

Los Procesos de Tutela de Derechos y las insuficiencias de la Jurisdicción Constitucional Peruana

The Processes of Protection of Rights and the insufficiencies of the Peruvian Constitutional Jurisdiction

¹José F. Palomino Manchego / ²Dante Paiva Goyburu

¹⁻²Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima-Perú)

Fecha de recepción: 30 11 2023

Fecha de aceptación: 13 12 2023

DOI: <https://doi.org/10.46363/1.44>

Resumen

A partir de la creciente atención que generan los procesos constitucionales, y que han tenido su correlato en sentencias sobre demandas de habeas corpus, amparo y otros casos que alcanzaron un impacto significativo en la opinión pública, consideramos oportuno investigar sobre la labor en la jurisdicción constitucional y las particularidades que se hacen frente en estos espacios.

En este sentido, se presentan reflexiones siguiendo la estructura del

Código Procesal Constitucional vigente, que ha tenido una actualización en el mes de julio de 2021, pero se ahonda sobre la falta de órganos competentes especializados competentes en lo constitucional, que resulta una condición prolongada dentro de la judicatura y que naturalmente pone en desventaja a los justiciables, toda vez que sus sentencias dependen en gran parte del país a juzgados y salas que carecen de la debida preparación para pronunciarse sobre estas causas.

Palabras clave: Jurisdicción constitucional – Procesos constitucionales – Poder Judicial – Tribunal Constitucional

* Abogado, magíster en Derecho con mención en Ciencias Penales, doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Lima, San Martín de Porres y de la Academia de la Magistratura. Miembro del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana). Miembro correspondiente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Investigador CONCYTEC. Email jpalominom@unmsm.edu.pe, ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1082-193X>. CTI Vitae https://ctivitae.concytec.gob.pe/appDirectorioCTI/VerDatosInvestigador.do?id_investigador=101039

** Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente ordinario del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencia Política - UNMSM. Secretario Ejecutivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional – Sección Peruana. Secretario de Redacción de la Revista Peruana de Derecho Público. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Investigador CONCYTEC (Grupo CM). Email dpaivag@unmsm.edu.pe, ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9140-6580>. CTI Vitae https://ctivitae.concytec.gob.pe/appDirectorioCTI/VerDatosInvestigador.do?id_investigador=44549

Abstract

Based on the growing attention generated by constitutional processes, and which have had their counterpart in judgments on habeas corpus, amparo and other cases that had a significant impact on public opinion, we consider it appropriate to investigate the work in the constitutional jurisdiction and the particularities that are faced in these spaces.

In this sense, reflections are presented following the structure of the

current Constitutional Procedural Code, which has been updated in July 2021, but delves into the lack of competent specialized competent constitutional bodies, which is a prolonged condition within of the judiciary and that naturally puts the defendants at a disadvantage, since their sentences depend in a large part of the country on courts and chambers that lack the proper preparation to rule on these causes.

Keywords: Constitutional jurisdiction – Constitutional processes – Judiciary – Constitutional Court



Este artículo está publicado bajo la licencia [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

INTRODUCCIÓN

Visto en conjunto, en el primer tercio del siglo XXI, el ordenamiento jurídico peruano tiene entre sus normas principales la Constitución Política (1993), el Código Civil (1984) y el Código Penal (1991), todos estos son textos gestados y concebidos en los años finales del siglo anterior; aunque no podemos dejar de mencionar que a la fecha han sido objeto de distintas modificaciones, con el fin de subsanar algunas imprecisiones, así como adecuar las instituciones jurídicas al contexto vigente.

Sin embargo, también se han dado normas de suma importancia, gestadas y concebidas en el siglo XXI. Entre otras tenemos la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, del año 2001, pero que tras realizarse diversos cambios se ha reemplazado, en 2019, por un Texto Único Ordenado, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS; de igual forma se encuentra la Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley N.º 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el Decreto Legislativo N.º 957 – Nuevo

Código Procesal Penal, de 2004, y la Ley N.º 29497 – Nueva Ley Procesal del Trabajo de 2010.

Precisamente, en el año 2004 se publicó la Ley N.º 28237 – Código Procesal Constitucional, la misma que ha superado, a la fecha, su primera década de aplicación. La creación de esta norma era indispensable, toda vez que en el artículo 200.º de la Constitución Política de 1993 se dispuso que mediante una ley orgánica se regulaba el ejercicio de las denominadas garantías constitucionales: Acción de Hábeas Corpus, Acción de Amparo, Acción de Hábeas Data y Acción de Incumplimiento, así como los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas que resultaran de las demandas de Acción de Inconstitucionalidad y de Acción Popular. Por tanto, el Código Procesal Constitucional venía a ocupar el espacio de esa norma pendiente.

Por lo que se refiere a la realidad actual, para los abogados y órganos jurisdiccionales corresponde a un universo normativo que tiene entre sus

normas de mayor alcance algunas gestadas bajo los principios de la Constitución de 1979, y otras al influjo de la Constitución de 1993. Algo más todavía, esta situación puede generar ciertos conflictos de interpretación y, como tal, perjudicar al justiciable o poner en riesgo la integridad de sus derechos fundamentales, así como también la jerarquía normativa.

Cabe resaltar, no obstante, que para el mes de julio de 2021 entró en vigor el “Nuevo Código Procesal Constitucional” (Ley N.º 31307). Los cambios que se incorporaron en esta norma son reducidos y particulares, preservando gran parte del esquema y disposiciones del Código de 2004, el cual, a pesar de haber sido expresamente derogado, en realidad mantiene su vigencia, solo que con otro membrete.

Desde luego, camino a las dos décadas de vigencia de un Código Procesal Constitucional dentro del sistema jurídico peruano, los casos que han sido materia de los diversos procesos constitucionales han incluido a todas las disciplinas jurídicas

existentes, como el Derecho Civil, el Derecho Penal, el Derecho Laboral y Previsional¹, entre otros.

Es importante resaltar esta situación, porque evidencia que en nuestro país ha venido tomando una mayor presencia la constitucionalización del ordenamiento jurídico, el cual en palabras de Guastini (2018) implica que:

(...) en un ordenamiento constitucionalizado, el Derecho Constitucional tiende a ocupar la totalidad del espacio de la vida social y política, condicionando la legislación, la jurisprudencia, el estilo doctrinal, las acciones de los actores públicos y las relaciones privadas. (p. 190)

Como tal, la constitucionalización del ordenamiento jurídico ha ido forjándose mediante diversos elementos donde las sentencias han ocupado un papel protagónico. Así, por ejemplo, mediante sendos fallos del Tribunal Constitucional se han establecido derechos que no se encontraban contemplados literalmente en la

Constitución, como el derecho a la verdad, el derecho a la personalidad jurídica y el derecho a la protesta social, por mencionar algunos, lo cual también ha alentado a otros niveles de la judicatura a realizar una interpretación que tutele los derechos fundamentales considerando a los principios por encima de lo legislado textualmente.

Si bien el esfuerzo antes señalado podría resultar paradigmático y entusiasta, hay que tener la prudencia adecuada sobre los criterios empleados por los jueces para asumir la interpretación constitucional, o fijar criterios sustentados en principios sin contar con la preparación correcta, para lo cual, a nuestro criterio, es indispensable contar con la formación teórica y académica adecuada que puede alcanzarse mediante la especialización en el ámbito.

No obstante, de una revisión de la organización de la judicatura en la actualidad puede apreciarse que en el Perú los órganos jurisdiccionales especializados en lo constitucional tienen una mínima presencia en el país.

A partir de una inquietud académica, y en ejercicio de nuestro derecho de acceso a la información pública, solicitamos meses atrás al

Poder Judicial que nos informe cuántos juzgados y salas constitucionales existen en el Perú, siendo atendido nuestro pedido mediante la Carta N° 000669-2022-SG-GG-PJ, del 26 de agosto de 2022, emitida por el Secretario General de la Gerencia General del Poder Judicial, quien informó que solo los distritos judiciales de Arequipa y Lima cuentan con juzgados constitucionales, y en el caso de Lima únicamente se tienen Salas constitucionales conforme al siguiente detalle:

- Arequipa: 1 juzgado constitucional.
- Lima: 11 juzgados constitucionales y 3 salas constitucionales.

A su vez, mediante la Resolución Administrativa N° 000436-2022-CE-PJ, la Presidencia del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso la creación de ciento seis (106) órganos jurisdiccionales permanentes por Distrito Judicial, incluyendo a dos juzgados constitucionales, uno en el distrito judicial de Junín y el otro en el distrito judicial de Lambayeque, lo cual es un avance modesto frente al marcado déficit de juzgados

especializados en los constitucional a nivel nacional.

METODOLOGÍA

Sobre la base de lo descrito es que definimos nuestra situación problemática ¿es sostenible una jurisdicción constitucional sin una judicatura especializada en la materia? Al respecto, debemos indicar que no posible considera una jurisdicción constitucional en el Perú sin contar con jueces y salas especializados en la temática, situación que urge remediar para que se asegure una labor judicial adecuada. Así como ante una enfermedad buscamos a un médico especialista en el área donde presentamos el malestar, en el ámbito jurisdiccional, la paz ante el conflicto solo puede asegurarse con una sentencia emitida por jueces que hayan sido preparados correctamente en el asunto, evitando improvisaciones o arbitrariedades.

Conforme a lo señalado, consideramos que el presente trabajo constituye un

estudio cualitativo centrado en explicar cómo se afectan los derechos de los ciudadanos al no contar con una judicatura especializada para resolver las demandas de procesos de tutela de derecho que se interponen en observancia del Código Procesal Constitucional vigente, lo que es una severa deficiencia de nuestro sistema judicial que se prolonga durante décadas.

En atención a las circunstancias descritas, el estudio, análisis y cabal comprensión de la legislación procesal constitucional, así como de sus aspectos teóricos resulta sustancial para que el accionar de la judicatura garantice un fallo justo, debidamente sustentado que fortalezca el prestigio de la función judicial y el cumplimiento de sus fines, por eso presentamos seguidamente reflexiones acerca de la codificación vigente.

I. ¿QUÉ DICE EL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL PERUANO?

3.1. Generalidades

Naturalmente, el Código Procesal Constitucional peruano es la norma adjetiva que regula los procesos constitucionales previstos en los artículos 200° y 202°, inciso 3), de la Constitución Política de 1993. Conforme a ello, en su contenido orgánico se han previsto, en total, siete procesos constitucionales:

- a) Proceso de Hábeas Corpus.
- b) Proceso de Amparo.
- c) Proceso de Hábeas Data.
- d) Proceso de Cumplimiento.
- e) Proceso de Inconstitucionalidad.
- f) Proceso Competencial.
- g) Proceso de Acción Popular.

Por lo demás, el Tribunal Constitucional peruano, en su página web, expone una clasificación de dichos procesos sobre la base del objeto de protección de cada uno de ellos. A partir de esto se verifican tres clases:

- a) Procesos de tutela de derechos: Tienen por objeto la tutela jurisdiccional de los derechos constitucionales. Corresponden a este tipo de procesos: el proceso de hábeas corpus, el proceso de

amparo, el proceso de hábeas data y el proceso de cumplimiento.

- b) Procesos de control normativo: Tienen por objeto proteger jurídicamente la primacía de la Constitución respecto a las leyes o normas con rango de ley, en el caso del proceso de inconstitucionalidad, y la primacía de la Constitución y de la ley respecto al resto de normas de rango inferior a la ley, en el caso del proceso de acción popular. En ambos procesos, es el orden jerárquico de las normas (principio de jerarquía de las normas) de nuestro sistema jurídico el que constituye el objeto de protección (sistema de fuentes prescrita por nuestra Constitución Política).
- c) Proceso de conflicto competencial: Tiene por objeto proteger las competencias que la Constitución y las leyes orgánicas atribuyen a los poderes del Estado, a los órganos constitucionales y a los gobiernos regionales y locales (municipalidades). Aquí se encuentra el proceso competencial.

A su vez, el Código Procesal Constitucional de 2021 se compone de un título preliminar y trece títulos, en donde se regula cada uno de los procesos antes señalados, y la tramitación se encuentra a cargo del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional sobre la base del modelo dual y/o paralelo.

3.2. Un repaso sobre los procesos contenidos en el Código Procesal Constitucional vigente

El “nuevo Código Procesal Constitucional”, vigente a partir de julio de 2021, en adelante el Código, dispuso mantener los mismos siete procesos constitucionales que venían rigiendo y se encuentran regulados bajo un solo cuerpo orgánico desde el año 2004. A continuación, reseñaremos las principales particularidades de estos procesos.

3.2.1. Procesos de tutela de derechos

Estos cuatro procesos corresponden a recursos efectivos, de tutela urgente, concebidos para que mediante la jurisdicción se brinde una protección a los derechos ante amenazas u lesiones, con el propósito de reponer las cosas al estado anterior

y de esta forma culmine las condiciones de riesgo o vulneración hacia el derecho.

En este sentido, conviene precisar que los procesos de tutela de derechos se interponen para asegurar una rápida respuesta de protección, que no podría ser brindado por la jurisdicción ordinaria. Asimismo, las demandas, que en esencia puede interponer cualquier persona natural o jurídica que pudiera verse agraviada, son dirigidas contra el agente responsable, que puede ser una persona natural, jurídica o incluso las autoridades y funcionarios de los diversos niveles de gobierno.

A manera de comentario, describiendo las particularidades de los procesos que conforman este grupo, tenemos a bien señalar lo siguiente:

a) Proceso de habeas corpus

Este proceso constituye el mecanismo por antonomasia para la tutela urgente del derecho a la libertad y otros conexos o relacionados y que encuentran una regulación más precisa en el artículo 33.º del Código. Así las cosas, la competencia para su conocimiento recae en los jueces constitucionales, en donde se tuvieron

estos y en su defecto, los jueces de la investigación preparatoria.

Con relación a este proceso, García (1989, p. 285) refiere que “(...) el Habeas Corpus sirve solamente para conjurar situaciones de emergencia en las cuales se ha cometido una arbitrariedad manifiesta en desmedro de los trámites comunes. Lo que busca el Habeas Corpus es una acción muy rápida, muy breve, casi con la velocidad de un rayo (...)”.

b) Proceso de amparo

En el caso de este proceso, se tiene una amplia gama de derechos fundamentales objeto de tutela referidos en el artículo 44.º del Código, enfocados en su contenido esencial, aunque con posibilidad de tutelares derechos innominados conforme se ha realizado anteriormente mediante la jurisprudencia. Es competente para su conocimiento los jueces constitucionales, o en su defecto, los juzgados civiles o mixtos, conforme a la segunda disposición complementaria final del Código.

Respecto de la relación entre el proceso de amparo y la jurisprudencia, Figueroa (2018, p. 232) resalta que “(...) el desarrollo jurisprudencial del

proceso de amparo ha sido importante para afianzar los supuestos normativos establecidos por la Constitución y el Código Procesal Constitucional, a lo cual debe sumarse un número importante de precedentes vinculantes (...).

c) Proceso de habeas data

La acción de habeas data fue una de las novedades contenida en la Constitución de 1993. Este proceso se enfoca en la tutela de los derechos previstos en los incisos 5 y 6 del artículo 2.º de la Constitución, aunque la redacción actual ha precisado una serie de supuestos vinculados a este derecho, tal como se consigna en el artículo 59.º del Código. Dentro de sus virtudes, podemos resaltar que este proceso permite acercar a los accionantes a un mejor conocimiento de la información, sea de la que es de dominio público y obra en las entidades, como aquella que corresponde al ámbito personal y que se ubica en bancos de datos particulares como públicos.

Sobre este proceso, Castillo (2006, p. 982) explica las razones que llevaron a su determinación autónoma, precisando que “se habla de habeas

data y no de amparo en razón de que los actos de agresión a un derecho constitucional provienen de un ámbito de cosas especialísimo: la técnica informática (computarizada o no, en el caso peruano)".

d) Proceso de cumplimiento

La particularidad con este proceso es que no se asocia directamente con la tutela de un derecho fundamental de la Constitución, sino que se aplica para solicitar a la jurisdicción que ordene a alguna autoridad o funcionario renuente el cumplimiento de una norma legal o ejecute un acto administrativo firme, o emita un pronunciamiento si las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. A su vez, a diferencia de los procesos anteriores, éste solo puede ser interpuesto contra autoridades o funcionarios.

Entender este proceso puede ser algo complejo en algunos aspectos, así Carpio (2021) sostiene que:

"Ciertamente el estado de confusión sobre el significado, el ámbito de protección y un sinnúmero de cuestiones conexas con la Acción de Cumplimiento, no solo tiene su origen

en el tratamiento dispar que se le ha brindado a nivel jurisprudencial o doctrinal. Ha contribuido en mucho la Constitución de 1993, que la ha introducido en el título relativo a las "garantías constitucionales", cuando la Acción de Cumplimiento no tiene por objeto resolver controversias derivadas de aplicación y vigencia de la Constitución" (p. 119).

3.2.2. Procesos de control normativo

Estos procesos, también conocidos como procesos constitucionales orgánicos, se concibieron con el propósito de velar por la supremacía de la Constitución. Para tal efecto, mediante los dos procesos que conforman este grupo, la jurisdicción respectiva puede emitir un fallo cuya principal consecuencia es la expulsión de aquellas normas que pudieran contravenir las disposiciones constitucionales.

En buena lógica, en los últimos años, los procesos de este tipo han concitado una mayor atención a nivel de la sociedad, sobre todo por los efectos de las sentencias que declaran fundada las demandas. Asimismo, han permitido realizar un examen amplio y complejo sobre diversas institucionales del

derecho público y privado, teniendo en cuenta que el sistema jurídico debe observar un orden y concordancia especial.

a) Proceso de inconstitucionalidad

El proceso de inconstitucionalidad se encuentra previsto para el caso de normas con rango de ley (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados que hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los artículos 56.º y 57.º de la Constitución, Reglamento del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales), específicamente, cuando alguna de éstas pueda tener un contenido que infrinja a la Constitución.

Por su parte, la interposición de este tipo de demandas se encuentra limitada solo a un grupo de legitimados, contemplados en el artículo 203.º de la Constitución, y la competencia exclusiva en única instancia recae en el pleno del Tribunal Constitucional.

Respecto al fenómeno de la inconstitucionalidad de las normas, Eto (2013) reflexiona en los términos siguientes:

“La inconstitucionalidad formal expresa vicios de forma como consecuencia de los defectos en la elaboración del acto legislativo, según sea por la inobservancia de las reglas de orden técnico, procedimental o por la violación de las reglas de competencia. En la ley preñada de inconstitucionalidad material acusa no sólo contradicciones con la norma constitucional, sino que puede surgir por el desvío o el exceso del órgano legislativo; una inconstitucionalidad formal se manifiesta cuando una norma constitucional exige determinados trámites formales para que adquiera fuerza obligatoria una ley, disposición o acto con fuerza de ley, está estableciendo, nada menos que el cauce de una fuente de derecho, esto es, la vía para que pueda nacer una norma jurídica” (p. 303).

b) Proceso de Acción Popular

Dentro de los procesos de control normativo, el proceso de acción popular precedió históricamente al proceso de inconstitucionalidad, teniendo su génesis a la luz de la normativa plasmada en la Constitución de 1933.

Sumado a la tutela de la supremacía de la Constitución, este proceso también se interpone para casos en los cuales la ley pueda ser infringida o contravenida por una norma de rango inferior, principalmente reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen.

Cabe señalar que la carga procesal de este proceso es superior a la de los procesos de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta que cualquier persona puede interponer una demanda de esta naturaleza y el universo de normas objeto de control es mucho más amplio. Sobre su competencia, ésta se encuentra a cargo del Poder Judicial, mediante las cortes superiores que actúan como primera instancia y la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema para casos de apelación o consulta, como instancia definitiva.

Se advierte, además, que el proceso de acción popular mismo tiene las cualidades de un control concentrado, pero ejercido por el Poder Judicial. Sobre este punto Morón Urbina (2015) refiere lo siguiente:

“El tratamiento dispensado por el Código Procesal Constitucional ratifica en su esencia la naturaleza jurídica de la Acción Popular, como un proceso de control constitucional de tipo concentrado, abstracto, en vía principal y con efectos en búsqueda de defender la jerarquía del ordenamiento jurídico” (p. 1106).

3.2.3. Proceso competencial

En este grupo encontramos al proceso de conflicto de competencias, heredado del extinto Tribunal de Garantías Constitucionales. Este proceso está particularmente dirigido a ciertas entidades públicas, con lo cual la ciudadanía no interviene de forma directa ni indirecta, siendo de completo dominio de los titulares de las entidades y sus respectivas procuradurías.

Específicamente, conforme se prescribe en el artículo 108.º del Código, el conflicto de competencia o atribuciones a cargo del Tribunal Constitucional corresponde a los que se susciten entre el Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales; dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; o los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales.

II. LA INSUFICIENTE PROVISIÓN DE JUZGADOS Y SALAS CONSTITUCIONALES EN EL PAÍS: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Tal como hemos indicado, en el mes de julio de 2021 el Congreso de la República oficializó una nueva versión del Código, de pocos cambios, pero que como norma vigente se viene aplicando desde entonces. Asimismo, mediante la Ley N° 31583² se han incorporado algunas modificaciones al código en mención. En buena cuenta, con una norma actualizada y depurada podría asumirse que el actuar judicial posee todas las herramientas para brindar una óptima atención a los justiciables; sin embargo, hay una deficiencia institucional que merece una urgente atención.

Siendo el Perú un Estado Unitario, la impartición de justicia es llevada a cabo por el Poder Judicial mediante los juzgados y salas organizados en torno a las cortes superiores establecidas en el país. Si bien políticamente el Perú se constituye

en 25 regiones y casi la mayoría coincide con las cortes establecidas, la realidad es que se cuenta actualmente con 35 cortes superiores, siendo Lima (tanto como región y como capital) la que más divisiones ha tenido por su conocida sobrecarga procesal. La relación de cortes, las mismas que a su vez constituyen los ejes de los llamados distritos judiciales, se presenta a continuación:

1. Corte superior de Justicia de Amazonas
2. Corte superior de Justicia de Ancash
3. Corte superior de Justicia de Apurímac
4. Corte superior de Justicia de Arequipa
5. Corte superior de Justicia de Ayacucho
6. Corte superior de Justicia de Cajamarca
7. Corte superior de Justicia del Callao
8. Corte superior de Justicia de Cañete
9. Corte superior de Justicia de Cusco
10. Corte superior de Justicia de Huancavelica.

11. Corte superior de Justicia de Huánuco
12. Corte superior de Justicia de Huaura
13. Corte superior de Justicia de Ica
- 14.
15. Corte superior de Justicia de Junín
16. Corte superior de Justicia de La Libertad
17. Corte superior de Justicia de Lambayeque
18. Corte superior de Justicia de Lima
19. Corte superior de Justicia de Lima Este
20. Corte superior de Justicia de Lima Norte
21. Corte superior de Justicia de Lima Sur
22. Corte superior de Justicia de Loreto
23. Corte superior de Justicia de Madre de Dios
24. Corte superior de Justicia de Moquegua
25. Corte superior Nacional de Justicia Penal Especializada
26. Corte superior de Justicia de Pasco
27. Corte superior de Justicia de Piura
28. Corte superior de Justicia de Puente Piedra - Ventanilla
29. Corte superior de Justicia de Puno
30. Corte superior de Justicia de San Martín

31. Corte superior de Justicia del Santa
32. Corte superior de Justicia de la Selva Central
33. Corte superior de Justicia de Sullana
34. Corte superior de Justicia de Tacna
35. Corte superior de Justicia de Tumbes
36. Corte superior de Justicia de Ucayali

Ahora bien, en el caso de los procesos constitucionales, salvo el proceso de inconstitucionalidad y de conflicto competencial, que se encuentran bajo competencia exclusiva del Tribunal Constitucional, todos los demás requieren pronunciamiento del Poder Judicial; incluso, en el caso del proceso de acción popular, el Poder Judicial es instancia exclusiva.

En perspectiva, el flujo de los procesos constitucionales es el siguiente: Los procesos constitucionales de tutela de derechos inician en el Poder Judicial, y pueden llegar hasta el Tribunal Constitucional mediante el recurso de agravio constitucional. Por su parte, en los procesos de control normativo, el proceso de acción popular se encuentra

solo bajo el ámbito del Poder Judicial, teniendo pronunciamiento definitivo en la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia.

Previo a la discusión de nuestra cuestión problemática central, es pertinente exponer algunas cifras. Para botón de muestra, conforme a los datos contenidos en la Memoria del Tribunal Constitucional correspondiente al año 2022, ingresaron a éste 5351 expedientes sobre demandas de procesos de tutela de derechos, correspondiendo un total de 3086 a demandas de amparo, 1705 a procesos de habeas corpus y la diferencia entre habeas data y cumplimiento. De esto, podemos deducir que hubo 10 702 sentencias previamente emitidas en el Poder Judicial (una sentencia de juzgado y otra de sala por cada caso, las instancias respectivas), y que vía el recurso de agravio constitucional es que llegaron a la instancia definitiva que constituye el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, considerar 10 702 sentencias nos remite a un promedio mensual de 890 fallos aproximadamente, los cuales estuvieron a cargo de los juzgados y salas del país. Al respecto, si bien si bien la atención de estos casos es parte

de las funciones del Poder Judicial hay un detalle que debe resaltarse y es la cantidad de juzgados y salas especializados en materia constitucional en nuestro país.

Entonces, tal como expusimos en las primeras líneas de este estudio, solo encontramos un juzgado constitucional en Arequipa, once en Lima y tres salas constitucionales en ésta también, se puede apreciar que en el Perú la presencia de juzgados y salas especializados en la materia constitucional para la atención de los procesos respectivos es exigua, sumamente limitada. Este aspecto llama la atención teniendo en cuenta que las demandas constitucionales se interponen en todo país, diariamente, y en el caso de los procesos de tutela de derechos se encuentran involucrados los intereses de la ciudadana que requieren urgente atención. Aun así, casi 20 años después de la vigencia del primer Código Procesal Constitucional del Perú y del mundo, es poca la atención que se ha dado a contar con una jurisdicción enfocada plenamente en el trámite de estos procesos.

Llama la atención que este hecho no ha pasado inadvertido por el legislador, quien ha optado por

conceder potestad de conocer de las causas constitucionales a juzgados y salas de otras especialidades, para lo cual, en la segunda disposición complementaria final del Código se encuentra previsto que:

SEGUNDA. Jueces especializados

En los distritos jurisdiccionales del Poder Judicial donde no existan jueces ni salas constitucionales, los procesos de amparo, habeas data y de cumplimiento son competencia de los juzgados especializados en lo civil o mixto, según corresponda y, en segunda instancia, las salas civiles correspondientes.

En los procesos de habeas corpus la competencia recae en los jueces de investigación preparatoria y, en segunda instancia, en las salas de apelaciones respectivas.

A la luz de lo expuesto, debemos resaltar que la jurisdicción constitucional en nuestro país no se reduce al Tribunal Constitucional, aun conocida la importancia de este último, sino que se ejerce cotidianamente mediante las causas derivadas de las demandas de tutela de derechos, en las cuales los accionantes buscan una pronta y justa decisión sobre sus

problemas. Para ello, es indispensable tener a los órganos competentes a disposición de resolver estos conflictos.

.Sin embargo, tal como se aprecia, esta reducida presencia de juzgados y salas especializadas en los constitucional no puede asegurar una adecuada atención a las demandas de los justiciables, aun cuando se tengan los mayores y buenos esfuerzos de los juzgados y salas invocados en la segunda disposición complementaria final del Código Procesal Constitucional; lo apropiado es que los órganos especializados lleven a cabo la atención de estas causas.

Lo que queremos evidenciar con esta situación es que estamos en una permanente omisión a la ley, toda vez que el Código es claro en sus artículos 29°, 42° y 54° acerca de que quienes tienen competencia sobre los procesos de tutela de derechos son los jueces constitucionales; y si bien la segunda disposición complementaria final del Código también se encuentra vigente, ésta solo debería invocarse de forma excepcional, pero ante la prolongada actuación de los órganos jurisdiccionales ajenos a la especialidad constitucional es que debe llamarse la atención sobre lo irregular de este hecho.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que en nuestro país la atención profesional hacia el ámbito constitucional se ha ido incrementando en los últimos años gracias a la oferta educativa universitaria. En este sentido,

la enseñanza en maestría de Derecho Constitucional se da prácticamente en todo el país en atención a los programas de posgrado que resumimos a continuación.

Cuadro n.º 1

Posgrados de universidades licenciadas con especialidad en Derecho Constitucional

	Universidad	Resolución del Consejo Directivo de Sunedu que concede el licenciamiento	Denominación del programa de maestría
<i>Universidades públicas</i>			
1	Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas	N.º 033-2017-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Administrativo
2	Universidad Nacional del Altiplano	N.º 101-2017-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Procesal Constitucional
3	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	N.º 036-2018-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Derechos Humanos
4	Universidad Nacional de Cajamarca	N.º 080-2018-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Derechos Humanos
5	Universidad Nacional San Agustín de Arequipa	N.º 098-2018-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional
6	Universidad Nacional de Trujillo	N.º 127-2018-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Administrativo
7	Universidad Nacional de Ucayali	N.º 149-2018-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Administrativo
8	Universidad Nacional del Santa	N.º 028-2019-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional
9	Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco	N.º 056-2019-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Procesal Constitucional

10	Universidad Nacional de Piura	N.º 058-2019-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Derechos Humanos
11	Universidad Nacional de Huancavelica	N.º 086-2019-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional
12	Universidad Nacional de Tumbes	N.º 155-2019-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Administrativo
13	Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión	N.º 012-2020-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Administrativo
14	Universidad Nacional Federico Villarreal	N.º 035-2020-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional
<i>Universidades privadas</i>			
15	Pontificia Universidad Católica del Perú	N.º 025-2016-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional
16	Universidad de Piura	N.º 003-2017-SUNEDU/CD	Derecho Público con mención en Derecho Constitucional
17	Universidad de San Martín de Porres	N.º 024-2017-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional
18	Universidad Privada de Tacna	N.º 074-2017-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional
19	Universidad Andina del Cusco	N.º 098-2017-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional
20	Universidad Católica de Santa María	N.º 102-2017-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional
21	Universidad Privada Antenor Orrego	N.º 035-2018-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional
22	Universidad Privada San Juan Bautista S. A. C.	N.º 141-2019-SUNEDU/CD	Derecho Constitucional y Gobernabilidad

Elaboración propia

Como podemos ver, tenemos un total de 22 programas de maestría vinculados al derecho constitucional, los cuales se imparten tanto en universidades públicas como privadas a nivel nacional. Es decir, hay una oferta educativa que brinda la especialización

profesional en el ámbito constitucional, pudiendo sus graduados bien emplearse en los despachos judiciales constitucionales.

La relación de jueces y Constitución ha venido tomando mayor atención en las distintas latitudes de Occidente. Sobre

el particular, Bachof (1963) considera que:

(...) Aunque en este orden político, de acuerdo con la naturaleza de las cosas, no está provisto de garantías inviolables en la misma medida que el orden de valores de los derechos fundamentales, por lo menos, tanto el legislador ordinario como también, en parte, el legislador constitucional quedan vinculados a estos principios y subordinados al control jurídico de los tribunales.

CONCLUSIONES

En Iberoamérica, el siglo XXI, con sus particulares problemas, constituye un desafío especial en torno a la tutela de los derechos fundamentales, siendo que para una pronta y oportuna atención se han desarrollado los procesos constitucionales, que tienen carácter de urgente, a efectos de evitar un perjuicio irreparable en contra de las personas, que surgieran de la arbitrariedad.

Sin embargo, a modo de juicio crítico debemos afirmar que, para cumplir el propósito de esta especial tutela es indispensable que los

El tomar en consideración esta fuerte vinculación y validez de las normas constitucionales materiales nos deja reconocer este control en su verdadero sentido, si me permiten dirigir de nuevo su atención al control judicial de la Administración. El control de legalidad de la Administración significa hoy al mismo tiempo, control de constitucionalidad de la Administración; significa que también se controla a la Administración sobre el cumplimiento del sistema de valores de la Constitución (...) (pp. 31 y 32).

magistrados y órganos competentes a cargo de la resolución de estos casos, deben ser los especializados en la materia constitucional, cumpliendo así el marco normativo previsto.

Los procesos constitucionales constituyen mecanismos de tutela especial para los derechos fundamentales, que pueden verse severamente en riesgo ante ciertas circunstancias, y también permiten dar respuesta frente al accionar del legislador que pueda infringir la supremacía de la norma fundamental.

Continuar con el estudio y fomento del Derecho Procesal Constitucional resulta urgente e indispensable en toda Iberoamérica, en el marco de una nueva escena política y un progresivo aumento de la constitucionalización del ordenamiento jurídico, donde los jueces asumen un trascendental papel.

Debe priorizarse

Imperiosamente la apertura de más juzgados y salas constitucionales, cuanto menos debería haber uno de cada tipo en todos los distritos judiciales del país, aumentando progresivamente según la estadística de causas, para así brindar a los justiciables una atención adecuada por parte de personal preparado para la materia constitucional.

REFERENCIAS

- Bachof, O. (1963). *Jueces y Constitución*, Madrid: Taurus ediciones.
- García, D. (1989). *Teoría y práctica de la Constitución Peruana*, tomo I, Lima: EDDILI.
- Castillo, L. (2006). *Comentarios al Código Procesal Constitucional*, tomo II, Lima: Palestra Editores.
- Eto, G. (2013). *Constitución y procesos constitucionales*, tomo I, Lima: Adrus editores.
- Morón, J. (2015). "Aportes para el estudio del nuevo régimen de la acción popular en el Código Procesal Constitucional", en *El Derecho Procesal Constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde*, tomo II, Lima: Fondo Editorial de la UIGV.
- Figueroa, E. (2018). *Derecho Constitucional. Estudio sistemático y comparado de los derechos fundamentales de la persona y de la estructura del Estado*, tomo I, Lima: Adrus editores.
- Guastini, R. (2018). *Filosofía del Derecho Positivo. Manual de Teoría del Derecho del Estado Constitucional*, Lima: Palestra editores.
- Carpio, E. (2021): "La acción de cumplimiento en el derecho comparado", en *El proceso de cumplimiento en la actualidad. Posibilidades y límites*, Lima:

Centro de Estudios
Constitucionales.

Tribunal Constitucional del Perú (2023).

Memoria Institucional año 2022.

Disponible en

<https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2023/01/Memoria-2022.pdf>