

Informe Defensorial

El derecho a un proceso sin dilaciones: el caso de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia *

I. PRESENTACIÓN

Conforme aparece en el segundo informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República 1998-1999, la segunda institución más quejada fue el Poder Judicial con 1,107 quejas, interpuestas ante las distintas sedes de la Defensoría del Pueblo en Arequipa, Ayacucho, Callao, Cusco, Lima, Piura y Trujillo.

Entre las quejas presentadas destacan aquellas contra la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia por causas en las cuales se ha verificado una excesiva dilación. En algunos casos, el trámite de los expedientes ha llegado a exceder los dos años en una misma instancia. La mayoría de estos procesos, además, son de naturaleza laboral (referidos al pago de beneficios sociales, nulidad o calificación de despido, entre otros), los que por definición demandan una rápida decisión judicial. A continuación presentamos dos casos que ilustran este problema:

El recurso de casación interpuesto por César Barrios Gutiérrez contra Electro Centro S.A. por pago de beneficios sociales (expediente N° 3544-97). Este proceso se inició el 19 de febrero de 1993 y el expediente ingresó a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema el 26 de noviembre de 1997. El 19 de julio de 1999 fue la vista de la causa y el sentido de la sentencia fue conocido recién el 15 de setiembre de 1999.

El recurso de casación interpuesto por Juan Díaz Ruiz contra Electro Oriente S.A. también por pago de beneficios sociales (expediente N° 782-96). El proceso se inició el 14 de abril de 1997 y el expediente ingresó a la Sala Constitucional y Social el 26 de diciembre del mismo año. Sólo dieciséis meses después, esto es, en abril de 1999, se llevó a cabo la vista de la causa. Hasta

* Este informe ha sido elaborado por la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad que dirige el doctor Gino Costa Santolalla. La responsabilidad principal en la preparación del informe ha sido de la doctora Katya Salazar Luzula, quien ha contado con la colaboración de sus colegas del Equipo de Derechos Humanos y Administración de Justicia dirigida por el doctor Luis Naldos Blanco.

la fecha el expediente no sale de Sala por lo que no se conoce el sentido de la sentencia.

Los Señores Juan Díaz Ruiz y César Barrios Gutiérrez son personas mayores de setenta años y aspiran a obtener como única fuente de subsistencia sus pensiones de jubilación, que hasta la fecha no les han sido reconocidas.

De otro lado, los datos estadísticos proporcionados por el Presidente de la Corte Suprema, en su discurso de apertura del presente año judicial, mostraban que la Sala Constitucional y Social inició el año con 4,735 causas en trámite, en contraste con las 360 de la Sala Civil Permanente, las 703 causas de la Sala Civil Transitoria, las 252 de la Sala Penal Permanente, las 1,549 de la Primera Sala Penal Transitoria y las 792 de la Segunda Sala Penal Transitoria¹. Estas cifras muestran que casi el 60% de las causas en trámite en las seis Salas de la Corte Suprema se encuentran en la Sala Constitucional y Social, lo que permite constatar la existencia de un serio problema de congestión y de demora en la tramitación de las causas. Asimismo, es importante señalar que los recursos de casación ante esta Sala representan el 55% de su actual carga procesal y el restante 45% corresponde a recursos de apelación.

El presente informe intenta evaluar detenidamente esta situación a partir del análisis de una muestra de casos que, hasta el mes de julio del año en curso, se encontraban en trámite ante la indicada Sala Suprema. El propósito del estudio ha sido identificar algunas alternativas que puedan contribuir a una mejora sustantiva para agilizar el trámite de estos expedientes.

El informe consta de cuatro partes. La primera de ellas contiene una reseña normativa y jurisprudencial del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas desde una perspectiva comparada. En la segunda parte, se busca precisar el problema en lo que se refiere a las causas que se ventilan ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema. El análisis y la determinación de los factores que afectan y dificultan un trámite más expeditivo de los expedientes aparece en la tercera parte y, finalmente, se formula un conjunto de conclusiones y recomendaciones que esperamos puedan ser atendidas por las autoridades del Poder Judicial.

La Defensoría del Pueblo quiere expresar su agradecimiento a los miembros de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema y al personal de su

¹ Discurso del Dr. Víctor Raúl Castillo Castillo, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en la ceremonia de apertura del año judicial. Revista "Vistos", Lima, 6 de enero de 1999.

Secretaría, por la colaboración que han tenido a bien brindar en la preparación de este informe, facilitando el acceso a la información requerida, y fundamentalmente en el esfuerzo para identificar las causas del problema así como sus posibles soluciones.

II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

De conformidad con el artículo 162° de la Constitución Política del Estado y el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, le corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, y supervisar el funcionamiento de los deberes de la administración estatal, así como la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

El Defensor del Pueblo está facultado, conforme al inciso 1 del artículo 9° de su Ley Orgánica, para iniciar y proseguir cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo, excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad. Asimismo, y conforme a lo dispuesto en el artículo 14° de la Ley N° 26520, si como resultado de sus investigaciones en el ámbito de la administración de justicia, el Defensor del Pueblo considera que se ha producido un funcionamiento anormal o irregular de la administración de justicia, lo pondrá en conocimiento del Poder Judicial o del Ministerio Público, según corresponda.

III. EL MARCO NORMATIVO

1. La Garantía del Debido Proceso

Todo Estado tiene entre sus funciones esenciales, la de resolver conflictos de intereses o voluntades para garantizar la paz social. Esto es, las decisiones que ponen fin al conflicto deben ser expedidas de modo que sean aceptadas por las partes y por la sociedad en su conjunto. Este fin exige que dicha resolución de conflictos se realice de acuerdo a la noción de justicia imperante en cada comunidad política, y allí donde se reconoce como centro del ordenamiento jurídico social de una comunidad política al ser humano, la justicia como valor ha de referirse a la efectivización de sus derechos fundamentales o los derivados de ellos en cada caso concreto. Esto implica que los mecanismos institucionalizados para resolver conflictos deben tanto apuntar a la consecución de resoluciones finales justas por parte del órgano

competente, como garantizar que en los procedimientos para llegar a ellas se respeten bienes esenciales de los involucrados, como su vida, integridad, autonomía y dignidad.

Precisamente, se llama “debido proceso” a aquel mecanismo de resolución de conflictos que persigue la emisión de una sentencia justa por parte de un órgano competente, mediante procedimientos que garantizan los derechos fundamentales de los involucrados. En un Estado de Derecho las principales entidades encargadas de velar por la vigencia del debido proceso son los órganos jurisdiccionales. En consecuencia, es a ellos a quienes se les debe exigir el cumplimiento de los principios que permiten la realización de un debido proceso. Al respecto, cabe señalar que en el Perú el derecho a un debido proceso y a obtener una efectiva tutela jurisdiccional por parte de los órganos respectivos se encuentra reconocido en el inciso 3) del artículo 139º del texto constitucional². Conforme con la cuarta disposición final del mismo texto, dicho inciso debe interpretarse de acuerdo con tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El primero reconoce y desarrolla algunos aspectos del debido proceso en su artículo 14³ mientras que el segundo lo hace en el artículo 8⁴. Ambos tratados, debidamente ratificados, forman parte de nuestro ordenamiento interno, conforme el artículo 55º del texto constitucional.

Por otro lado, cabe indicar que al tratarse de órganos jurisdiccionales, la conclusión de un proceso judicial conlleva, además de la impartición de justicia para la resolución de un conflicto, el despeje de una incertidumbre jurídica. Así, se configura la doble dimensión del debido proceso: una dimensión subjetiva, de protección de bienes y derechos fundamentales, y otra objetiva, de garantía de la verdad procesal y del mantenimiento de la seguridad jurídica, todo lo cual contribuye a mantener la legitimidad del Estado.

2 “Artículo 139º.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 3) La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”.

3 “Artículo 14º, 1.- Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

4 “Artículo 8.1.- Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

2. Los Principios de Economía y Celeridad Procesal frente al Debido Proceso.

La realización de los fines del debido proceso requiere la sujeción del aparato judicial a ciertos principios (algunos de los cuales pueden formularse también como derechos). Uno de dichos principios es el de economía procesal de tiempo. En efecto, *“casi no es posible encontrar algún proceso en donde, adicionalmente al conflicto que tienen las partes, no exista otro referido a la urgencia que una de ellas tiene de acabar el proceso, necesidad que es inversamente proporcional a la misma urgencia de la otra; pero de prolongarlo”*⁵. Es decir, la demora en la resolución del conflicto o el despeje de la incertidumbre jurídica perjudica al verdadero titular del derecho en disputa, lo que resulta contrario a las exigencias del valor justicia, cuya realización es el fin del debido proceso.

Como nos lo recuerda Héctor Faúndez *“(…) de nada le sirve a los actores en un proceso civil o a las partes en un proceso penal que después de largo tiempo se acepten sus alegatos y se reconozcan sus derechos, si el mero transcurso del tiempo les ha ocasionado un daño irreparable, o si el haberse visto involucrado en un largo proceso ha perjudicado sus intereses, o incluso ha lesionado su reputación y la percepción que de él se tenga en el grupo social (…)”*⁶.

En palabras de la Corte Constitucional de Colombia:

“La jurisdicción no puede operar adecuadamente ni cumple la tarea que le es propia si los procesos se extienden indefinidamente, prolongando la indefinición de los litigios y controversias y atentando gravemente contra la seguridad jurídica a la que tienen derecho los asociados.

El acceso a la administración de justicia (…) no debe entenderse en un sentido puramente formal, en cuya virtud pueda una persona acudir a los tribunales, sino que radica sobre todo en la posibilidad real y verdadera, garantizada por el Estado, de que quien espera resolución - ya por la vía activa, ora por la pasiva- la obtenga oportunamente (…) la decisión judicial tardía comporta en sí misma una injusticia, en cuanto, mientras no se la adopte, los conflictos

5 Monroy Gálvez, Juan. Introducción al Proceso Civil. Santafé de Bogotá: Themis y De Belaúnde y Monroy Abogados, 1996, p. 99.

6 Faúndez Ledesma, Héctor. El Derecho a un Juicio Justo. En: Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas N° 80. Caracas, junio de 1991.

*planteados quedan cubiertos por la incertidumbre, con la natural tendencia a agravarse*⁷.

Por ende, el valor justicia que da sentido al principio de economía procesal por razón de tiempo, lleva a que éste se concrete en el principio de celeridad procesal⁸. A su vez, éste se presenta a lo largo del proceso mediante normas destinadas a impedir y sancionar la dilación innecesaria, destinadas a garantizar el derecho a una respuesta oportuna del aparato judicial, es decir, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas o injustificadas.

3. El Derecho a un Proceso sin Dilaciones Indebidas.

Es común afirmar que el derecho a un debido proceso es un derecho complejo, que implica una serie de principios y derechos orientados a la salvaguarda de la verdad procesal y, como ya se indicó, al respeto de la dignidad, autonomía e integridad humanas durante el enjuiciamiento de actos y relaciones de las personas por parte de un tercero a quien se le reconoce autoridad para juzgarlas.

Precisamente, el principio de celeridad procesal se llena de sentido en la medida en que garantiza específicamente el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

Esta formulación se encuentra en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el literal 3) del artículo 14^o del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aunque explicitado con relación al ámbito penal⁹. Como ya se vio, la Convención Americana de Derechos Humanos habla de “derecho de la persona a ser oída en un plazo razonable”.

Según el profesor César San Martín *“El derecho de todo ciudadano a un proceso sin dilaciones indebidas o a que su causa sea oída dentro de un plazo razonable o sin retraso, es un derecho fundamental de naturaleza reaccional que se dirige a los órganos judiciales (...)”*¹⁰. El mencionado carácter reaccional

7 Sentencia del 27 de abril de 1995, en la Acción de Tutela N° T-190 DE 1995. Magistrado ponente: Gregorio Hernández Galindo.

8 Tanto el principio de economía procesal como el de celeridad se hallan recogidos en el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Civil, norma supletoria a todos los ordenamientos procesales.

9 “Artículo 14^o, 3.- Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: c) a ser juzgado sin dilaciones indebidas”.

10 San Martín Castro, César. Derecho Procesal Penal, vol. I. Lima: Grijley, 1999, p. 59.

se debe a que su vulneración se produce siempre como consecuencia de una omisión de un órgano jurisdiccional, respecto de sus obligaciones constitucionales y legales de resolver las pretensiones que se le formulen dentro de los plazos previstos.

Sin embargo, debe anotarse que considerando los problemas de sobrecarga que aquejan a los sistemas judiciales de gran parte del mundo occidental, actualmente se admite que no toda dilación ha de generar la activación de mecanismos de responsabilidad funcional en los funcionarios judiciales. Es por ello que se habla de dilación “indebida”, asumiéndose que pueden haber dilaciones justificadas. Así por ejemplo, el Tribunal Constitucional Español ha aclarado que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no debe ser entendido como un derecho a que se respeten estrictamente los plazos procesales previstos, sino más bien a que las causas se resuelvan en un tiempo razonable¹¹.

En cuanto a los criterios para precisar cuándo una dilación es indebida o injustificada y cuándo no, o cuándo se está dentro de un plazo razonable, se ha ido generando un consenso alrededor de los criterios identificados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estos criterios fueron la base de posteriores decisiones de tribunales nacionales europeos y de otras instancias supranacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹².

La jurisprudencia del Tribunal Europeo ha establecido que el carácter razonable de la duración de un procedimiento judicial debe apreciarse en cada caso, debiendo para ello tomarse en cuenta las circunstancias que rodean el proceso, la complejidad del asunto bajo consideración, la conducta de los litigantes y de las autoridades implicadas y las consecuencias que tal demora ocasiona para las partes del proceso¹³.

11 Fernández Segado, Francisco. El Derecho Constitucional Español. Madrid: Dykinson, 1992, p. 289.

12 Al respecto ver el caso de Genie Lacayo, sentencia del 29 de enero de 1997, y el caso de Suárez Rosero, sentencia del 12 de noviembre de 1997. Consultar la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:
http://corteidh-oea.nu.or.cr/ci/PUBLICAC/INDICES/SERIE_C.HTM.

13 Cf. caso Zimmermann y Steiner, sentencia del 13 de julio de 1983; caso Guincho, sentencia del 10 de julio de 1984; caso Deumeland, sentencia del 29 de mayo de 1986; caso Lechner y Hess, sentencia del 23 de abril de 1987; caso Motta, sentencia del 19 febrero de 1991; y caso Ruiz Mateos, sentencia del 23 de junio de 1993.

4. Límites de la Dilación Justificada y Responsabilidad por la Indebida.

Evidentemente, y conforme a lo señalado por la Corte Constitucional de Colombia, la transgresión de los plazos normativamente previstos sólo

“(...) admite excepciones muy circunstanciales, (...) cuando no quepa duda del carácter justificado de la mora. La justificación, que es de alcance restrictivo, consiste únicamente en la situación probada y objetivamente insuperable, que impide al juez o fiscal adoptar oportunamente la decisión.

Desde luego, vencido el término que no pudo cumplirse por el inconveniente justificado, resulta perentorio el trámite preferente para el asunto que no se alcanzó a decidir en tiempo. De allí que no pueda admitirse de ninguna manera el aplazamiento indefinido de la resolución, estando obligado el juez o fiscal, en ese excepcional evento, a otorgar prioridad al proceso que resultó afectado por la causa justificada.

De lo anterior se concluye que la sola referencia a una acumulación de procesos a conocimiento del juez o fiscal no constituye por sí misma, sin más evaluación, argumento suficiente para justificar la dilación en que se haya incurrido”¹⁴.

En ese sentido, el funcionario que incumpla los términos procesales o que dilate injustificadamente el trámite de una querrela, solicitud, investigación o un proceso sin causa motivada, incurrirá en causal de mala conducta, a decir de la ya citada Corte Constitucional de Colombia.

Del mismo modo, para el Tribunal Constitucional Español el que los retrasos se deban a la excesiva carga de trabajo de los órganos judiciales, no significa que las consecuentes dilaciones estén justificadas¹⁵. Por el contrario, el derecho a una justicia sin dilaciones indebidas obliga al Estado a dotar a los órganos judiciales de los recursos humanos y materiales para su realización práctica¹⁶.

14 Sentencia del 27 de abril de 1995, en la Acción de Tutela N° T-190 DE 1995. Magistrado ponente: Gregorio Hernández Galindo.

15 Fernández Segado, Francisco. Op. cit., p. 289.

16 Esparza Leibar, Iñaki. “El Principio del Debido Proceso”. Barcelona, J. M. Bosch, 1995.

Precisamente, el considerar que en el caso de las dilaciones en la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema no pueden alegarse los criterios para considerarlas justificadas, y que aún presentándose algunos de ellos en ciertos casos, la demora llega a niveles injustificables desde cualquier punto de vista, llevó a la Defensoría del Pueblo a realizar la presente investigación, con miras en las reformas necesarias para afrontar las dimensiones estructurales de la dilación indebida en el Perú.

IV. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1. Quejas contra la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema por dilación

El presente informe analiza una muestra de casos tomados del universo de quejas presentadas durante quince meses ante la Defensoría del Pueblo, entre abril de 1998 y junio de 1999, y que fueron admitidas por el Equipo de Derechos Humanos y Administración de Justicia de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad con sede en Lima.

El Equipo de Derechos Humanos y Administración de Justicia de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad admitió un total de 241 quejas contra el Poder Judicial por violaciones al debido proceso entre abril de 1998 y junio de 1999. De ellas, 40 correspondían a dilaciones indebidas en procesos seguidos ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema. De estas 40 quejas por dilación, se ha analizado una muestra de 23 casos referidos a procesos que se encontraban pendientes de resolución al 1 de julio. De estas 23 causas, diecisiete fueron elevadas a la Corte Suprema en vía de casación y seis en vía de apelación. Por último, once de estas 23 causas ingresaron a la Sala en 1998, once en 1997 y una en 1996.

1.1 La Dilación en los Recursos de Casación objeto de análisis

A continuación presentamos algunas de las etapas procesales con los principales retrasos que tienen lugar en cada una de ellas¹⁷:

- **Ingreso del expediente a Sala y calificación:** El artículo 393º del Código Procesal Civil señala que una vez declarado admisible el recurso, la Sala

¹⁷ El procedimiento que sigue la tramitación de un recurso de casación es el siguiente: llegada del expediente a mesa de partes; ingreso a Sala; calificación de la procedencia o improcedencia del recurso; envío del expediente a mesa de partes para la notificación de la resolución de calificación; regreso del expediente a Sala para señalar fecha de vista de la causa; vista de la causa y momento en que se hace pública la sentencia.

tiene veinte días para apreciar y decidir sobre su procedencia. En los casos conocidos por la Defensoría del Pueblo, este período tomó en promedio ocho meses y veinticuatro días.

- **Calificación y devolución a mesa de partes para la notificación:** Si bien no se encuentra regulado como un término procesal, la devolución del expediente por la Sala a la mesa de partes para su notificación debería realizarse en forma inmediata una vez expedida la resolución. En los casos materia del informe, el plazo promedio entre estos actos procesales es de dos meses y quince días.
- **Notificación y devolución del expediente a Sala:** El artículo 393° del Código Procesal Civil establece que en la resolución de calificación debe señalarse fecha y hora para la vista de la causa. Las resoluciones emitidas en los casos estudiados no cumplen con lo establecido en esta norma. El señalamiento de fecha para la vista de la causa se realiza normalmente en un momento posterior, luego de haberse notificado la resolución y devuelto el expediente a la Sala. El plazo promedio entre la notificación y el reingreso del expediente a Sala es de un mes y veintiún días.

Entre la devolución del expediente y la vista de la causa como entre la vista de la causa y el momento en el cual se hace pública la sentencia, los tiempos transcurridos exceden largamente los promedios señalados, superando el año.

1.2 La Dilación en los Recursos de Apelación objeto de análisis

A diferencia de la casación, el recurso de apelación no contempla una fase previa para declarar la procedencia o improcedencia del mismo y requiere de un pronunciamiento del Ministerio Público¹⁸.

18 El procedimiento que sigue la tramitación de un recurso de apelación es el siguiente: la llegada del expediente a mesa de partes y el ingreso a la Sala; el envío del expediente al Ministerio Público; el regreso a Sala para señalar fecha de vista de la causa; la vista de la causa y el momento en que se hace pública la sentencia.

En los casos estudiados, no se ha registrado una dilación indebida antes de la vista de la causa, es decir entre la llegada del expediente a mesa de partes y el ingreso a la Sala, el envío del expediente al Ministerio Público y el regreso a Sala para señalar fecha de vista de la causa.

A partir del regreso del expediente a la Sala es posible identificar una dilación injustificada hasta que el expediente sea visto por la Sala. En efecto, entre ambos actos procesales hay un promedio de siete meses y medio de retraso en cinco de los seis recursos de apelación analizados.

V. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

La Sala Constitucional y Social funciona como instancia de casación y de fallo

Según el artículo 141º de la Constitución Política, corresponde a la Corte Suprema fallar en casación y en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema. El mismo artículo, concordado con el 173º, establece que también conoce en casación las resoluciones del fuero militar sólo cuando éste aplica la pena de muerte.

La doctrina nacional coincide en señalar que la principal función de la Corte Suprema es la de un tribunal de casación y como tal, le corresponde ejercer, de manera preferente, el control de la legalidad de los procesos judiciales, así como la vigilancia de la correcta interpretación de la ley. También es responsable de conducir y unificar la labor jurisprudencial. Sólo de manera excepcional, cuando el proceso se ha iniciado en una corte superior o en la propia Corte Suprema, ésta debiera actuar como instancia de fallo, revisando el fondo y la forma de la cuestión planteada¹⁹.

No obstante la opción explícita de que el rol de la Corte Suprema como instancia de fallo no debería ser el preeminente, el presente estudio sobre la carga procesal en la Sala Constitucional y Social permite concluir que ésta conoce un número semejante de casos como instancia de casación y como instancia de fallo. Esta circunstancia le impide ejercer el rol fundamental de un tribunal supremo, responsable de controlar la correcta aplicación de la ley y de unificar la jurisprudencia nacional.

19 Rubio, Marcial. "Estudios sobre la Constitución Política de 1993", Tomo 5, Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1999.

Actualmente, la citada Sala conoce 2,091 recursos de apelación sobre los cuales le corresponde fallar en última instancia, correspondiendo la mayoría de ellos a acciones contencioso-administrativas iniciadas, de conformidad con la normativa vigente, en una corte superior o en la propia Corte Suprema.

Esta acción judicial debería iniciarse ante un juez de primera instancia y el recurso de apelación debería ser resuelto por una corte superior, para garantizar la pluralidad de instancias. Sin embargo, las normas vigentes que regulan las acciones contencioso-administrativas han desvirtuado esta regla, pues establecen una serie de supuestos en los que la acción puede iniciarse en la corte superior. Ello incrementa significativamente los recursos de apelación que debe atender la Sala Constitucional y Social.

De acuerdo con el artículo 542º del Código Procesal Civil, las impugnaciones de actos o resoluciones emitidas por un órgano administrativo colegiado o autoridad unipersonal de carácter local o regional, son vistas en primera instancia por la Sala Civil de turno (o en el caso de Lima por la Sala en lo contencioso-administrativo) y, en recurso de apelación, por la Sala Constitucional y Social. Esta misma Sala también es competente para conocer en apelación las resoluciones supremas o las resoluciones emanadas del Banco Central de Reserva, de la Superintendencia de Banca y Seguros, de la Contraloría General de la República, del Tribunal Fiscal, del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)²⁰ o de los órganos de gestión de la Corte Suprema, las cuales son vistas en primera instancia por la Sala Civil de la Corte Suprema.

Como tribunal de casación, la Corte Suprema tiene también la función de unificar la jurisprudencia nacional. La Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 22º, establece que las salas especializadas de la Corte Suprema deben ordenar la publicación trimestral en el Diario Oficial “El Peruano” de las ejecutorias que fijen principios jurisprudenciales de obligatorio cumplimiento. Estos principios deberán ser invocados por los magistrados de todas las instancias, quienes sólo excepcionalmente, podrán apartarse de ellos, motivando adecuadamente su resolución.

2. Las Materias de Competencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema

20 Así lo dispone el artículo 17º del Decreto Ley 25868, Ley de Creación del INDECOPI, modificado por el artículo 64º del Decreto Legislativo 807.

La Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, según el artículo 35º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es competente para conocer los siguientes procesos: acciones de garantía iniciadas ante una corte superior y acciones populares en los casos señalados por la ley, recursos de casación en derecho laboral y agrario como acciones de expropiación, recursos de apelación en materia contencioso-administrativa, contiendas de competencia y conflictos de autoridad y procesos por responsabilidad civil en los casos señalados por ley.

Los procesos conocidos por la Sala en casación están referidos a materias como el derecho laboral, el derecho agrario o las acciones de expropiación, regidas las dos últimas por el derecho privado y la primera por el derecho público. En materia contencioso-administrativa, la Sala es competente para conocer en segunda instancia las impugnaciones de actos o resoluciones emitidas por una autoridad local, así como por un órgano administrativo colegiado tal como el Consejo Nacional de Minería, el Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE), la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), la Asamblea Nacional de Rectores, el Tribunal Registral, el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, y el Tribunal Fiscal. También conoce en segunda instancia las impugnaciones de resoluciones supremas y de resoluciones emitidas por el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, la Contraloría General de la República y los órganos de gestión de la Corte Suprema.

La amplitud y diversidad de la competencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema obliga a sus miembros a conocer un amplio conjunto de materias legales, las que comprenden desde el derecho constitucional, administrativo o municipal, hasta el derecho bancario, tributario, de telecomunicaciones y de la competencia. Asimismo, a pesar de su denominación, la citada Sala conoce muy pocos procesos de garantía, desde que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N° 26435, estableció que tales acciones debían ser conocidas por la Corte Superior en segunda y última instancia. De acuerdo a esta norma, el recurso extraordinario contra las resoluciones denegatorias de las acciones de hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de cumplimiento es conocido por el Tribunal Constitucional.

Si bien el artículo 17º de la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce la especialidad de los magistrados como un principio rector del Poder Judicial y

destacados miembros de la Magistratura así lo consideran²¹, la atribución de competencia sobre tantas y tan diversas materias en las que la Sala debe decidir, desconoce este principio de especialización de la Magistratura, garantía de una correcta administración de justicia, y tiene consecuencias negativas en la calidad de las sentencias.

3. La Carga Procesal en la Sala Constitucional y Social

El recurso de casación fue introducido en el ordenamiento nacional por el Código Procesal Civil promulgado en 1992. La casación es un recurso extraordinario que busca la anulación de la resolución impugnada debido a una mala aplicación o a una interpretación errónea del derecho material. La nulidad de la resolución impugnada también puede derivarse de una contravención de las normas que garantizan el debido proceso o de la inaplicación de la doctrina jurisprudencial.

La competencia de la Sala Constitucional y Social sobre los recursos de casación laboral (que constituyen casi el 100% de las casaciones en trámite) fue establecida en 1991 por la Ley Orgánica del Poder Judicial y se hizo efectiva recién con la vigencia de la Ley Procesal del Trabajo, Ley N° 26636, en setiembre de 1996. Esta regulación del recurso de casación laboral produjo un grave incremento en la carga de esta Sala.

De otro lado, la comunidad jurídica no ha entendido plenamente el sentido de la casación y persiste en la idea de que la Corte Suprema constituye una tercera instancia de revisión de la causa. Ello explicaría la insistencia de muchos abogados de interponer recursos de casación, aunque no cumplan con los requisitos de forma y fondo establecidos en la ley, y que el 75% de los recursos de casación interpuestos durante 1998 hayan sido declarados improcedentes²².

A fines de 1998, se intentó limitar el número de casaciones laborales que se interponían ante la Sala Constitucional y Social. Fue por iniciativa de la citada Sala que se promulgó la Ley N° 27021, que modificó la Ley Procesal del Trabajo. Esta ley restringió las causales para interponer el recurso de casación, estableció nuevos requisitos de forma e hizo más exigentes los requisitos de

21 Al respecto consultar las exposiciones del Seminario Taller sobre Reforma Judicial organizado por la Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional del Poder Judicial. Lima, marzo de 1997.

22 Entrevista al Dr. Jaime Beltrán Quiroga, Vocal de la Sala Constitucional y Social publicada en el Diario Oficial "El Peruano", el 1 de junio de 1999.

fondo. Sin embargo, la situación no ha mejorado desde la vigencia de la ley. Ilustrativamente, podemos señalar que a fines del mes de junio del presente año seguían pendientes más de 2,500 casaciones y casi todas ellas referidas a la materia laboral²³.

En el Poder Judicial se plantean diversas propuestas para enfrentar el problema señalado. Una de ellas enfatiza, desde una óptica administrativa, la necesidad de que los vocales de la Sala Constitucional y Social resuelvan un mayor número de causas por día (actualmente el número oscila entre veinte y cincuenta), sin considerar las disposiciones normativas que explican en parte la actual congestión de la Sala como tampoco los peligros de tal solución para la calidad de las resoluciones que ésta emite.

Otras soluciones se refieren a la creación de una sala transitoria o a la derivación de ciertas competencias a una de las salas civiles de la Corte Suprema y de la incorporación a nuestro sistema judicial de la institución del certiorari.

Esta última propuesta es muy compleja y merece un cuidadoso análisis, no obstante que pueda aparecer atractiva, pues su implementación en algunos países iberoamericanos ha permitido agilizar el trabajo de los tribunales supremos, permitiéndoles rechazar recursos que a pesar de cumplir requisitos de admisibilidad y procedencia están referidos a cuestiones insustanciales o intrascendentes. La insustancialidad de un recurso se establece a la luz de la jurisprudencia. Cuando ésta ya se ha pronunciado sobre un asunto similar y no hay motivos suficientes para que se modifique el criterio jurisprudencial vigente, se rechaza el recurso en aplicación del certiorari²⁴. La intrascendencia de un recurso se establece si la cuestión planteada no afecta a la sociedad en su conjunto y no está referida a problemas que acarreen agravios que excedan las molestias y los perjuicios inevitables que implica la vida en una comunidad humana²⁵.

La figura del “writ of certiorari” dota al máximo Tribunal de un amplio poder para seleccionar sus causas. Por ello, la conveniencia de una posible reforma que lo introduzca en el sistema judicial peruano debe ser evaluada luego de realizar el

23 Corte Suprema de Justicia de la República. Cuadro estadístico de la carga procesal de la Sala Constitucional y Social del 4 de enero al 30 de junio de 1999.

24 Lugones, Narciso. “Recurso Extraordinario”. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1992, p. 105.

25 Lugones, Narciso. Op. cit., pp. 304-305.

exhaustivo estudio de otras experiencias extranjeras y de analizar su viabilidad en nuestro país, análisis que deberá tomar en cuenta, entre otros temas, la independencia y la autonomía del Poder Judicial, así como la calidad profesional y ética de sus magistrados.

4. Infraestructura y Organización de la Sala Constitucional y Social

Desde hace algunos meses, y a iniciativa de los cinco vocales que integran la Sala²⁶, se han introducido un conjunto de cambios consistentes en la aplicación de nuevas tecnologías para el procesamiento y manejo de la información, con la finalidad de elevar la productividad de la Sala y mejorar la calidad de las resoluciones. Asimismo, se ha desarrollado un programa de especialización dirigido al personal de la Sala.

La Sala también ha iniciado un proceso destinado a constituir o a mejorar sus instrumentos de información y de estadística: actualmente se elabora una base de datos con la información más relevante de cada uno de los expedientes; se realiza la ordenación física de éstos; y las ejecutorias son clasificadas por autor, por ponente y por tipo de recurso (aún no se elabora una clasificación temática).

Estas iniciativas pretenden resolver los graves problemas existentes en la Sala Constitucional y Social: las computadoras sólo cuentan con procesadores de textos y con el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ); no existen ni una red para acceder a información estadística, normativa o de cualquier otro tipo emitida por otras dependencias del Poder Judicial, ni un sistema estadístico confiable que dé cuenta de toda la carga procesal de la Corte Suprema en su integridad, si bien la Sala Constitucional y Social elabora sus propias estadísticas.

De otro lado, la infraestructura de la citada Sala no permite un ambiente de trabajo adecuado y acorde con las funciones de la Corte Suprema. Si bien la Sala tiene un mobiliario moderno y adecuado, los vocales de la Sala no cuentan aún con ambientes de trabajo privados y deben compartir un espacio común con los asesores. Asimismo, la mesa de partes,nexo entre la Sala y los litigantes, se confunde con la secretaría, pues está a cargo de la misma

26 La Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema está integrada por cinco vocales, cada uno de ellos cuenta con el apoyo de dos secretarios. A su vez, la relatoría de la Sala está a cargo de una relatora y de doce personas, las que constituyen el personal administrativo de la relatoría. Por último, no obstante tener funciones distintas, la secretaría y la mesa de partes están a cargo de un mismo funcionario, quien dirige un equipo de apoyo constituido por ocho personas.

persona y funciona en el mismo ambiente, el que resulta insuficiente para las nueve personas que laboran en estas dos áreas.

VI. CONCLUSIONES

1. Los vocales de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema no cuentan ni con el tiempo ni con los recursos materiales y humanos necesarios para resolver sin dilaciones todos los procesos interpuestos ante ella. Asimismo, la carga procesal de esta Sala representa casi el 60% de toda la carga pendiente de las seis Salas de la Corte Suprema, lo que hace de ella la principal responsable de los problemas de dilación en la máxima instancia del Poder Judicial.
2. En los recursos de casación conocidos por la Defensoría del Pueblo, y objeto de análisis del presente informe, la dilación se verifica en las etapas procesales y con la duración promedio siguiente: entre el ingreso del expediente a la sala y su calificación hay ocho meses y veinticuatro días en promedio; entre la calificación y la llegada del expediente a la mesa de partes para notificar la resolución de notificación hay dos meses y quince días; y entre la notificación de la calificación y la devolución del expediente a la Sala para la designación de fecha de vista de la causa hay un mes y veintiún días. Por último, el promedio de la dilación es mucho mayor en la etapa correspondiente al regreso del expediente a la Sala y la vista de la causa, que es de quince meses.
3. En los recursos de apelación objeto de análisis por la Defensoría del Pueblo, la dilación se ha verificado especialmente en las últimas etapas procesales: entre el ingreso del expediente a Sala para señalar fecha de vista de la causa y la vista de la causa propiamente dicha, y entre la vista de la causa y el momento en que la sentencia se hace pública.
4. La Corte Suprema como órgano máximo de dirección del Poder Judicial debe ser una instancia que elabore y desarrolle políticas jurisdiccionales para todo el Poder Judicial. En concordancia con este rol, la principal función de la Sala Constitucional y Social debiera ser la de una instancia de casación. En la práctica, ello no ocurre porque la Sala también ejerce funciones de instancia de fallo: el 55% de los casos de la Sala han sido elevados en casación y el 45% restante corresponde a recursos de apelación, siendo la mayoría de estos últimos acciones contencioso-administrativas iniciadas en una Corte Superior o en la misma Corte Suprema.
5. La Sala debe conocer, por las amplias materias de competencia que la ley le reconoce, un amplio conjunto de casos vinculados a diferentes áreas

jurídicas como el derecho laboral, agrario, tributario, municipal, registral o de la competencia, entre otras. Esta diversidad de materias de competencia es un obstáculo para la aplicación del principio de especialización y contribuye a generar el problema de la dilación injustificada en los procesos conocidos por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema.

6. Los recursos de casación en materia laboral, desde la vigencia de la Ley Procesal del Trabajo, se incrementaron significativamente y con ello el número total de los casos conocidos por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema. Actualmente, casi la totalidad de los recursos de casación de la citada Sala corresponden a la materia laboral.
7. La infraestructura y la organización de la Sala Constitucional y Social son aún deficientes, a pesar de las iniciativas llevadas a cabo tanto por su Presidente como por los vocales integrantes de la Sala, y contribuyen a producir una dilación injustificada en los procesos. Los diversos problemas relacionados a la infraestructura y a la organización requieren para su superación que los vocales y sus asesores cuenten con ambientes privados, pues trabajan en la misma sala donde se ven las causas; que exista un pleno acceso a la información y a los recursos informáticos, sin las serias limitaciones actuales; que el registro de los expedientes deje de ser manual; y que la Sala Constitucional y Social, en general la Corte Suprema de la República, cuente con un adecuado sistema estadístico.
8. En el Poder Judicial se han planteado diversas propuestas para enfrentar el problema de la dilación injustificada de los procesos, las que deberán ser evaluadas e integradas en un plan general. Estas propuestas son las siguientes: el aumento de la productividad de los magistrados con la finalidad de que éstos resuelvan un mayor número de causas por día, la creación de una sala transitoria laboral, la derivación de ciertas materias de competencia a una de las salas civiles de la Corte Suprema y la incorporación a nuestro sistema judicial de la institución del certiorari.
9. Aunque se requiere de un plan integral, dada la urgencia de enfrentar el problema es necesario recomendar algunas acciones inmediatas. Al respecto, consideramos que el aumento de la productividad de los magistrados sin modificar las disposiciones normativas, que explican la diversidad de materias de competencia de la Sala (y su sobrecarga procesal), no aparece como una solución viable y que la introducción de una compleja institución como el “writ of certiorari”, originado y desarrollado en otros sistemas judiciales de tradición jurídica distinta a la nuestra, merece un exhaustivo y detallado estudio antes de evaluar su posible inclusión en nuestro ordenamiento jurídico.

VII. RECOMENDACIONES

Atendiendo a lo anteriormente expuesto la Defensoría del Pueblo considera necesario **RECOMENDAR** al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República y Presidente de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial promueva:

1. La creación de una sala especializada transitoria laboral en la Corte Suprema de la República a fin de que, de manera especializada, conozca los recursos de casación en materia laboral hoy interpuestos ante la Sala Constitucional y Social.
2. La conformación de una comisión de alto nivel encargada de elaborar una propuesta legislativa que permita modificar las competencias de todas las instancias jurisdiccionales que actualmente conocen de la acción contencioso-administrativa. El propósito de estas modificaciones, que podrían ser canalizadas de conformidad a lo previsto en el inciso 4) del artículo 80º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, estará orientado a que las referidas acciones, como regla general, sean vistas en primera y en segunda instancia por los juzgados y las cortes superiores de la especialidad y sólo de manera excepcional por las cortes superiores y la Corte Suprema de Justicia de la República.
3. La adopción de medidas urgentes a fin de contribuir a una mejora sustantiva de los recursos materiales y humanos con los que cuenta actualmente la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, a fin de generar las condiciones necesarias para atender al más breve plazo el problema de la alta carga de expedientes que han congestionado su despacho judicial.
4. La elaboración de un estudio comparado acerca del instituto del certiorari, a fin de evaluar los efectos que su adopción en nuestro sistema judicial podría generar, en la perspectiva de reducir la carga procesal de la Corte Suprema y contribuir a afianzar criterios jurisprudenciales que orienten adecuadamente la actuación de las instancias inferiores.

Se resuelve además **REMITIR** el presente Informe Defensorial, para los fines correspondientes, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República y Presidente de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, al Presidente de la Comisión de Justicia del Congreso de la República y al Presidente de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia.