7	15	7.4	36	4.0
C. Suprema	21	18.9	108	37.8	117	40.7	94	46.3	340	38.3
C. Superiores	46	41.5	53	18.6	83	28.8	39	19.2	221	24.9
Juzgados	41	36.9	112	39.0	83	28.8	55	27.1	291	32.8
TOTAL	111	100.0	286	100.0	288	100.0	203	100.0	888	100.0

Estos dos cuadros permiten ver cuál es la extensión del trámite, estadísticamente hablando, de las acciones de Habeas Corpus y Amparo, y puede verse que mientras la mayoría de amparos culminan en las cortes superiores (60.2%), las acciones de Habeas Corpus lo hacen en la Corte Suprema (38.3%). Más ampliamente consideradas las cosas, puede verse que tanto en el Amparo como en el Habeas Corpus, el litigante tiende a culminar el proceso en la primera o segunda instancia (sumadas, para el Amparo llegan al 62%, y para el Habeas Corpus al 57.7%).

En todos los casos puede comprobarse que el conocimiento de acciones constitucionales sobre derechos que tiene el Tribunal de Garantías Constitucionales es mínimo: 8.6% en las acciones de amparo y tan solo 4% en el Habeas Corpus. Esto muestra claramente que el rol del Tribunal como instancia de resolución es muy poco importante para el grueso de la ciudadanía. Si como parece la intención de la Constitución Política, el Tribunal debe convertirse en el garante de los derechos constitucionales, hay que realizar profundas transformaciones en el procedimiento de Habeas Corpus y Amparo, suprimiendo instancias propias del Poder Judicial, y dando mayor participación al propio Tribunal. Hoy por hoy puede decirse, desde el punto de vista estadístico, que el Tribunal de Garantías Constitucionales no cumple el cometido para el que fue creado por la Asamblea Constituyente. Sin embargo, cabe aclarar que buena parte del problema puede ser el procedimiento, según el cual, al Tribunal sólo llegan las causas denegadas ante el Poder Judicial.

9. TOTAL CORTE SUPREMA POR ACCIONES Y TIPO DE RESOLUCION

9.1 CUADRO X

TOTAL CORTE SUPREMA POR ACCIONES Y TIPO DE RESOLUCION

9.1.1. ACCION DE AMPARO

RESOLUCION	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%
Fundada	4	8.2	18	11.3	13	11.9	31	14.0	66	12.3
Infundada	1	2.0	20	12.6	1	1.0	27	12.2	49	9.1
Inadmisible	3	6.1							3	0.5
Improcedente	35	71.4	104	65.4	88	80.7	143	64.7	370	68.8
No fondo	6	12.3	17	10.7	7	6.4	20	9.1	50	9.3
Sin lugar										
Sin objeto										
TOTAL	49	100.0	159	100.0	109	100.0	221	100.0	538	100.0

9.1.2 ACCION DE HABEAS CORPUS

RESOLUCION	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%
Fundada			8	7.4	5	4.3	2	2.1	15	4.4
Infundada	4	19.0	6	5.5	4	3.4	1	1.0	15	4.4
Inadmisible			2	1.9			1	1.0	3	0.9
Improcedente	16	76.2	78	72.2	95	81.2	84	89.5	273	80.3
No fondo	1	4.8	14	13.0	13	11.1	6	6.4	34	10.0
Sin lugar										
Sin objeto										
TOTAL	21	100.0	108	100.0	117	100.0	94	100.0	340	100.0

10. TOTAL CORTES SUPERIORES POR ACCIONES Y TIPO DE RESOLUCION

10.1 CUADRO XI

TOTAL CORTES SUPERIORES POR ACCIONES Y TIPO DE RESOLUCION

10.1.1 ACCION DE AMPARO

RESOLUCION	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%
Fundada	5	5.4	5	1.7	20	4.7	5	1.9	35	3.1
Infundada	9	9.8	8	2.7	104	24.3	18	6.4	139	12.5
Inadmisible					1	0.2	1	0.4	2	0.2
Improcedente	78	84.8	280	94.6	303	70.8	253	88.3	914	83.0
No fondo			3	1.0			6	2.2	9	0.8
Sin lugar							2	0.8	2	0.2
Abandono							1		1	0.1
Caducidad							1		1	0.1
Sin objeto										
TOTAL	92	100.0	296	100.0	428	100.0	287	100.0	1103	100.0

10.1.2 ACCION DE HABEAS CORPUS

RESOLUCION	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%
Fundada	22	47.8	12	22.6	11	13.3	2	5.1	47	21.3
Infundada	8	17.4	14	26.4	23	27.7	9	23.1	54	24.4
Inadmisible			2	3.8	5	6.0			7	3.1
Improcedente	13	28.3	24	45.3	42	50.6	28	71.8	107	48.4
No fondo	1	2.2	1	1.9	1	1.2			3	1.4
Sin lugar										
Sin objeto	2	4.3			1	1.2			3	1.4
TOTAL	46	100.0	53	100.0	83	100.0	39	100.0	221	100.0

11. TOTAL JUZGADOS POR ACCIONES Y TIPO DE RESOLUCION

11.1 CUADRO XII

TOTAL JUZGADOS POR ACCIONES Y TIPO DE RESOLUCION

11.1.1 ACCION DE AMPARO

RESOLUCION	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%
Fundada	3	42.9	7	53.8	8	88.9	4	80.0	22	64.7
Infundada			2	15.4					2	5.9
Inadmisible										
Improcedente	3	42.9	4	30.8	1	11.1	1	20.0	9	26.5
No fondo										
Sin lugar	1	14.2							1	2.9
Sin objeto										
TOTAL	7	100.0	13	100.0	9	100.0	5	100.0	34	100.0

11.1.2 ACCION DE HABEAS CORPUS

RESOLUCION	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%
Fundada	4	9.7	7	6.2	4	4.8	1	1.8	16	5.5
Infundada	16	39.0	47	42.0	21	25.3	16	29.1	100	34.4
Inadmisible	2	4.9					2	3.6	4	1.4
Improcedente	17	41.5	57	50.9	58	69.9	36	65.5	168	57.7
No fondo										
Sin lugar			1	0.9					1	0.3
Sin objeto	2	4.9							2	0.7
TOTAL	41	100.0	112	100.0	83	100.0	55	100.0	291	100.0

12. TOTAL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES POR ACCION Y TIPO DE RESOLUCION

12.1 CUADRO XIII

TOTAL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES POR ACCION Y TIPO DE RESOLUCION

12.1.1. ACCION DE AMPARO

RESOLUCION	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%
Casa	19	70.4	5	9.6	3	11.1	9	17.7	36	22.9
No casa	8	29.6	40	76.9	20	74.1	35	68.6	103	65.6
No sentencia			7	13.5	4	14.8	7	13.7	18	11.5
TOTAL	27	100.0	52	100.0	27	100.0	51	100.0	157	100.0

12.1.2 HABEAS CORPUS

RESOLUCION	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	TOTAL	%
Casa			2	15.4					2	5.6
No casa	3	100.0	10	76.9	4	80.0	14	93.3	31	86.1
No sentencia			1	7.7	1	20.0	1	6.7	3	8.3
TOTAL	3	100.0	13	100.0	5	100.0	15	100.0	36	100.0

Este último grupo de cuadros es complementario de los anteriores y permite ver cuál ha sido el criterio general de las diversas instancias para resolver los casos de Amparo y Habeas Corpus que han tenido bajo su jurisdicción.

En materia de Amparo, puede constatarse que la mayor cantidad de causas declaradas fundadas en instancia definitiva se halla en la Corte Suprema haciendo un total de sesentiseis. Las Cortes Superiores sólo declararon fundadas treinticinco y los juzgados veintidós.

Al propio tiempo, es de notar la significativa cantidad de procesos declarados improcedentes ante las Cortes Superiores, y de los cuales el interesado no recurrió luego ante la Corte Suprema de la República. Estos hacen un total de novecientos catorce que equivalen al 50% de todas las acciones de Amparo resueltas en estos años. Si consideramos que el litigante llegó hasta la instancia de la Corte Superior, tendremos que suponer que consideraba válido su reclamo, y que no lo llevó a la Suprema, a pesar de la denegatoria, por causas probablemente ajenas a su consideración subjetiva de legitimidad. Si a ello sumamos que el criterio de las Cortes Superiores tiende a ser más restrictivo en reconocimiento de derechos que el que tiene la Corte Suprema (según hemos visto de las cifras aportadas), puede concluirse como hipótesis que el largo trámite ante juzgados y Cortes Superiores, más el costo de recurrir a la Corte Suprema, es un obstáculo a la defensa constitucional en el Perú y que, por lo tanto, ella no se cumple cabalmente debido, entre otras razones, al tipo de procedimiento existente. Esta circunstancia debe llamar a la reflexión sobre el problema presente.

La hipótesis con la que iniciamos este trabajo estadístico consistía en suponer que las acciones eran declaradas fundadas en mayor proporción en las instancias inferiores, en la medida que satisfecha la pretensión del litigante, no tendría que recurrir hacia los niveles superiores por la protección oportuna brindada por el aparato de justicia constitucional. El resultado es exactamente el inverso. Esta constatación es sumamente significativa de los problemas de acceso a una administración de justicia efectiva y rápida en el contexto general del país, particularmente

porque se supone que las acciones de amparo son de trámite acelerado dada la naturaleza de los derechos a proteger.

En materia de Habeas Corpus, el comportamiento sí se ajusta a la hipótesis planteada por nosotros: los casos declarados fundados entre los juzgados y las cortes superiores son el 80.7% del total (sesentitrés casos), contra sólo quince reconocidos en instancia de la Corte Suprema. En materia de Habeas Corpus, estadísticamente consideradas las cosas, el trámite es así correcto.

III. ESTUDIO DE CASOS

Muchos de los derechos fundamentales de la persona reconocidos en la Constitución así como aspectos medulares de las acciones de garantía, han merecido interpretaciones y aplicaciones contrapuestas en cuanto a su significado y alcances, por lo que existe una responsabilidad indiscutible de los órganos encargados de administrar justicia en la precisión y delimitación de dichos aspectos. Ante la imposibilidad de analizar la totalidad de la problemática involucrada, hemos priorizado el tratamiento de aquellos casos que por su importancia cualitativa para la persona y su incidencia cuantitativa en el ámbito jurisdiccional, ameritan plenamente su estudio para determinar el grado de vigencia que vienen logrando en la realidad los derechos fundamentales y la respuesta de los aparatos judiciales para protegerlos y superar los problemas suscitados en su desenvolvimiento cotidiano.

1. *Habeas Corpus*

1.1 *Libertad personal y detenciones arbitrarias*

La libertad personal o libertad física individual constituye, a no dudarlo, un derecho esencial por excelencia, toda vez que su vigencia efectiva suele ser condición imprescindible para el pleno ejercicio de los otros derechos, mientras que su privación —mediante las detenciones arbitrarias, por ejemplo— puede convertirlos en inoperantes. La Constitución peruana de 1979, específicamente en el artículo 2 numeral 20, literal g), recoge (de

manera no exenta de problemas) el derecho a la libertad personal en los términos siguientes:

“Artículo 2o.— Toda persona tiene derecho:

(...)

20. A la libertad y seguridad personales. En consecuencia:

(...)

g) Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en flagrante delito.

En todo caso el detenido debe ser puesto, dentro de veinticuatro horas o en el término de la distancia, a disposición del juzgado que corresponde. Se exceptúan los casos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas en los que las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales, con cargo de dar cuenta al Ministerio Público y al Juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido el término”.

Del análisis de dicha norma constitucional, han surgido hasta tres interpretaciones que pretenden establecer en qué casos (fuera del supuesto del mandato judicial) la autoridad policial puede efectuar válidamente detenciones:

- Una primera interpretación sostiene que las autoridades policiales sólo pueden efectuar directamente detenciones de ciudadanos tratándose de casos de flagrante delito, es decir, cuando la persona es detenida en momento y ocasión de estar cometiendo un delito, debiendo ser puesta a disposición del juzgado correspondiente dentro del plazo de 24 horas o, excepcionalmente, en el de 15 días para los casos de terrorismo, espionaje o narcotráfico.
- Una segunda interpretación postula que la autoridad policial es competente para efectuar detenciones de las personas que se encuentran en flagrante delito, salvo en los casos de terrorismo, espionaje y narcotráfico donde tal requisito no es exigible, siendo en consecuencia procedentes las detencio-

nes preventivas de sospechosos o de presuntos implicados en este tipo de actividades, a condición que la detención policial no exceda de quince días y se cumpla con dar cuenta al Juez y al Ministerio Público dentro de las primeras veinticuatro horas.

- La tercera interpretación de la norma constitucional afirma que las autoridades policiales se encuentran facultadas para efectuar la detención de ciudadanos siempre que las circunstancias así lo justifiquen, con la única exigencia que el detenido debe ser puesto a disposición del Juez dentro del plazo ordinario de 24 horas o el del término excepcional de 15 días previsto para los casos de terrorismo, espionaje y narcotráfico.

Es evidente que cada una de estas interpretaciones responde a la intención de propiciar —en este caso de manera contrapuesta— aplicaciones de la norma constitucional que favorezca una mayor protección de los derechos humanos o, por el contrario, más amplios márgenes de acción para la autoridad policial en su labor de mantenimiento del orden interno y preservación del orden público. Por ello resulta primordial apreciar cuál ha sido el criterio prevaleciente de los órganos judiciales al momento de resolver estos problemas y el alcance conferido al derecho a la libertad y seguridad personal en caso de detención policial.

En cuanto al Poder Judicial, se ha inclinado a considerar que la policía puede realizar detenciones, sin necesidad de mandato del juez o flagrante delito, siempre que las circunstancias lo justifiquen y con la obligación de poner al detenido a disposición del juez dentro de los plazos de 24 horas o 15 días respectivamente. De acuerdo a esta interpretación (que corresponde a la tercera de las propuestas) procedería la detención policial de personas consideradas sospechosas o para efecto de realizar investigaciones. Es ilustrativa en este razonamiento una resolución judicial que declara improcedente una acción de habeas corpus considerando que “(. . .) sólo resulta procedente la acción de habeas corpus por detención arbitraria, en el supuesto de que una persona sufra la pérdida de su libertad por un lapso de más de

24 horas, sin ser puesta a disposición de la autoridad judicial competente". (El Peruano, 23 de marzo de 1984, p. 16).

Llama a verdadera preocupación que el Poder Judicial adopte este criterio sin mayores esfuerzos por esclarecer o ilustrar jurisprudencialmente los alcances y la racionalidad de dicha interpretación de la norma constitucional, pues se trata precisamente de la opción que más tolera o propicia el establecimiento de restricciones y limitaciones al derecho a la libertad y seguridad personal, lo que obliga o haría aconsejable ser especialmente riguroso para evitar amenazas o violaciones arbitrarias de dicho derecho.

En cuanto a la interpretación asumida por el Tribunal de Garantías Constitucionales, pocos han sido los casos en que se ha discutido la atribución de las autoridades policiales para realizar detenciones preventivas; más frecuente ha sido que se discuta la validez de las órdenes de detención emanadas de resoluciones judiciales.

Vale la pena comentar la actuación del Tribunal de Garantías Constitucionales en dos casos. Con ocasión de un habeas corpus interpuesto a favor de Antonio Pusari Ramos (El Peruano, 27 de marzo de 1985, p. 7) de quien se decía sufría detención arbitraria bajo imputación de terrorismo, habiendo sido detenido por la policía sin mediar orden judicial ni flagrante delito mientras se encontraba realizando sus labores cotidianas como cajero del restaurante donde trabajaba; cuando el caso llegó al Tribunal para su resolución, este órgano jurisdiccional no pudo expedir fallo dado que sus magistrados no se pusieron de acuerdo para alcanzar el número de votos necesarios para dictar sentencia. Al margen de lo alarmante que resulta este virtual incumplimiento del imperativo legal y moral de administrar justicia, y pese a la falta de resolución que impide conocer a cabalidad la opción interpretativa acogida por el Tribunal, un sector mayoritario de los magistrados inclinó sus votos particulares por la improcedencia del habeas corpus aduciendo que "*(. . .) la detención arbitraria alegada no se ha producido, ya que conforme a lo que norma la última parte del punto g) del inciso 20 del ar-*

título 2 de la Constitución del Estado, no es imprescindible la orden judicial tratándose de delitos de terrorismo, narcotráfico o espionaje, en cuya virtud no se ha producido violación de ningún derecho constitucional (. . .)”

Un segundo caso interesante es el de José Domínguez Berrospi (El Peruano, 23 de marzo de 1985, p. 12) en favor de quien su esposa y su abogado interpusieron un habeas corpus contra un jefe de la Policía de Investigaciones del Perú, alegando que había sido detenido arbitrariamente sin mediar mandato judicial ni flagrante delito y sólo por estar sujeto a investigaciones por presuntas actividades terroristas. La detención se produjo cuando Domínguez —en compañía de su abogado— se presentó voluntariamente a la Dirección contra el Terrorismo de la PIP, pues el día anterior miembros de dicha dependencia policial lo habían estado buscando en su domicilio. El accionante basó su defensa en que la policía no podía detener a una persona para fines de investigación o por simples sospechas.

El Tribunal de Garantías Constitucionales (en sentencia del 12 de febrero de 1985), declaró infundado el recurso de casación y denegó el habeas corpus, considerando que “(. . .) *es de aplicación a la presente acción el artículo 2 inciso 20-g de la Constitución Política citado en primera instancia, que establece en su tercer párrafo una excepción al mandato constitucional de que nadie puede ser detenido sino por mandato escrito y motivado del Juez o por las autoridades policiales en flagrante delito, y que en todo caso el detenido debe ser puesto dentro de veinticuatro horas o en el término de la distancia a disposición del Juzgado que corresponde*”.

Si bien el criterio adoptado por el Tribunal de Garantías Constitucionales no aparece suficientemente claro, sí nos permite deducir que descarta, la primera de las posibilidades de interpretación suscitadas en relación al artículo 2 inciso 20 literal g) de la Constitución. Lo que no puede determinarse con exactitud es si la interpretación del Tribunal opta por la segunda o por la tercera posibilidad interpretativa, pues se trata de un caso por terrorismo donde ambos admiten la detención policial sin que exista orden judicial o flagrante delito.

Resulta pues evidente que tanto el Poder Judicial como el Tribunal de Garantías Constitucionales, órganos que supuestamente debieran inclinarse a preferir las interpretaciones de la norma constitucional que extiendan y preserven los alcances de los derechos fundamentales, han adoptado las dos posibilidades de interpretación al derecho a la libertad y seguridad personal frente a las detenciones policiales, dejando de lado precisamente la opción interpretativa que mejor protege dicho derecho.

Sin embargo, como una notable excepción cuyos alcances sería deseable extender, el Juez del 21 juzgado de Instrucción de Lima, rechazando la tendencia generalizada expresada en las decisiones anteriores, declaró fundada la acción de habeas corpus presentada a su despacho por entender que la autoridad policial demandada había detenido arbitrariamente a las quejas Edith Ramírez Erazo y otra. En tal oportunidad el indicado magistrado sostuvo que la interpretación del artículo 2 inciso 20 literal g) de la Constitución “(. . .) *no puede ser otra que autorizar la detención policial de motu proprio en los casos de “flagrante delito”, de consiguiente, no estando un caso en ese único supuesto taxativo la autoridad policial no puede detener, personas sino es por mandato judicial expreso, relievándose que cuando en el párrafo segundo de esa norma se dice “en todo caso”, ello significa que tratándose de detención policial mediando flagrante delito o de detención ejecutada por la policía por mandato judicial, la persona únicamente puede estar a merced de la policía por un término de veinticuatro horas, salvo las excepciones allí estipuladas, esto es, término de la distancia y delitos exceptuados (. . .)”* (El Peruano —Despacho Judicial— del 7 de febrero de 1986, p. 1807). Esta decisión, que repetimos constituye una verdadera excepción en nuestra jurisprudencia, fue confirmada por el 14 Tribunal Correccional de Lima (El Peruano —Despacho Judicial— del 14 de febrero de 1986, p. 1864).

Mención aparte merecen algunos problemas surgidos en cuanto al cómputo del plazo de detención policial. En efecto, tratándose de delitos comunes y ante la evidencia de contar con un delincuente confeso o capturado al momento de delinquir, el plazo ordinario de 24 horas puede resultar muy breve e insuficiente para que las autoridades realicen las investigaciones

complementarias, las diligencias, interrogatorios y atestados probatorios que la ley vigente exige a su labor antes de poner al detenido a disposición del Juez. En ciertos casos, a fin de alargar el tiempo de la detención para verificar dichas tareas —evitando a su vez la eventualidad de tener que dejar en libertad al detenido o pasarlo al juez sin suficientes evidencias de la comisión del delito— las autoridades policiales han optado por desviar la causa real de la detención o investigación hacia aquellos delitos que admiten un plazo excepcional de hasta 15 días (terrorismo, espionaje, narcotráfico). Ante un caso como éste, el 13 Tribunal Correccional de Lima al comprobar que la investigación policial del detenido por actividades terroristas se hacía con el objeto de prolongar indebidamente el plazo de la detención, declaró fundado el habeas corpus interpuesto (El Peruano del 25 de mayo de 1983, p. 15).

En otro caso se planteó el problema de la forma de efectuar el cómputo del plazo de detención, cuando la persona es detenida por una institución policial y posteriormente remitida a otra dependencia policial diferente. Aquí la Corte Suprema de Justicia resolvió que “(. . .) la detención preventiva de una persona corre desde el momento en que es privada de su libertad por cualquiera de las instituciones que integran las autoridades policiales del país (. . .) y ninguna de ellas puede reclamar en forma particular los 15 días para sí, en los delitos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas (El Peruano, 14 de abril de 1984, p. 12). Compartiendo lo expresado en dicho fallo, criticamos lo resuelto en otro proceso judicial donde, equivocadamente, se sostiene que para el cómputo de los días de detención, sólo deben tomarse en cuenta los días hábiles (El Peruano del 31 de agosto de 1985, p.10).

1.2 *El Habeas Corpus frente a las detenciones arbitrarias durante los estados de excepción*

La Constitución peruana, como casi todas las constituciones modernas, contempla los denominados regímenes o estados de excepción, es decir, aquellas situaciones extraordinarias y transitorias en las que para enfrentar serias amenazas que afec-

tan la estabilidad del Estado o el Gobierno, del orden jurídico, del orden interno o de las instituciones fundamentales, se autoriza temporalmente a establecer ciertas limitaciones al ejercicio de algunos derechos y a suspender o restringir el uso de los instrumentos destinados a brindarles protección judicial (garantías) en caso de que sean vulnerados por actos de las autoridades gubernamentales, que ven de esta forma acrecentadas sus atribuciones habituales. Es así que nuestra Constitución, en su artículo 231, establece los estados de emergencia y de sitio, el primero de los cuales viene teniendo amplia y prolongada utilización en diversas zonas del país a consecuencia de los actos de terrorismo, violencia política y represión militar desatados en los últimos años.

Uno de los grandes problemas que preocupan al Derecho, es el de proveer de mecanismos de protección a los justiciables que permitan la tutela efectiva de sus derechos y, consecuentemente, que fiscalicen e impidan los abusos en que pueden incurrir las autoridades gubernamentales al utilizar las facultades extraordinarias que les son conferidas durante los estados de excepción. Por ello es de lamentar que en la ley 23506 (norma que regula las acciones de habeas corpus y amparo y que en general resulta muy positiva) se haya dispuesto en su artículo 38 la persistencia de un equivocado criterio que viene desde finales del siglo pasado (1897) al establecer (casi enfática y tajantemente) que no proceden las acciones de garantía respecto de los derechos suspendidos mientras dure el estado de excepción. Dicha norma permite evidentemente la utilización de las acciones de garantía para la defensa de los derechos no incluidos en esta suspensión, pero sí podría impedir la revisión judicial de los actos de las autoridades realizados durante la vigencia del régimen de excepción vinculados a los derechos suspendidos, desguarneciendo en estos casos a los ciudadanos frente a frecuentes excesos o arbitrariedades oficiales.

Conviene llamar la atención sobre lo peligroso que resulta para los derechos fundamentales el afianzamiento de una tendencia jurisprudencial que, acogiendo una interpretación literal y rígida del artículo 38 de la ley, suprima la posibilidad de inter-

poner las acciones de garantía en relación a los derechos suspendidos, privando de este modo al justiciable de que el juez examine si la restricción impuesta al derecho por parte de las autoridades está directamente vinculada con la situación excepcional y las causas que motivan dicho estado, y si se ha cumplido lo dispuesto por los decretos respectivos. El predominio de esta inconveniente interpretación, que hasta el momento prima en la jurisprudencia nacional, hace aconsejable recoger la interesante experiencia de la jurisprudencia y normatividad argentina en la materia.

En el caso argentino, fue la creación de la jurisprudencia la que permitió avanzar hacia un control judicial de la razonabilidad de los actos de las autoridades realizados en los estados de excepción, lo cual posteriormente (en fecha reciente) fue recogido por la legislación (Ley 23098). Este examen de razonabilidad evalúa la relación entre la causa del estado de excepción y el derecho afectado, así como la proporcionalidad entre la medida restrictiva y los fines que motivaron su declaración.

De acuerdo con el artículo 231 de nuestra Constitución, durante el estado de emergencia se suspenden la libertad y seguridad personales, la libertad de tránsito, la inviolabilidad del domicilio y el derecho de reunión. Nuestros tribunales han aplicado el artículo 38 de la Ley 23506 declarando improcedentes las acciones de habeas corpus interpuestas en defensa de los derechos materia de la suspensión. Así se declaró en la acción iniciada en favor de Zózimo Quispe (El Peruano del 27 de abril de 1985, p. 4) y en la interpuesta por Felipe de la Cruz (El Peruano del 5 de marzo de 1985, p. 13). Pero este criterio jurisprudencial está lejos de propiciar una correcta protección de los derechos fundamentales, pues la falta de un adecuado examen de razonabilidad permite la permanencia de la arbitrariedad.

En nuestro país es muy común que durante los estados de emergencia las autoridades policiales realicen detenciones por motivos que no siempre tienen vinculación con los fines que permitieron la declaración de dicho estado. En tal sentido, se han denegado acciones de habeas corpus interpuestas contra au-

toridades policiales que efectuaron detenciones por simples investigaciones en supuestos delitos contra el patrimonio. Frente a estos problemas, nuestros tribunales han carecido de la creatividad necesaria para realizar un control de la razonabilidad del acto restrictivo que afecta a los derechos del ciudadano.

Dentro de esta tendencia jurisprudencial generalizada, que favorece que los órganos judiciales se desentiendan inexcusablemente de la tarea de protección de los derechos humanos, se destaca un caso resuelto por un juez de Chimbote a raíz de la detención policial de una persona por investigaciones sobre estafa durante la vigencia del estado de emergencia. El juez consideró que como el decreto gubernamental que estableció el régimen de excepción se motivó en la existencia de actos de sabotaje contra el servicio eléctrico, la suspensión impuesta no debía aplicarse en forma indiscriminada contra todos los ciudadanos, ni a delitos como el de estafa que carecía de vinculación con el motivo de la declaración de estado de emergencia (El Peruano del 10 de octubre de 1983, p. 12). Creemos que este criterio, con algunas precisiones, es el que merece ser seguido por nuestra jurisprudencia, pues contribuye a proteger los derechos y a impedir que los excesos se generalicen.

En junio de 1987 —período que no se examina en el presente trabajo pero que por tratarse de un fallo de singular importancia conviene evaluar—, el 21 juzgado de Instrucción de Lima declaró fundado el Habeas Corpus interpuesto en favor de Wilder Monzón González contra el Jefe de la División de Delitos contra la Vida el Cuerpo y la Salud, y otros, por detención arbitraria. En dicha ocasión, el agraviado había sido detenido por presunto delito contra la vida, el cuerpo y la salud sin mediar mandato judicial ni flagrante delito, permaneciendo en tal situación por más de 24 horas. El Juzgado al constatar tales hechos dispuso la inmediata libertad del quejoso, sosteniendo en su resolución:

- “(. . .) el motivo que determinó la suspensión de determinados derechos y la declaración del Estado de Emergencia fue el incremento de los actos de violencia en Lima y Callao y su continuación hasta la actualidad (. . .); por consiguiente,

están al margen del Régimen de Excepción los demás delitos comunes, respecto de los cuales permanecen inalterables los derechos y garantías constitucionales (. . .)”.

- “(. . .) todo lo expuesto importa asumir la teoría del contralor judicial parcial, por la cual la declaración misma del estado de emergencia no es justiciable, pero corresponde un *examen de razonabilidad* sobre una medida concreta adoptada por la autoridad en dos aspectos: la relación entre la garantía afectada y la situación que había originado la declaración del Estado de Emergencia, y la verificación con los fines perseguidos mediante la norma que declara dicho estado (. . .)”

- “(. . .) es de concluirse que la suspensión de derechos derivados del Estado de Emergencia actual está referida a delitos ajenos al delito de homicidio o de lesiones graves preterintencionales como consecuencia de una gresca callejera, (. . .) se tiene que se detuvo al ciudadano Monzón González sin mediar flagrante delito, (. . .) más de veinticuatro horas (. . .) por lo que la única conclusión posible es que la detención fue arbitraria (. . .)”.

Esta importante resolución fue confirmada en lo esencial por el 8 Tribunal Correccional de Lima en virtud del recurso de apelación interpuesto por los emplazados.

El presente fallo —que desafortunadamente constituye una excepción dentro de nuestra tendencia jurisprudencial— nos demuestra cómo es posible que nuestra propia judicatura, asumiendo un papel más activo y consecuente con la tutela de los derechos humanos, puede encaminar a través de un adecuado *examen de razonabilidad* la protección de estos derechos, evitando los constantes excesos que se producen durante los continuos regímenes de excepción que ya hace algún tiempo imperan en nuestro país.

1.3 *El Habeas Corpus y la aplicación de la ley de vagancia*

Durante la mayor parte del presente siglo, existió en nuestro país una normatividad represora de la vagancia, basada en dos leyes muy discutidas: la ley 4891 del 18 de enero de 1924 y la ley 11004 del 8 de abril de 1949. Para efecto de estas normas, se consideraba como "vago" a aquellas personas incursoas en un sinnúmero de situaciones, actividades o conductas, tales como carecer de trabajo o de domicilio conocido, ser indocumentado, ejercer el meretricio clandestino, etc.

El vago podía ser detenido por la policía y luego sometido a la denominada "Junta Calificadora de Vagancia" presidida por la autoridad política de la localidad. Como quiera que esta Junta se reunía periódicamente, se planteaba el problema de que una persona podía permanecer detenida, a la espera de la calificación respectiva, por un lapso que a veces llegaba al mes. Agravaba tal situación, el artículo 8 de la ley 4891, que impedía la procedencia del habeas corpus en estos casos.

Cuando en diciembre de 1982 entró en vigencia la ley 23506, se dejó sin efecto el mencionado artículo 8, permitiéndose entonces la procedencia del habeas corpus en estas situaciones. Es por ello conveniente analizar cómo ha funcionado esta acción de garantía en defensa de la libertad individual, cuya vulneración ha permitido esta criticable y recién en 1986 derogada legislación de vagancia (Ley 24506). Tres son los principales criterios esgrimidos por nuestros tribunales:

- En el caso de Juan Rodó Granda (El Peruano, 1 de junio de 1983, p. 4), el Tribunal Correccional declaró infundado el habeas corpus interpuesto, pese a que el recurrente se encontraba detenido a disposición de la Junta Calificadora de Vagancia por espacio de 21 días. Similar criterio se siguió en los casos de Catalina Tueros Rivera (El Peruano —Despacho Judicial— 15 de mayo de 1983, p. 4) y Tomás Sarango Patiño (El Peruano —Despacho Judicial— 15 de junio de 1986, p. 2754), aunque el plazo de detención fue menor.
- Un criterio distinto se adoptó en el caso Roque Aguirre Castillo (El Peruano del 27 de mayo de 1983, p. 11) en que el

accionante, hasta la fecha de la resolución del Tribunal Correccional de Piura, se encontraba privado de su libertad por espacio de 28 días. El Tribunal declaró fundada la acción al considerar que "(. . .) *el subprefecto ha incurrido en abuso de autoridad al no resolver la situación jurídica del detenido (. . .)*"; pero increíblemente no ordenó su libertad, pues sostuvo que de hacerlo habría una interferencia en las funciones de la Junta, con lo cual indirectamente se perpetuó la agresión.

- Un tercer criterio, con el cual sí estamos de acuerdo, es el que se adoptó en el caso Héctor Sinchi Cuellar (El Peruano, 7 de marzo de 1984, p. 14) en que el accionante estuvo detenido a disposición de la Junta por espacio de 16 días sin que ésta defina su situación. El Tribunal Correccional al constatar tal agresión, declaró fundada la acción interpuesta por considerar que el recurrente había sido víctima de detención arbitraria.

Si la sola existencia de esta legislación de vagancia resulta inaceptable en una sociedad como la peruana, dados los niveles de desocupación, sub-empleo y miseria imperantes, la ineficacia de los mecanismos procesales restringiría aún más el ejercicio de los derechos, permitiendo detenciones arbitrarias. Es de esperar que con la reciente derogación de estas normas no se repitan a futuro situaciones similares.

1.4 *El Habeas Corpus contra actos de particulares*

Una de las interesantes e importantes novedades de la Constitución peruana de 1979, es el haber incluido dentro de los alcances de la acción de habeas corpus su procedencia para proteger la libertad personal frente a amenazas o violaciones provenientes de particulares. De esta forma, se supera la tradición pre-existente que limitaba el habeas corpus sólo contra actos del Estado, funcionarios públicos o autoridades; propiciando a su vez que otras manifestaciones de violencia, que afectan la libertad y los derechos de las personas, propias de las relaciones entre particulares, encuentren remedios y canales adecuados de protección constitucional.

Sin embargo, pese a que la norma de la Constitución es muy clara, se aprecia aún grave desconocimiento en las personas e inclusive en jueces de la posibilidad de interponer un habeas corpus contra actos de particulares que atenten contra la libertad personal. Es el caso, por ejemplo, de un juez que denegó el habeas corpus planteado, por Benito Jerónimo Centeno contra Alejandro León y Jorge Egri, considerando que: “(. . .) *las autoridades premunidas de poder son las únicas que pueden constituirse en agentes de la conculcación de los derechos (. . .) y que el habeas corpus solamente puede ser interpuesto contra los funcionarios públicos o magistrados mas nunca contra los particulares*”. (El Peruano del 19 de agosto de 1983, p. 13). Afortunadamente el Tribunal Superior revocó este inexcusable fallo.

Durante el período de estudio se ha constatado también que son muy pocos los casos de habeas corpus promovidos entre particulares, mereciendo especial comentario dos resoluciones:

- En el caso de Nicolasa Ceopa y otras contra Augusta Velarde de Suárez Caballero, las accionantes habían sido traídas del interior del país para laborar como empleadas del hogar en casa de la demandada, alegando que se les hacía trabajar en exceso —hasta 16 horas diarias— se les maltrataba e impedía salir de dicha casa. La investigación dispuesta por el juez permitió comprobar los hechos reclamados, lo que se vio reforzado por las afirmaciones de la autora de la agresión, quien sostuvo que los maltratos “(. . .) *los había hecho para corregirlas, como haría con sus hijas (. . .) y que no las dejaba salir porque sus padres así lo habían recomendado*”. Ante esta situación, el juez declaró fundado el Habeas Corpus.
- En el caso de Pablo Cárdenas Carrasco (El Peruano del 2 de diciembre de 1984, p. 16), se interpuso un habeas corpus en su favor para que se le permitiera abandonar la clínica donde se encontraba internado, tras haber sido sometido a una intervención quirúrgica, y de donde se le impedía salir. El juez declaró improcedente la acción, por considerar que para que el quejoso pueda “(. . .) *ser retirado de la clínica o ser trasladado a un centro hospitalario por sus familiares o alle-*

gados, debió previamente expedirse la "orden de alta" requerida en estos casos en resguardo de la salud e integridad física del propio enfermo".

Esta decisión judicial aparece bastante discutible pues de acuerdo con el razonamiento del juzgado, bastaría la falta de una "orden de alta", que debe ser expedida por la propia persona a quien se imputa la agresión, para que el derecho alegado no encuentre protección. Creemos que tal argumento podría fomentar abusos, como por ejemplo que no se otorgue dicha orden hasta que el paciente cancele la deuda contraída con la clínica donde se encuentra internado. Pensamos que, en todo caso, compete al juez realizar las investigaciones pertinentes para determinar o certificar la situación del paciente y evitar posibles violaciones de sus derechos fundamentales.

2. AMPARO

2.1. *El amparo contra resoluciones judiciales*

La limitada eficacia práctica de la administración de justicia en el Perú, hace que los justiciables normalmente se sientan disconformes con la resolución de los casos planteados ante los órganos jurisdiccionales. Muchas veces ocurre que la indispensable búsqueda de un "debido proceso" ante el aparato judicial se convierte en una aspiración difícil de alcanzar.

Esta falta de aceptación de las decisiones emitidas por el Poder Judicial, lleva a que se procuren mecanismos de protección que pueden remediar situaciones consideradas como injustas. De esta manera, se ha querido encontrar en la acción de amparo un medio supuestamente capaz de proteger los derechos fundamentales conculcados por resoluciones de las autoridades judiciales.

Como nuestra Constitución ha dispuesto (en su artículo 295) que las acciones de habeas corpus y amparo (la primera pa-

ra la libertad personal; y la segunda para todos los demás derechos) proceden contra cualquier autoridad, funcionario o persona que amenace o vulnere derechos constitucionales, es clara la procedencia de las acciones de garantía contra las resoluciones judiciales, toda vez que éstas provienen de un juez, que es una autoridad. Por eso la acción de amparo ha sido utilizada con especial frecuencia contra decisiones judiciales, alegando la vulneración de derechos fundamentales. Es así que del total de sentencias publicadas, aproximadamente un 70% fueron expedidas en procesos de amparo iniciados contra decisiones judiciales. La conclusión es clara y contundente: la inmensa mayoría de las acciones de amparo promovidas en el país han estado dirigidas contra resoluciones del Poder Judicial, lo cual —además— denota la escasa confianza o aceptación social de la labor de la administración de justicia.

Cuando el artículo 6 inciso 2 de la Ley 23506 dispuso que no proceden las acciones de garantía contra las resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento regular, surgió un importante y aún abierto debate: ¿Cuál es un procedimiento regular? ¿Qué es un procedimiento irregular? Del criterio que se adopte, notoriamente vinculado a la noción del “debido proceso” en materia judicial, depende la configuración de una tendencia permisiva o restrictiva en el uso y eficacia de la acción contra resoluciones judiciales.

Nuestro Poder Judicial se ha caracterizado por acoger una tendencia interpretativa renuente y reacia a admitir la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. Tal vez razones de una mal entendida auto-defensa, o el desmedido afán por proteger la permanencia de sus decisiones, han llevado a que la jurisprudencia del Poder Judicial declare sistemáticamente la improcedencia de las acciones de amparo promovidas contra resoluciones judiciales, pese a que se trata largamente de la causa más frecuente en los amparos interpuestos. No dudamos que en una gran cantidad de estos casos los quejosos hayan carecido de fundamento o razón legal, pero resultan poco convincentes los argumentos normalmente empleados para denegar este tipo de acciones. Sin embargo, en algunas ocasiones, —concretamente a partir de 1986— nuestra judicatura reconoció que efectivamente...

una resolución judicial podía vulnerar derechos constitucionales y consecuentemente debía declararse fundada la demanda de amparo interpuesta. Así lo entendió la Corte Suprema en los casos Leandro Ramos Villafuerte c/Tribunal Agrario (El Peruano —Despacho Judicial— del 24 de junio de 1986, p. 2840), Ana Tuch de Lindley c/Juez de Primera Instancia de Trujillo (El Peruano —Despacho Judicial— 25 de agosto de 1986, p. 3477), y Aurelia Schimanetz de Cermak c/ 11 Tribunal Correccional de Lima (El Peruano —Despacho Judicial— del 12 de diciembre de 1986, p. 4434). Empero debemos reconocer que la tendencia generalizada del Poder Judicial se inclina a no admitir la viabilidad del amparo contra actos jurisdiccionales, destacando como excepciones relevantes los casos que hemos mencionado.

El principal argumento expuesto por el Poder Judicial para denegar las acciones interpuestas, ha sido que las resoluciones materia de amparo han emanado de un "procedimiento regular"; sin embargo, se ha mostrado poco interesado en definir el significado y alcances de este concepto. En una resolución de la Corte Suprema del 19 de julio de 1984 (El Peruano del 17 de agosto de 1984), se aprecia un intento por precisar qué entiende la Corte por procedimiento regular, afirmando que "(...) *es el que hubiera sido llevado a su total conclusión con arreglo a las disposiciones procesales normadas por ley (...) no debiendo confundirse el procedimiento regular con las posibles irregularidades que puedan haberse cometido en él (...)*". Esta interpretación de la Corte Suprema, pese a no resultar del todo clara, parece inclinarse a rechazar el amparo contra aquellas resoluciones judiciales dictadas dentro de un procedimiento, con lo cual estaría adoptando una posición restrictiva que impediría la protección de los derechos fundamentales vulnerados en sede judicial.

La interpretación del Tribunal de Garantías Constitucionales ha pretendido ser más rigurosa y explícita, estableciendo en el caso Joffré Fernández Valdiviezo "(...) *que el artículo sexto de la ley 23506 en su inciso segundo, ha recogido la jurisprudencia imperante antes de su promulgación, cuyo sentido último es el acatamiento al principio constitucional de la cosa juzgada*". (El Peruano del 23 de noviembre de 1983). Empero, posteriormente impuso un criterio interpretativo distinto en el caso Gli-

cerio Cáceres Vega, al precisar que "(...) el procedimiento irregular que sirve de causa a una acción de amparo contra resolución judicial, es aquel en que se ha incurrido en violación o amenaza de violación cierta e inminente de algún derecho constitucional de la persona comprendido en un proceso judicial o una garantía constitucional de la administración de justicia (...)". (El Peruano del 23 de junio de 1984). Aunque en líneas generales compartimos este último criterio interpretativo pues permite una mayor tutela de los derechos constitucionales vulnerados en sede judicial, realmente pocos han sido los casos en que se ha alcanzado una aplicación práctica. Durante el período analizado el Tribunal de Garantías Constitucionales casó la decisión de la Corte Suprema por considerar que existía un "procedimiento irregular" en sólo cuatro ocasiones.

En síntesis, asistimos a la coexistencia de dos corrientes interpretativas en cuanto a la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. Una de ellas, asumida por el Poder Judicial, es claramente restrictiva —aunque con interesantes pero en todo caso mínimas excepciones—. Mientras que la otra, adoptada por el Tribunal de Garantías Constitucionales aparece como permisiva aunque con poca aplicación práctica. En realidad, puede decirse que el derecho a un debido proceso, que comprende supuestos tan fundamentales como el ejercicio y la inviolabilidad de la defensa, el derecho al juez natural, o la instancia plural, por citar algunos, no ha alcanzado plena vigencia en nuestro país, máxime si la acción de amparo —prevista para cautelarlo— ha devenido en inoperante para lograr esta legítima aspiración dentro de un Estado de Derecho.

2.2. El amparo y el agotamiento de las vías previas

La acción de amparo es en principio un remedio extraordinario, excepcional, cuya utilización supone haber usado y agotado previamente los recursos ordinarios que concede la ley contra el acto reclamado. Es por ello que la ley 23506 exige haber agotado las vías previas para que proceda el amparo (artículos 27 y 28), debiendo entenderse dicha "vía previa" como el uso del recurso jerárquico frente al acto reclamado antes de acudir

al camino especial del amparo. El ejemplo más conocido es el del procedimiento administrativo, que debe agotarse antes de acceder a la vía judicial.

Siendo la exigencia del agotamiento de las vías previas condición primordial para la procedencia del amparo, que protege numerosos derechos constitucionales, resulta indispensable conocer cómo han interpretado este concepto los órganos jurisdiccionales.

En cuanto al Poder Judicial, si bien en ocasiones ha demostrado una adecuada comprensión y apreciación de las vías previas, en otros casos ha esgrimido interpretaciones que denotan gruesos errores cometidos en esta materia. Por ello conviene examinar las situaciones siguientes:

- En los autos Cervecera del Sur del Perú S.A. c/ Consejo Provincial del Cusco (El Peruano —Despacho Judicial— 16 de diciembre de 1985, p. 1153), la Corte Suprema consideró que el Edicto Municipal materia de amparo era de carácter administrativo y que consecuentemente procedía pedir su reconsideración. Tal desafortunado razonamiento se esgrimió pese al texto de los artículos 109 y 110 de la Ley Orgánica de Municipalidades que precisa que tales Edictos son actos de gobierno, de carácter general, y no actos administrativos, frente a los cuales el quejoso no tiene recurso impugnatorio a su disposición.
- En el caso de la Comunidad Nativa de Tsachopén c/ Supremo Gobierno tampoco la interpretación de la Corte Suprema fue adecuada pues consideró que no procedía el amparo ya que “(. . .) *la resolución directoral (. . .) materia del amparo, dispone que se dicte una nueva resolución con arreglo a ley en la misma vía (. . .) y esta nueva resolución administrativa definitiva hasta la fecha no se ha dictado y debe dictarse, y contra ella caben los recursos impugnatorios correspondientes (. . .)*”. (El Peruano —Despacho Judicial— 23 de agosto de 1986, p. 3459). Dicha nueva resolución a que aludía la Corte Suprema no era en puridad una vía previa por no ser un medio de defensa que tenga por objeto revocar o

modificar el acto reclamado; esa resolución partía más bien del reconocimiento de la plena validez del acto administrativo inconstitucional. Por ello, la Suprema al considerar como vía previa a la nueva resolución a dictarse y que fuera dispuesta por el acto administrativo materia de amparo, estaba aceptando que la propia Administración establezca conjuntamente con el acto lesivo una vía previa especial, contrariando así la sana doctrina que exige su necesario establecimiento con anterioridad a la fecha de la agresión inconstitucional.

- En los seguidos por Marino Véliz c/ Juzgado de Paz Letrado del Rímac, la cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Lima, sostuvo erróneamente que la “(. . .) *acción interdictal constituye la vía previa necesaria para el ejercicio del amparo (. . .)*”. (El Peruano del 22 de febrero de 1985), confundiendo a una acción judicial con la vía previa.

En esta materia nuestro Tribunal de Garantías Constitucionales ha actuado por lo general con mayor precisión que el Poder Judicial, casando aquellas resoluciones en que se erraba el concepto de vías previas. Así por ejemplo sucedió en el caso de la Cervecera del Sur del Perú S.A. y en el de la Comunidad nativa de Tsachopén. Inclusive el Tribunal Constitucional ha querido sentar jurisprudencia sobre el particular. Así lo hizo en el caso Gilberto Cueva Martín (El Peruano —Despacho Judicial— 11 de marzo de 1986, p. 2098), cuando expuso que “(. . .) *Hay vía previa exigible —porque no se da ninguno de los casos del artículo vigésimo octavo de la ley citada— cuando el accionante de amparo no ha agotado la vía administrativa disponible para su reclamación constitucional o cuando el afectado en sus derechos constitucionales por una persona jurídica privada —una asociación por ejemplo— de la que es miembro, ejercita la acción de amparo sin recurrir previamente a los órganos superiores correspondientes según su Estatuto*”. Si bien la posición esgrimida por el Tribunal de Garantías ha sido la más acorde con el concepto teórico de las vías previas, en varias oportunidades no pudo obtener consenso para concluir que en el caso llegado a su conocimiento era de necesaria observancia el trámite previo. Ello sucedió por ejemplo, en los autos Rolando Suárez c/ Banco

de la Nación (El Peruano del 27 de diciembre de 1985), en el cual no se pudo llegar a dictar sentencia.

El examinar los casos citados, nos lleva a pensar que la posibilidad de los justiciables de obtener una decisión que satisfaga sus pretensiones, algunas veces se ha visto limitada por un concepto equivocado de las vías previas. Esto equivale a decir que a los problemas económicos, y de urgencia por la protección del derecho que se siente conculcado, se aúna en algunos casos la dificultad de obtener un pronunciamiento de fondo por una mala concepción de las vías previas esgrimida por el Poder Judicial. Ciertamente, la existencia de un órgano como el Tribunal de Garantías Constitucionales, al que cuantitativamente llegan pocos casos, permite por lo general mayores posibilidades de triunfo al quejoso, pues se encuentra en condiciones de corregir las equivocaciones de la Corte Suprema.

IV. *CONCLUSIONES*

De la investigación que hemos realizado, surgen varias conclusiones. Las resumimos a continuación:

1. El ciudadano peruano ha considerado, subjetivamente y al margen de tener o no fundamento, que las acciones de Amparo y Habeas Corpus deben ser utilizadas para proteger sus derechos constitucionales, de manera tal que año tras año ha ido aumentando el número de resoluciones que ha debido dictarse frente a ellas.

El número bastante alto de resoluciones que declaran la improcedencia, inadmisibilidad o el sin lugar de la acción, y el hecho de que la mayoría de ellas se haya producido en las Cortes Superiores para el caso del amparo (quedando aún como posibilidades el recurso de nulidad y el de casación), indica bien que el litigante litigaba sabiendo que lo hacía sin derecho, bien que el alto costo de llegar a las instancias nacionales (Corte Suprema o Tribunal de Garantías Constitucionales) lo inhibe de seguir persiguiendo su derecho, o bien que restituido el derecho o resultando irreparable el daño,

el ciudadano decide no proseguir con su acción. De la información procedente de esta investigación es imposible ponderar la importancia de cada una de estas hipótesis, pero es probable que las tres tengan influencia en la situación. Lo propio, con variantes, puede decirse del Habeas Corpus.

De por sí, esta situación demuestra que existen problemas en el diseño del procedimiento de estas acciones, desde que a pesar de no recibir protección jurisprudencial, el litigante prefiere no proseguir hasta las últimas instancias que puedan ver el caso.

2. Estadísticamente hablando, puede afirmarse que el Amparo y el Habeas Corpus constituyen vías jurisdiccionales ineficientes para la protección de las aspiraciones de la ciudadanía frente a los derechos protegidos por ellas, por la baja relación existente entre acciones interpuestas y acciones fundadas.
3. Es particularmente destacable que en una apreciable cantidad de casos, no se pueda discernir claramente cuál ha sido el derecho invocado por el accionante. Esto contradice de plano la garantía procesal de la motivación de sentencias establecida en el artículo 233 inciso 4 de la Constitución, y demuestra grave deficiencia en la administración de justicia frente a asuntos tan importantes como los derechos constitucionales.
4. Es sumamente significativo que un apreciable porcentaje de las acciones de amparo ensayadas por la ciudadanía vayan orientadas a impugnar resoluciones judiciales (aproximadamente el 70% del total). Esto probablemente se debe no sólo al poco consenso que tiene la administración de justicia en el Perú, sino también al empleo abusivo de este tipo de acciones por los litigantes, los cuales, a través de ella, pretenden equivocadamente acceder una suerte de instancia adicional de revisión de los fallos. Al propio tiempo, el criterio restrictivo demostrado especialmente por el Poder Judicial para habilitar amparos en virtud del respeto a un *debido proceso*, muestra que el procedimiento del amparo, que su-

pone que el propio Poder Judicial deba pronunciarse sobre las resoluciones que el ciudadano reclama como inconstitucionales, dificulta la protección de los derechos y debiera revisarse.

5. La participación del Tribunal de Garantías Constitucionales en la protección de los derechos constitucionales por las vías del Habeas Corpus y del Amparo, resulta muy poco significativa. Estadísticamente hablando, puede afirmarse que el Tribunal de Garantías no cumple la función que en esta materia parece asignarle la Constitución. Sin embargo, hay que recordar que a él sólo llegan las causas por interposición de recurso de parte, lo que supone que la acción venga siendo perdida en el Poder Judicial. De cualquier forma, creemos que el papel que le cabe en esta problemática, debe ser rediseñado a la luz de las cifras que hemos aportado.
6. Las acciones de garantía destinadas a proteger los derechos constitucionales están fuertemente concentradas en Lima. Las tasas de éxito en declaración fundada de acciones de amparo, son de una de cada nueve para provincias y de una de cada diecinueve para Lima-Callao. En Habeas Corpus, uno de cada once fue declarado fundado en Lima-Callao y uno de cada doce en provincias.

Esto demuestra que en provincias existen acciones planteadas de manera estadísticamente más justificada que en Lima.

De las sentencias casatorias del Tribunal de Garantías Constitucionales, las dos correspondientes al Habeas Corpus tuvieron origen en Lima, y en materia de amparo, el 83% de las resoluciones de casación pertenecieron al área capitalina.

7. Estadísticamente hablando, la mayoría de los habeas corpus fueron resueltos favorablemente en los juzgados o en las cortes superiores.

8. El litigante tiende a concluir los procesos en primera o segunda instancia. Esto hace aconsejable repensar el procedimiento, que parece demasiado extenso porque, habida cuenta del alto número de acciones no fundadas, no parecería haber muchas buenas razones para desistir de agotar los recursos impugnatorios.

9. Es de destacar que los criterios con los que se resuelven las acciones de Habeas Corpus, tienden a ser restrictivos del derecho del accionante. En el caso de las interpretaciones posibles del literal g) del inciso 20 del artículo 2 de la Constitución, que reconoce la libertad individual, los tribunales aplican la posibilidad que menos protege al ciudadano y más facilita a la autoridad policial la detención sin flagrancia ni orden judicial. El hecho que en alguna resolución se haya planteado que los quince días de detención autorizados para casos de narcotráfico, terrorismo o espionaje, sean considerados hábiles, constituye una nueva restricción a la libertad individual.

A su vez, la actuación del Poder Judicial durante la vigencia de la Ley de Vagancia —a cuya incongruencia social se unía su discutible validez constitucional— restringía aún más el ejercicio de la libertad individual, permitiendo detenciones arbitrarias. Igualmente, la experiencia judicial en torno a los Habeas Corpus contra particulares —procedencia increíblemente desconocida por algún magistrado— no resulta del todo favorable, aunque resalta un fallo (el caso de Nicolasa Ccopa) de importante contenido social.

Finalmente, el hecho que el artículo 38 de la ley 23506 sea aplicado literalmente, sin admitir un control de *razonabilidad* de la detención efectuada en zonas sometidas a regímenes de excepción, constituye otra manera de administrar justicia eligiendo la fórmula más restrictiva de los derechos fundamentales. Esto amerita revisar la restrictiva tendencia jurisprudencial dando mayor cabida a un examen de razonabilidad, al tiempo que se debe evaluar una morigeración de la drasticidad del artículo 38 de la Ley 23506.

10. En materia de amparo, la posibilidad de obtener una decisión que satisfaga las pretensiones de los accionantes, en ocasiones se ha visto restringida por un concepto erróneo de las vías previas esgrimido especialmente por el Poder Judicial. La presencia del Tribunal de Garantías Constitucionales —al que cuantitativamente llegan pocos casos— ha permitido por lo general mayores posibilidades de triunfo al quejoso. Esta constatación amerita un examen más profundo de la institución de las vías previas, incidiendo en el desafortunado criterio jurisprudencial, y promoviendo una revisión de la normatividad vigente.

Lima, Julio de 1988.