Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N°015 —2015/DP

Lima, 17 NOV. 2015

VISTO:

El Informe Defensorial N° 172, denominado: «Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional»;

CONSIDERANDO:

Primero.- Objetivo general y ámbito de aplicación del informe defensorial.- El presente informe tiene por objetivo dar a conocer el estado actual del proceso de amparo en los juzgados constitucionales del Distrito Judicial de Lima, a seis años de su creación, así como formular recomendaciones con el propósito de contribuir con el fortalecimiento de la justicia constitucional en nuestro país.

El Informe recoge los resultados de la supervisión realizada a los ocho juzgados constitucionales del Distrito Judicial de Lima, entre mayo y julio de 2015. Esta incluyó la revisión de una muestra de 404 expedientes (procesos de amparo culminados en el 2014) y 116 sentencias judiciales emitidas en el 2014; además de entrevistas y mesas de trabajo con jueces y personal jurisdiccional. En el análisis se incorporó estadística proporcionada por la Corte Superior de Justicia de Lima.

Segundo.- Contenido del informe defensorial.- El informe consta de cinco capítulos. El primero, denominado «El proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima» es de naturaleza descriptiva y tiene por finalidad dar a conocer la situación actual del proceso de amparo en los ocho juzgados constitucionales supervisados.

En el segundo, «Duración del proceso de amparo», presenta un análisis sobre la duración del proceso de amparo, en cada una de sus etapas, tanto en primera como en segunda instancia. También comprende el análisis de los problemas y las etapas procesales que generan más demora.

El tercero, titulado «Ejecución de la sentencia de amparo», muestra las dificultades presentadas en la última etapa del proceso, la ejecución de sentencia. En este capítulo se analizan cuáles son las herramientas que tiene el juez para hacer cumplir su decisión y los problemas que presenta su utilización.

El cuarto capítulo, «Carga procesal», tiene como finalidad exponer cuál es la situación de carga procesal en los ocho juzgados y cómo esta incide en la prestación del servicio de justicia constitucional.

Finalmente, el capítulo V, «Líneas jurisprudenciales en los procesos de amparo», busca identificar cuáles son los criterios jurisprudenciales utilizados por los jueces constitucionales al momento de resolver, dar a conocer qué tan predecibles son las

decisiones de los magistrados y exponer a los justiciables criterios importantes a seguir en los procesos de amparo.

Tercero.- Principales resultados de la supervisión defensorial.

Capítulo 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 adultos 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%.

Capítulo 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. 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.

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).

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.

Capítulo 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 medidas coercitivas 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 compartidos 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; 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.

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 refleje 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 N° 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 Nº 04762-2007-PA/TC)
- Medios probatorios para acreditar el accidente de trabajo o la enfermedad profesional: caso Hernández Hernández (Expediente Nº 2513-2007-PA/TC), caso Vilcarima Palomino (Expediente Nº 6612-2005-PA/TC) y caso Landa Herrera (Expediente Nº10087-2005-PA/TC)
- Criterios para el establecimiento del monto de incremento o reajuste de la pensión de invalidez en la PNP y las FFAA: caso Dávila Suárez Hernández (Expediente Nº 3949-2004-PA/TC)
- Criterio sobre cuál es la norma aplicable para otorgar seguro de vida al personal militar policial: caso Muñaque Ramírez (Expediente Nº 2839-2005-PA/TC)

11.- Los jueces constitucionales observan y aplican la jurisprudencia constitucional vinculante 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 Nº 03833-2010-AA/TC).

De acuerdo con las consideraciones anteriores, con el visto de la Primera Adjuntía, de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales y de la Secretaría General,

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- Aprobar el Informe Defensorial N° 172, denominado «Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional».

Artículo Segundo.- Recomendar 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 Nº 069-2015-CE-PJ.

2.- Implementar medidas específicas para la calificación rápida de las demandas pendientes y aquellas que se presenten masivamente, la notificación célere 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 ser 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.

Artículo Tercero.- Recomendar 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 ser 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 Nº 340-2014-P-CSJLI/PJ).

Artículo Cuarto.- Exhortar a la Oficina de Normalización Previsional:

15.- Remitir el expediente administrativo previsional o su copia fedateada con la contestación de la demanda de amparo, dando cumplimiento al precedente vinculante del Tribunal Constitucional recaído en el caso Tarazona Valverde (Expediente Nº 04762-2007-PA/TC, Fundamento Nº 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 vinculantes del Tribunal Constitucional en materia pensionaria, entre otros:

- Medios probatorios para acreditar el período de aportaciones: Caso Castillo Mauricio (Expediente Nº 04762-2007-PA/TC)
- Medios probatorios para acreditar el accidente de trabajo o la enfermedad profesional: caso Hernández Hernández (Expediente Nº 2513-2007-PA/TC), caso Vilcarima Palomino (Expediente Nº 6612-2005-PA/TC) y caso Landa Herrera (Expediente Nº10087-2005-PA/TC)

Artículo Quinto.- Recomendar 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 disuasiva. 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.

Artículo Sexto.- Recomendar al Presidente 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.

Artículo Séptimo.- Exhortar 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: Caso Dávila Suárez Hernández (Expediente Nº 3949-2004-PA/TC)
- Criterios sobre cuál es la norma aplicable para otorgar seguro de vida al personal militar policial: Caso Muñaque Ramírez (Expediente Nº 2839-2005-PA/TC)

Artículo Octavo.- Encargar el seguimiento a la Adjuntía en Asuntos Constitucionales.

Artículo Noveno.- Incluir la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido por el artículo 27º de la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese

EDUARDO VEGA LUNA
Defensor del Pueblo (e)